

Helge Renå  
Camilla Lied  
Per Medby

# **Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune**

**En ekstern foranalyse**



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:33	Evaluering av Husbankens tilskudd til utleieboliger
NIBR-rapport 2011:32	Stedsanalyse for Svelvik kommune
NIBR-rapport 2011:22	Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlånesøkere
NIBR-rapport 2011:8	Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier
NIBR-notat 2009:115	Fra leie til eie: eller delt eierskap

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](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene kan også skrives ut fra [www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Helge Renå, Camilla Lied og Per Medby

# **Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune**

NIBR-rapport 2012:14

Tittel: **Boligosialt arbeid i Holmestrand kommune**  
En ekstern foranalyse

Forfatter: Helge Renå, Camilla Lied, Per Medby

NIBR-rapport: 2012:14

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-936-5

Prosjektnummer: O-3034

Prosjektnavn: Boligosialt arbeid i Holmestrand kommune – en foranalyse

Oppdragsgiver: Holmestrand kommune

Prosjektleder: Helge Renå

Referat: Foranalysen skal etablere et kunnskapsbasert utgangspunkt for prioriteringer og handlingsplaner innen kommunens arbeid med boligosialt utviklingsprogram, og gi anbefalinger for det videre arbeidet. Analysen skal med bakgrunn i Holmestrand kommunes boligosiale status, påpeke og konkretisere relevante mulighetsområder for kommunens videre utvikling av det boligosiale arbeidet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2012

Antall sider: 96

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](mailto:nibr@nibr.no)

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

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

# Forord

I forbindelse med Holmestrand kommunes deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram har kommunen ønsket å få gjennomført en ekstern foranalyse. Formålet med foranalysen er å styrke kunnskapen om de boligsosiale utfordringene og legge grunnlag for mer målrettede prioriteringer og satsinger.

NIBR fikk februar 2012 oppdraget med å gjennomføre foranalysen. Prosjektteamet har bestått av Helge Renå (prosjektleder), Camilla Lied og Per Medby. Renå og Lied har gjennomført intervjuene og dialogmøte, mens Medby har hatt ansvaret for de statistiske analysene og skrevet et notat som deler av kapittel 2 og delkapittel 4.2 bygger på. Kapittel 2 er i hovedsak ført i pennen av Lied. Renå har skrevet de andre kapitlene i rapporten, samt noe i kapittel 2. Evelyn Dyb har vært kvalitetssikrer på rapporten.

Kommunen har vært svært behjelpelig med å innhente dokumenter og saksopplysninger vi har etterspurt underveis, samt koordinere og organisere intervjuer og dialogmøtet. Vi ønsker å takke kommunen for et godt samarbeid gjennom hele prosjektet. En spesiell takk går til vår kontaktperson i kommunen Solfrid Nilsen som har vært rask til å svare på våre henvendelser. Vi vil også takke alle de som tok seg tid til å stille til intervju med oss, og til de som deltok på dialogmøtet 24. mai. Begge deler har vært viktige datakilder for oss og vårt arbeid. Takk!

Oslo, juni 2012

Evelyn Dyb  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt .....	5
Sammendrag .....	6
Summary .....	11
1 Innledning .....	16
1.1 Boligsosialt arbeid .....	16
1.2 Boligsosialt utviklingsprogram .....	17
1.3 En ekstern foranalyse .....	18
1.4 Datakilder .....	19
2 Om Holmestrand kommune .....	21
2.1 Nåsituasjon og framtidsplaner .....	21
2.2 Kommuneøkonomien .....	23
2.3 Befolknings sammensetning .....	25
2.3.1 Nærmere om levekår og tiltak for å bedre leveskårene .....	27
2.3.2 Forebygging og integrasjon .....	30
2.3.3 Trygde- og velferdsytelser .....	31
2.4 Boligstruktur, -typer og -marked .....	33
2.4.1 Boligstruktur .....	33
2.4.2 Boligmarked og prisutvikling .....	35
2.5 Den kommunale boligmassen .....	36
2.5.1 Forvaltning av boligmassen .....	37
2.5.2 Boligtyper .....	39
2.5.3 Definerings av målgrupper .....	42
2.5.4 Boligbehov og tilbud for de mest vanskeligstilte .....	43
3 Organisering .....	47
3.1 Kommunens organisering .....	47
3.2 Organiseringen av det boligsosiale arbeidet .....	47
3.2.1 Kommunale aktører .....	48
3.2.2 Eksterne aktører .....	49

---

4	Boligsosiale oppgaver.....	51
4.1	Boligtildeling.....	51
4.1.1	Koordinerende enhet og boligutvalget .....	52
4.1.2	De kommunale stiftelsene .....	54
4.1.3	Når uenigheten oppstår.....	55
4.2	Boligøkonomiske virkemidler .....	57
4.3	Tjenester i (egen) bolig.....	60
4.3.1	Omsorgstjenester i bolig.....	61
4.3.2	Oppfølgingstjenester i bolig .....	64
4.4	Strategisk styring og planlegging.....	66
5	Samarbeid .....	69
5.1	Innad i kommunen .....	69
5.2	Med eksterne aktører.....	71
5.3	Interkommunalt samarbeid .....	73
6	Oppsummering og anbefalinger.....	76
6.1	Kunnskap og kompetansestatus .....	77
6.2	Forankring og organisering.....	79
6.3	Bruken av økonomiske virkemidler .....	81
6.4	<i>Hva skal være programmets mål?</i> .....	82
6.4.1	Mulige tiltaksområder.....	84
6.4.2	Forslag til mål .....	90
6.5	<i>Hvordan realisere programmets mål?</i> .....	91
	Litteratur .....	94



## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Frie inntekter per innbygger 2011 .....	23
Tabell 2.2	Befolkningsutvikling 1982-2012 .....	25
Tabell 2.3	Forventet befolkningsutvikling 2012-2040 .....	26
Tabell 2.4	Fordeling av husholdningstyper 2001.....	26
Tabell 2.5	Median husholdsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper 2010. ....	27
Tabell 2.6	Levekårsindeks for 2008 og 2000 samt verdien på hver enkeltindikator for 2008.....	28
Tabell 2.7	Behovsprofil KOSTRA 2011.....	29
Tabell 2.8	Utdanningsnivå 2010.....	30
Tabell 2.9	Andel sosialhjelpsmottakere 2011. ....	33
Tabell 2.10	Fordeling på boligtyper 2011. Beboede og ubebodde boliger.....	34
Tabell 2.11	Fordeling på disposisjonsform 2001. Beboede boliger. ....	34
Tabell 2.12	Boligprisnivå 2011 og boligprisutvikling 2002-2011. Kvadratmeterpris eneboliger.....	35
Tabell 2.13:	Kommunal boligmasse, tildelinger og boligbehov, nøkkeltall. 2010-2011.....	37
Tabell 4.1	Bruk av økonomiske virkemidler, nøkkeltall 2010-2011.....	58

# Figuroversikt

Figur 2.1	Pleie- og omsorgsutgifter 2009-2011 .....	32
-----------	---	----

# Sammendrag

*Helge Renå, Camilla Lied og Per Medby*

## **Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune**

En ekstern foranalyse

NIBR-rapport 2012:14

Rapporten er resultatet av en ekstern foranalyse NIBR har gjennomført på oppdrag for Holmestrand kommune. Av kravspesifikasjonen til oppdraget framgår det at foranalysen skal ha tre mål:

- Kartlegging av Holmestrand kommunes nåsituasjon på det boligsosiale området.
- Påpeke og konkretisere mulige mål for kommunens videre utvikling av et helhetlig boligsosialt arbeid.
- Påpeke relevante mulighetsområder (tiltaksområder) for kommunens framtidige fokus på delprosjekter på det boligsosiale området.

På bakgrunn av våre undersøkelser (dokumentstudier, intervjuer, statistiske analyser og dialogmøte) har vi identifisert fem temaområder vi mener kommunen bør fokusere på i sin videre utvikling av kommunens boligsosiale arbeid (listen er ikke uttømmende). For hver av disse temaområdene peker vi på konkrete områder som kan være aktuelle delprosjekter på det boligsosiale området. En kort beskrivelse av disse er gjengitt under.

### **Kommunens boligmasse til de vanskeligstilte**

*Ytterligere kartlegging av behov*

I den boligsosiale handlingsplanen redegjøres det for kommunens boligbehov til de vanskeligstilte på bakgrunn av en intern

kartlegging. Vi mener detaljnivået med fordel kan bli bedre. Derfor bør kommunen vurdere en ytterligere tydeliggjøring av hvilket boligbehov kommunen har per i dag.

#### *Tydeliggjøring av boligmassens formål*

Kommunen bør gjennomgå boligmassen den disponerer med siktemål å tydeliggjøre hvem som er målgruppen(e) for de ulike boligene.

#### *Omdisponering av kommunale boligmassen*

Omdisponering kan skje på tre måter:

- i. endringer i eksisterende boligmasse
- ii. salg av eksisterende boligmasse
- iii. omregulering av tomter

#### *Organisering av boligtildelingen*

Dagens organisering med Koordinerende enhet (KE) som også fungerer som et boligutvalg fungerer ikke optimalt. Boligtildeling bør etter vår oppfatning skilles ut fra KE. Boligtildelingen bør utføres av et utvalg hvor representanter for Tjenestekontoret og NAV sosial er representert. Utvalget må ha et klart mandat til å fatte vedtak om tildeling av kommunal bolig. Representanter for tjenestene og virksomhetene som jobber med boligsosiale tjenester (bemanning i omsorgsbolig, hjemmesykepleie etc) bør kun trekkes inn som rådgivere ved behov. Dette vil kunne bidra til at en unngår å gå unødige ekstra runder fram og tilbake før vedtaket effektueres.

#### *Effektiv forvaltning av kommunale boligmassen*

Forvaltningen av kommunens boligmasse bør bli mer strømlinjet. Hvordan det skal gjøres er et mer åpent spørsmål. Slik vi ser det er det tre mulige veier å gå: 1) Ansvar samles i én stiftelse, 2) Ansvar samles hos kommunen, 3) Ansvar deles mellom kommunen og stiftelsen, hvor de har ansvaret for hver sine boligtyper. Kommunen bør utrede de tre alternativene på bakgrunn av noen forhåndsvalgte vurderingskriterier.

### **Forebygging av bostedsløshet**

Flere midlertidige boliger.

Per juni 2012 er kommunen i ferd med å klargjøre én leilighet som skal fungere som midlertidig bolig. Ifølge KOSTRA var det 25 husstander i midlertidig bolig i løpet av 2011 i Holmestrand

kommune som i praksis vil bety campingplasser og hotell som ligger langt unna sentrum hvor det som finnes av oppfølgings- og hjelpefunksjoner befinner seg. Tallene er urovekkende og kommunen bør få på plass noen sentrumsnære boligenheter som kan fungere som midlertidig bolig.

Egnet botilbud for de med store rus problemer og/eller psykiske lidelser

Per i dag har kommunen et lite egnet botilbud til denne gruppen (som ikke er en ensartet gruppe), med unntak av Tyribo.

#### *Booppfølging*

Booppfølging/-veiledning er en preventiv tjeneste som kan ha potensielt stor effekt. Ressursene til booppfølging er per i dag svært begrenset. Utvidelsen med en boveilederstilling til høsten er et skritt i riktig retning.

#### *Økonomiske virkemidler – få folk over i egen bolig*

Startlån og tilskuddsordningene kan være nyttige virkemidler for å hjelpe folk over i egen bolig. Kommunen har utvidet rammen for startlån betydelig de siste to årene (fra en til 20 millioner kroner). Det vil trolig gi en betydelig økning i søknadsmengden og bør derfor følges opp med en ressursutvidelse til saksbehandling av søknadene.

#### *Husleiekontrakter*

Kommunen bør se nærmere på beboerne i de kommunalt disponerte boligene som har tidsbestemte husleiekontrakter for å se om det er noen av disse som i dag er i stand til å eie egen bolig, eventuelt med bistand fra kommunen, for eksempel ved hjelp av startlån.

#### *Ungdom som er vanskeligstilte på boligmarkedet*

Det er viktig med tidlig innsats overfor de vanskeligstilte. Kommunen bør derfor se på hvilken måte en kan iverksette tiltak rettet mot denne gruppen, om det bør gjøres i et eget delprosjekt eller om det kan utgjøre et integrert mål i delprosjektene.

### **Boligsosial kompetanse**

#### *Økt boligsosial aktivitet = økt boligsosial kompetanse?*

Deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram vil gi økt boligsosial aktivitet i program perioden, og vil følgelig gi en gyllen mulighet til

å bygge opp den boligsosiale kompetansen i kommunen. Det er viktig at kommunen tenker kompetansebygging i alle sine tiltak.

### **Forankring**

#### *Forankre det boligsosiale arbeidet i hele kommunens planverk*

Den boligsosiale handlingsplanen må integreres i resten av kommunens planverk. Konkret bør den boligsosiale handlingsplanen utgjøre en integrert del av kommunens planverk, enten ved å fungere som en kommunedelplan eller som en temaplan.

#### *Planer som forplikter*

I innledningen til den boligsosiale handlingsplanen står det Disse tiltakene kostnadsvurderes og framdriften styres etter kommunens økonomi. Kommunen er tjent med å ha en plan som inneholder en framdriftsplan over når de forskjellige tiltakene skal iverksettes, og ferdigstilles.

#### *Politisk forankring*

For å lykkes med det boligsosiale arbeidet er det en forutsetning at arbeidet har politisk forankring og at politikerne viser politisk vilje til å prioritere dette. Å gjøre den årlige rulleringen av den boligsosiale handlingsplanen som en politisk sak vil kunne bidra til dette.

#### *Den nye stiftelsen: vedtekter og styrets rolle*

Proessen med å samle stiftelsene til én stiftelse er godt i gang. I den forbindelse bør en ha en prinsipiell diskusjon om hvilken rolle stiftelsen skal ha, herunder utforminger av vedtektene (særlig formålsparagrafen) og styrets rolle.

### **Samarbeid**

#### *En strategisk bolig- og tomtepolitikk<sup>1</sup>*

Kommunen bør utarbeide klare strategier for hvilke typer boliger kommunen vil prioritere, samt i hvilke områder disse er ønskelig å plassere. I dette arbeidet vil det naturlig at virksomheten Plan har en aktiv rolle i dialog med de mer operative virksomhetene og

---

<sup>1</sup> Punktet er inspirert av Tromsø kommunes omhandling av temaet i sin *Boligsosial handlingsplan 2009-2014*, URL: <http://www.tromso.kommune.no/boligsosial-handlingsplan-2009-2014.4545783-121711.html> Sist besøkt 11.juni 2012.

tjenestene innenfor det boligsosiale, som sitter på kunnskapen om hva som er behovet, hva boligene bør inneholde etc.

*Samarbeid med frivillige organisasjoner*

Kommunen bør gå i dialog med de frivillige organisasjonene med sikte på å identifisere hvilke områder innenfor det boligsosiale hvor de frivillige organisasjonene kan bistå kommunen.

---

# Summary

*Helge Renå, Camilla Lied and Per Medby*

## **Social Housing Work in the Council of Holmestrand**

NIBR Report 2012:14

This report is the outcome of an external feasibility study conducted by NIBR on behalf of Holmestrand City Council. The terms of the assignment identify three objectives.

- Establish current status with regard to social housing in the council
- Indicate and specify possible objectives for the council to work towards in the development of a coherent, integrated approach to social housing
- Indicate opportunities (action areas) with a bearing on the council's future focus on sub-projects in the social housing sector

Our investigation (document studies, interviews, statistical analyses and dialogue meeting) led us to identify five thematic areas which we believe the council could usefully focus on in its development of social housing work. The list is not exhaustive. For each of these areas, we indicate concrete areas where running one or more sub-projects could be beneficial. A short description of each of them follows.

### **The council's current stock of housing for disadvantaged households**

#### *Further assessment of needs*

Based on an internal assessment, the council's social housing action plan estimates the need for housing for disadvantaged households. It would be useful in our opinion to increase the level



of specification. Holmestrand council should therefore consider a more detailed survey of the council's current housing needs.

*Clarify the purposes of the social housing stock*

We advise the council to look at available housing with the view of identifying the target group(s) for the different types of housing.

*Re-allocation of council's housing*

Re-allocation can proceed in three ways.

- Changes in the existing housing stock
- Sale of existing housing
- Re-zoning of building land

*Organization of allocation procedures*

The current organization of the coordinating unit (Koordinerende enhet – KE), which also serves as a housing committee, is not optimal. Housing allocation responsibilities should be removed from the coordinating unit, in our opinion. Housing should be allocated by a committee with representatives from the council services office (Tjenestekontoret) and the social services section at the Norwegian Labour and Welfare Organization (NAV sosial). The committee should have a clear mandate to approve or reject council's housing applications. Service representatives and entities working together with social housing services (sheltered housing staff, community nursing services / health visitors etc.), should be called in for consultation whenever necessary. This would prevent needless toing and froing before the decision is put into effect.

*Streamlining the management of council's housing stock*

The management of the council's housing stock needs streamlining. How this should be achieved is an open question. There are, in our view, three likely options. 1) Give responsibilities to a dedicated trust or foundation; 2) give responsibilities to the council; 3) divide responsibilities between the council and a trust, each with responsibilities for separate types of housing. The council should investigate the three options in light of pre-selected assessment criteria.

## **Preventing homelessness**

*More temporary housing*

As of June 2012, the council is making an apartment ready to serve as a temporary housing option. According to KOSTRA (a

database on local and central government activity), temporary accommodation was made available to twenty-five households in 2011 in Holmestrand. It meant in practice accommodation on camping/caravan sites and rooms in hotels at a good distance from the town centre where council services are located. The figures are disturbing and the council should take steps to acquire housing closer to the centre to meet the need for temporary accommodation.

*Suitable housing for people with addiction and/or mental health problems*

As of today, the council has little accommodation available for this group (which is not homogeneous), with the exception of Tyribo (a mental health institution).

*Resident supervision*

Resident supervision/training is a preventative service the impact of can be highly beneficial. Resources for resident supervision today are extremely limited. The creation in the autumn of a post for an additional supervisor is a step in the right direction.

*Economic incentives – Getting people into a home of their own*

The start-up loan and various grant schemes are useful ways of helping people acquire a home of their own. The council has multiplied its start-up loan budget by a factor of 20 over the past two years (from 1 to 20 million NOK). This will probably result in a sharp rise in the number of applications, and should therefore be followed up by releasing extra resources for application processing.

*Tenancy agreements*

The council should see whether any of the tenants in housing managed by the council have indeterminate duration agreements and whether some of them would cope with owning a home of their own, possibly with support from the council in the form of a start-up loan for instance.

*Disadvantaged young adults in the housing market*

It is important to start helping disadvantaged groups at an early stage. The council should therefore consider what can be done to put measures targeting this particular group into effect, whether it would be sensible to create a separate sub-project or organize the effort as an integrated part of the sub-projects in general.

## **Expertise in the field of social housing**

*Improving performance in the social housing sector – a need for enhanced social housing competence and skills?*

Participation in the social housing development scheme will boost performance during the scheme's lifetime, and provide a golden opportunity to enhance the council's social housing capacities. It is important for the council to think in terms of capacity building in all its various schemes.

## **Integration**

*Anchor social housing policies in all council plans*

The social housing action plan needs to be integrated into every aspect of council planning. In practical terms, the action plan should constitute an integrated component of the council's plans, either in the form of a sub-municipal plan or a thematic plan.

*Plans mean commitment*

The introduction to the social housing action plan requires *an assessment to be made of the cost of the schemes and for progress to reflect the council's wider financial situation.* The council would benefit from a plan containing a schedule for when the different schemes are expected to start and end.

*The new trust: Articles of Association and the role of the Board*

The process of collecting the different trusts into a single trust is well under way. In that connection, there should be a principled discussion of the trust's eventual role, including the formulation of articles of association (not least the objects clause) and the role of the Board.

## **Working together**

*A strategic housing and land-use policy<sup>2</sup>*

The council should formulate clear strategies on the type of housing the council wants to prioritize, and where they should preferably be located. In this work, it would be sensible to give the Plan scheme an active role in dialogue with the more operative

---

<sup>2</sup> We got the idea for this point after reading Tromsø City Council's discussion of the subject in its *Social Housing Action Plan 2009–2014*. See <http://www.tromso.kommune.no/boligsosial-handlingsplan-2009-2014.4545783-121711.html>. Last visited 11 June 2012.

schemes and services in the social housing sector, as they are familiar with the needs, what the homes should include etc.

*Working with voluntary organizations*

The council should enter into discussions with voluntary organizations with a view to identifying where the latter can help the council in the field of social housing.

# 1 Innledning

Her gis noen innledende ord om bakgrunnen for oppdraget og rammene: litt om Boso, Husbankens målsettinger, nasjonale målsettinger (NOU og st.meldinger), om ekstern foranalysen, kommunens ønsker/krav. Vår metodiske tilnærming.

## 1.1 Boligsosialt arbeid

Det overordede målet for statens boligsosiale arbeid er at: ”alle skal bo godt og trygt”.<sup>3</sup> Husbanken definerer boligsosialt arbeid med; ”alle tiltak, virkemidler og tjenester som må til for at vanskeligstilte kan bosette seg og bli boende”. Siden 2000 har staten initiert flere tiltak for å motvirke bostedsløshet og styrke bistanden til andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Flere undersøkelser har vist at det er oppnådd en del resultater på det boligsosiale feltet, men det gjenstår fremdeles utfordringer og uløste problemer: Organiseringen er ikke godt nok forankret politisk og administrativt, boligsosiale planer er ofte ikke tilstrekkelig integrert i kommunenes øvrige planer, og det er manglende samspill mellom boligpolitiske virkemidler (se f.eks. Myrvold 2002, Barlindhaug og Astrup 2008, Langsether m. fl. 2008, Riksrevisjonen 2008, Johannessen og Dyb 2011).

Det boligsosiale feltet er foreløpig ganske nytt, både som politikkområde og fagfelt. Kompetansheving i kommunene og boligsosiale utdanningsmoduler er iverksatt flere steder i landet, men det boligsosiale arbeidet er likevel ikke blitt et tydelig fagfelt på linje med for eksempel sosiale tjenester og helsetjenester i kommunenes arbeid (Dyb m. fl. 2004, Ytrehus 2007, Dyb m. fl. 2008, Dyb m. fl. 2011). Mangel på tydelige kjennetegn og klare

---

<sup>3</sup> Se Husbankens nettsider, URL: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/> Lesedato: 24.02.12. Se også *St.meld. nr. 23* (2003-2004).

---

avgrensinger av feltet er også synliggjort i en ny kartlegging NIBR har gjort av kommunal og statlig ressursbruk i den boligsosiale politikken (Kvinge og Medby 2011). De ovennevnte utfordringene er noe av bakgrunnen for at Husbanken har igangsatt prosjektet Boligsosialt utviklingsprogram.

## 1.2 Boligsosialt utviklingsprogram

Gjennom boligsosialt utviklingsprogram inviterer Husbanken kommuner med boligsosiale utfordringer til et felles løft. De boligsosiale utviklingsprogrammene er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbanken, og er ment for kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Felles målsetting for programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved økt boligsosial aktivitet og kompetanse i kommunene. Antallet kommuner og hvor lenge de deltar i programmet varierer mellom Husbankens seks regioner. I Region sør har ni kommuner<sup>4</sup> per februar 2012 inngått et forpliktende og langsiktig samarbeid med Husbanken om boligsosiale utfordringer. Sammen skal de forebygge og bekjempe fattigdom og bostedsløshet gjennom økt boligsosial aktivitet og kompetanse i kommunene.

Gjennom programsamarbeidet, som i Region sør startet opp i 2010, skal kommunene jobbe systematisk med løsninger på boligsosiale utfordringer i fem år framover. Innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet eller som er avhengige av bistand for å kunne ha en tilfredsstillende bosituasjon. En prioritert målgruppe er ungdom. Det overordnede målet er at alle vanskeligstilte på boligmarkedet skal tilbys egnede botilbud. Kommunene er ansvarlige for gjennomføringen av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk. Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Programmet finansieres som et spleiselag mellom Husbanken og kommunene, kommunenes egeninnsats må være på 30-50 prosent. Deltakerkommunene kan få kompetansetilskudd fra Husbanken

---

<sup>4</sup> De ni kommunene er: Drammen, Arendal, Larvik, Sandefjord, Porsgrunn og Skien kommune. Holmestrand, Nedre Eiker og Mandal kommune kom med i løpet av sommeren 2011.

for inntil 1,5 millioner kroner per år og hver kommune kan delta i tre til fem år, mens hele programmet har en varighet på åtte år.<sup>5</sup>

Det overordnede målet med satsingen framkommer i statsbudsjettet for 2010:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
2. Økt boligsosial aktivitet i kommunene
3. Økt boligsosial kompetanse i kommunene

Programmet vil innebære en tilnærming til hele det boligsosiale området. Innen dette skal kommunene velge fokusområder, for eksempel knyttet til målgrupper, effektiv ressursbruk, boligplanlegging eller organisasjon. Et viktig element i programarbeidet er at det gjennomføres en ekstern foranalyse i løpet av program- og planfasen (Husbanken 2009:3-7). Det fremgår også av samarbeidsavtalen mellom Husbanken og Holmestrand kommune at kommunen forplikter seg til å gjennomføre en ekstern foranalyse, som skal ligge til grunn for utarbeidelse av handlingsplaner for gjennomføring av boligsosialt utviklingsprogram.

### 1.3 En ekstern foranalyse

Holmestrand kommune ønsker at den eksterne foranalysen skal etablere et kunnskapsbasert<sup>6</sup> utgangspunkt for prioriteringer og handlingsplaner innen kommunens arbeid med boligsosialt utviklingsprogram, og gi anbefalinger for det videre arbeidet.

Som det fremgikk av konkurransegrunnlaget som lå til grunn for dette oppdraget så vil kommunen at foranalysen skal ta utgangspunkt i Holmestrand kommunes påmelding/søknad til Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram, og kravspesifikasjonen som var vedlagt konkurransegrunnlaget.

---

<sup>5</sup> For mer informasjon, se Husbanken Region sør sin hjemmeside, URL: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-sor/> Lesedato 24.02.12.

<sup>6</sup> Med "kunnskapsbasert" menes her innhenting av kunnskap om lokale forhold ulike aktører i kommunen sitter med og informasjon hentet fra annet kildemateriale (dokumenter, statistikk, FoU-rapporter m.m.), samt bearbeiding og analyse av innhentet informasjon med utgangspunkt i forskerteamets kompetanse.

Analysen skal med bakgrunn i Holmestrand kommunes boligsosiale status, påpeke og konkretisere relevante mulighetsområder for kommunens videre utvikling av det boligsosiale arbeidet. Foranalysen skal ha tre hovedtemaer:

1. Kartlegging av Holmestrand kommunes nåsituasjon på det boligsosiale området.
2. Påpeke og konkretisere mulige mål for kommunens videre utvikling av et helhetlig boligsosialt arbeid.
3. Påpeke relevante mulighetsområder (tiltaksområder) for kommunens framtidige fokus på delprosjekter på det boligsosiale området.

Etter vår oppfatning er foranalysen et viktig bidrag til å framheve allerede identifiserte utfordringer, få fram ny kunnskap og sette dette sammen til en helhetlig analyse. Foranalysen vil forhåpentlig kunne bidra til en klarere forståelse og avgrensning av det boligsosiale feltet i Holmestrand kommune, og legge et grunnlag for å utpeke satsingsområder for det videre arbeidet.

## 1.4 Datakilder

Foranalysen bygger på et rikt datamateriale. Vi har gjort dokumentstudier av kommunens sentrale plan- og styringsdokumenter, samt en rekke andre dokumenter vi har fått overlevert fra kommunen som for eksempel rutinebeskrivelser, retningslinjer, politiske sakspapirer m.m. Vi har gjennomført to runder med intervjuer. I den første intervjurunden gjorde vi innledende intervjuer med fire ressurspersoner i kommunen hvor siktemålet var å få kartlagt hva som var kommunens hovedutfordringer. På den måten ville vi kunne jobbe mer målrettet i vårt videre arbeid, herunder utarbeide gode intervjuguider til den andre intervjurunden. Den andre intervjurunden ble gjort over fire dager hvor vi intervjuet en rekke personer i kommunen fra henholdsvis politisk, strategisk og operativt nivå. Vi har snakket med representanter for virksomhetene: Bo- og aktivitet for funksjonshemmede, Hjemmetjenester, NAV, Kommunalteknikk, Eiendom, Plan og bygg, Helse og Oppvekst og Heldøgnsomsorg. Videre har vi snakket med eksterne aktører og brukerrepresentanter. Totalt har vi intervjuet 39 personer (inkl første intervjurunde).



24.mai gjennomførte vi et dialogmøte hvor ni personer fra kommunen deltok. Møte var viktig for å få nyansert og utdypet datamaterialet vi allerede hadde.

I tillegg har vi gjort statistiske analyser av data hentet fra KOSTRA<sup>7</sup> og SSB.

---

<sup>7</sup> KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som inneholder informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Se for øvrig [www.ssb.no/kotra/](http://www.ssb.no/kotra/)

## 2 Om Holmestrand kommune

En analyse av kommunens boligsosiale arbeid må ta utgangspunkt i kommunens situasjon per i dag. En rik kommune i vekst og med en lav andel trygdemottakere har andre rammebetingelser å operere under og et annet tjenestebehov å dekke enn en kommune med lite frie midler og mange trygdemottakere. Poenget kan virke selvsagt, men er likevel viktig. I dette kapitlet vil vi beskrive Holmestrand kommunes nå-situasjon. Hvilket næringsgrunnlag har kommunen? Er det befolkningsvekst eller fraflytting? Foreligger det større utbyggingsplaner som kan ventes å ha betydning for befolkningsutviklingen? Hvordan er kommunens økonomi? Hvordan er befolkningssammensetningen og hva kjennetegner kommunens boligmasse? Dette er eksempler på spørsmål som er sentrale og som vi vil gi noen svar på i dette kapitlet. Beskrivelsen tar utgangspunkt i kommunens egne plan- og styringsdokumenter samt statistikk hentet fra SSB og Folkehelseinstituttet.

Først gis en kort beskrivelse av kommunens nåsituasjon på et overordnet nivå, samt framtidsplaner (2.1). Dernest en beskrivelse av kommuneøkonomien (2.2), før vi gir en mer detaljert beskrivelse av kommunens befolkningssammensetning (2.3), boligstrukturen (2.4) og den kommunale boligmassen (2.5).

### 2.1 Nåsituasjon og framtidsplaner

Holmestrand by er det minste av fire regionsentre i Vestfold (de tre andre er Tønsberg, Horten og Revetal). Per 31.12 2011 hadde kommunen 10 523 innbyggere (SSB). Holmestrand har noen utfordringer på nærings-, handels- og tjenesteytingsfronten, der det blir en viss konkurranse med de større næringssettene i fylket (Holmestrand kommune 2011b:8). Holmestrand er en kommune i vekst, og med store visjoner for framtiden. Småbyen Holmestrand

ligger ved fjorden og er preget av et maritimt miljø. I sin kommuneplan skisserer kommunen fem målsetninger fram mot 2023:

1. Livskvalitet i natur og kultur
2. Styrke befolkningsgrunnlaget
3. Framtidsrettet næring
4. Energi og miljø, et levende bysentrum
5. Samarbeid på tvers av profesjoner, fagfelt og sektorer, også ved å inkludere frivillige organisasjoner, samt andre kommuner og eksterne aktører, for eksempel Frivillighetssentralen, Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Sanitetsforeninger, Røde Kors, ulike etniske grupper m.fl. har kunnskaper og ressurser som kommunen kan spille på (Holmestrand kommune 2011b:3, 2011a:15).

Å arbeide mot disse målene skal ifølge kommunen kunne gi muligheter for å oppnå og sikre trygghet, økt livskvalitet og trivsel for innbyggerne. Enkelte av målene kan også relateres til den boligsosiale handlingsplan, og det er derfor viktig at en ser på det boligsosiale arbeidet i sammenheng med resten av kommunens arbeid.

Holmestrand ønsker å være en trygg og attraktiv bokommune. *Tilflytting, egen ungdom, god kommunikasjon og levekårsindeks skal stå i fokus* (Holmestrand kommune 2011b:5). Kommunen ønsker befolkningsvekst, men er opptatt av at befolkningstilveksten også bør bestå av mennesker som representerer tilførsel av ressurser og skatteinntekter til kommunen. Tilstrekkelige skatteinntekter er nødvendig for å kunne bistå de mer vanskeligstilte som bor i Holmestrand kommune, i tillegg til at kommunen må kunne fylle andre forventninger til kommunale tjenester. Utbygging av jernbanen, med dobbeltspor, er ventet å gi positive utslag for Holmestrand. Reise- og kommunikasjonsmulighetene, for eksempel i form av pendlingsmuligheter, er forbedret de siste årene, og vil bli ytterligere forbedret framover, der reisetiden inn til Oslo vil bli redusert. I tillegg har det kommet ny E18 inn mot Oslo, og et forbedret ekspressbussrutetilbud (Holmestrand kommune 2011b:5). Dette kan gjøre Holmestrand stadig mer attraktiv som bokommune i årene framover, for eksempel for unge

med høy utdannelse, da kommunen/byen i stadig større grad kan bli del av Osloregionen som bo- og arbeidsregion (ibid.).

## 2.2 Kommuneøkonomien

Holmestrand kommune har en hardt presset økonomi med stor gjeldsbyrde. Et mål på kommunens økonomiske situasjon kan leses fra KOSTRA ved å betrakte frie inntekter per innbygger. Frie inntekter vil si skatteinntekter pluss rammeoverføringer.

Holmestrand hadde i 2011 39 570 kroner per innbygger i frie inntekter. Tabell 2.1 viser at Holmestrand har litt lavere inntekter enn landsgjennomsnittet. Kommunen har også lavere inntekter enn gjennomsnittet for kommunene i Vestfold.

Tabell 2.1 *Frie inntekter per innbygger 2011*

	Frie inntekter per innbygger
Landet	43 431
Vestfold	40 673
Holmestrand	39 570

Kilde: KOSTRA

Differansene i tabellen er større enn hva det kan synes som ved første øyekast. En indikasjon på dette får en ved å multiplisere differansen mellom Holmestrand og henholdsvis Vestfold og landsgjennomsnittet med innbyggertallet i Holmestrand kommune. Sammenlignet med gjennomsnittet i Vestfold blir differansen på 11,6 millioner kroner, og sammenlignet med landsgjennomsnittet blir differansen 40,6 millioner kroner.

De økonomiske utfordringene forventes å øke i årene framover, og det krever en omstrukturering som vil kunne merkes på flere plan. For eksempel har kommunen sett seg nødt til å legge ned to skoler. Kommunen har innført eiendomsskatt på nærings-eiendommer, og det diskuteres hvorvidt dette skal innføres også på vanlige boliger. Den gjeldende finansieringen i kommunen vil ikke kunne dekke kommunens aktiviteter, prosjekter og utviklingsplaner (Holmestrand kommune 2011c:2). Kommunens låneopptak er per i dag på ca. 243 millioner kroner. Av denne summen er et lån fra Husbanken på 20 millioner som er øremerket til startlån (Holmestrand kommune 2011c:6).

Innenfor Helse, sosial og omsorg (HSO) forventes store utgiftsøkninger framover. Det er en økning i antall brukere med behov for omfattende tjenester, det blir stadig flere eldre sett i forhold til andelen arbeidsføre voksne, det er mer arbeidsledighet, flere alvorlig syke, flere med behandlingsbehov innenfor rus og psykiatri, og flere som har økonomiske problemer. Dette vil merkes på kommunens budsjetter.

Kommunen ønsker å satse på IT-systemer som vil gi større oversikt over behovene, og på kompetanseheving, samt bedre rutiner og prosesser når det gjelder saksbehandling, arkiv, journalføringer og turnusprogrammer. Samarbeid og bruk av (fag)nettverk er også en viktig komponent her. Målet er større effektivisering og bedre utnyttelse av ressursene. Samtidig som kommunene har disse målene, har HSO sine budsjetttrammer blitt redusert (i 2010 med 10-12 årsverk). Større vekt på helhetstenkning og ressursutnyttelse og innsparinger har dermed blitt enda viktigere enn før.

Det følger av det ovennevnte at det økonomiske handlingsrommet til kommunen generelt, og innenfor Helse, sosial og omsorg spesielt er svært begrenset (Holmestrand kommune 2011c:27). De reduserte budsjetttrammene innenfor Helse, sosial og omsorg har fått en rekke merkbare konsekvenser:

- krav om mindre bruk av vikarer, overtidstimer og korte engasjementer.
- færre tilbud innenfor Psykisk helse for voksne, hjemmetjenesten og sosialtjenesten, inkludert turnusendringer og gjennomgang/effektivisering av forebyggende tjenester.
- kursvirksomhet blir holdt på et minimum.
- reduksjoner og/eller gjennomganger av fritidstilbudet til ungdom, og ressursbruk til tilbud om støttekontakter, avlastningstilbud og omsorgslønn (Holmestrand kommune 2011c:28).

Til tross for dette er sårbare grupper som for eksempel bostedsløse, nevnt som en prioritert gruppe for kommunen i budsjettperioden 2011-2014. Dette gjelder spesielt folk med rusrelaterte problemer, som har behov for tett(ere) oppfølging. Kommunen ønsker å bidra til bedre levekår og større sosial

trygghet, samt forebygging av sosiale problemer, innenfor det som er mulig med de økonomiske rammevilkårene kommunen må forholde seg til (Holmestrand kommune 2011c:32). I boligrelaterte spørsmål vil midlene kommunen får fra Husbanken via boligsosialt utviklingsprogram gi noe friske midler, selv om det i det store bildet ikke er snakk om store beløp (inntil 1,5 millioner kroner per år i programperioden).

### 2.3 Befolknings sammensetning

Befolkningen i kommunen øker med ca. 1 prosent i året, noe som stimulerer til økt boligbygging generelt. Det er usikkert hvordan dette vil påvirke boligbygging for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunens folketall har vokst med 17,84 prosent i trettiårsperioden fra 1982. Dette er svakere enn landsgjennomsnittet og langt svakere enn folketallsveksten på om lag 26 prosent i Vestfold fylke. Holmestrand har hatt positiv nettoflytting hvert år siden 1996, men fødselsoverskuddet har i enkelte år i perioden vært negativt. I tabellform ser befolkningsutviklingen slik ut:

Tabell 2.2 *Befolkningsutvikling 1982-2012*

	Holmestrand	Vestfold	Hele landet
1982	8 699	187 649	4 107 063
1992	9 156	199 547	4 273 634
2002	9 426	216 456	4 524 066
2012	10 251	236 424	4 985 870
Vekst 12-02	8,75	9,22	10,21
Vekst 12-92	11,96	18,48	16,67
Vekst 12-82	17,84	25,99	21,40

Kilde: SSB Befolkningsstatistikk.

Tabell 2.3 viser forventet befolkningsutvikling fram til 2040 i Holmestrand basert på SSBs mellomalternativ. Vi ser at det ventes et folketall på 13 146 innbyggere i 2040. Den framtidige folketallsveksten forventes altså å bli noe kraftigere enn den faktiske folketallsveksten kommunen har hatt de siste tiårene.

Tabell 2.3 *Forventet befolkningsutvikling 2012-2040*

	Holmestrand
2020	11 309
2030	12 455
2040	13 146
Vekst til 2020	10,31
Vekst til 2030	21,49
Vekst til 2040	28,23

Kilde: SSB Befolkningsstatistikk.

Tabell 2.4 viser fordelingen av husholdningstyper basert på Folke- og bolig tellingen 2001. Dessverre har det ikke blitt gjennomført noen nyere folketelling. Tabellen viser at fordelingen av husholdningstyper i Holmestrand i 2001 var noenlunde lik landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet for Vestfold.

Tabell 2.4 *Fordeling av husholdningstyper 2001.*

	Holmestrand	Vestfold	Hele landet
Antall husholdninger	4 196	94 339	1 961 548
Enfamiliehusholdninger i alt	97,3	97,4	97
Aleneboende	37	36,4	37,7
Par uten ugifte, hjemmeboende barn	23,6	22,8	21
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	9,2	10,7	11,4
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	11,5	11,9	11,7
Mor/far med barn (yngste barn 0-17 år)	6,2	6	5,5
Enfamiliehusholdninger med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	9,8	9,6	9,8
Flerfamiliehusholdninger med og uten barn	2,7	2,6	3

Kilde: SSB Folke- og bolig telling

Tabell 2.5 viser median husholdsinntekt for ulike husholdningstyper i 2009. Median vil si den inntekt som ligger midt i fordelingen, det vil si at halvparten har lavere og halvparten har høyere inntekt enn medianinntekten. Medianinntekten er forskjellig fra gjennomsnittsinntekten. Vanligvis ligger gjennomsnittsinntekten høyere fordi høye inntekter trekker opp gjennomsnittet (såkalt høyreskjev fordeling). Vi ser at medianinntekten for alle husholdninger i Holmestrand er omtrent som medianinntekten

i landet som helhet. Holmestrand skiller seg gjennomgående lite ut med hensyn til husholdningenes inntektsnivå.

Tabell 2.5 *Median husholdsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper 2010.*

	Alle husholdninger	Aleneboende	Par uten barn	Par med barn 0-17 år	Enslig mor/far med barn 0-17 år
Holmestrand	410 000	227 000	485 000	652 000	336 000
Vestfold	403 000	223 000	488 000	641 000	339 000
Hele landet	411 000	232 000	501 000	663 000	348 000

Kilde: SSB Inntektsstatistikk.

### 2.3.1 Nærmere om levekår og tiltak for å bedre levekårene

Holmestrand kommune har inntil nå skåret lavt på SSBs levekårsindeks<sup>8</sup>, både i forhold til Vestfold fylke og landet ellers. Dette avspeiles også i kommunens folkehelseprofil (Folkehelseinstituttet 2012). For hver indikator i SSBs levekårsindeks ble kommunene og bydelene rangert i 10 like store grupper. Verdien 1 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren osv., mens verdien 10 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de 7 indikatorene for levekårsproblemer. Jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre kommuner og bydeler. Indeksens formål var å belyse forskjeller mellom kommuner i utbredelsen av sosiale problemer. En bredere anlagt indeks ville gitt mer relevante holdepunkter for hvordan levekår varierer mellom ulike kommuner og bydeler. Men en slik utvidet indeks ville i mindre grad være egnet til å belyse problemskapende forhold i kommunene. Også som en indikasjon på geografiske forskjeller i sosiale problemer må imidlertid indeksen tolkes med stor forsiktighet. Bl.a. er alle problemene tillagt samme betydning i indeksen. For mer utfyllende kommentarer om indeksen, henviser vi til Samfunnsspeilet 6/99, SSB.

<sup>8</sup> SSB lager ikke lenger Levekårsindeksen. Derfor bruker vi de siste tilgjengelige tallene, som er fra 2008.



Holmestrand kommer som nevnt svært dårlig ut på levekårsindeksen. Gjennomsnittlig skåre på indeksen for Holmestrand er 8,3 der 10 er det dårligste. Gjennomsnittet blant landets kommuner var i 2008 en skåre på 5,49. Holmestrand var i 2008 rangert som nummer 25 blant kommuner med dårligst levekår i henhold til denne indeksen. Verst stilt var kommunen når det gjaldt bruk av attføringspenger (skåre 10). Kommunen kom også dårlig ut med hensyn til bruk av overgangsstonad og uføretrygd (skåre 9) (se også punkt 2.3.3).

Tabell 2.6 *Levekårsindeks for 2008 og 2000 samt verdien på hver enkeltindikator for 2008.*

	Holmestrand	Gjennomsnitt
Indeks 2008	8,3	5,49
Indeks 2000	7,7	5,42
Sosialhjelp	8	5,44
Dødelighet	7	5,60
Uføretrygd	9	5,85
Attføringspenger	10	5,31
Arbeidsledige	7	5,16
Overgangsstonad	9	5,61
Lav utdanning	5	6,02

Kilde: SSB, Levekårsstatistikk.

Levekårsutfordringene gjenspeiles også i nyere undersøkelser. Folkehelseinstituttets folkehelseprofil for Holmestrand kommune viser for eksempel at det i 2011 var en høyere andel uføretrygdede over 45 år enn i landet for øvrig (Folkehelseinstituttet 2012:1).

Levekårsproblemer har selvsagt stor betydning for både hvilke tjenester som trengs og for omfanget på det kommunale tjenestetilbudet, ikke minst for boligjenester. I KOSTRA har SSB utarbeidet en såkalt behovsprofil som viser indikatorer med betydning for dimensjoneringen av kommunalt tjenestetilbud. Tabell 2.7 nedenfor gjengir noen av indikatorene på behovsprofilen for Holmestrands vedkommende. Vi ser at Holmestrand har en litt høyere andel eldre mellom 67-79 år enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Vestfold. Andelen eldre på 80 år eller over er imidlertid omtrent som både landsgjennomsnittet og Vestfoldgjennomsnittet. Andelen skilte og separerte er relativt sett

høy i Holmestrand. Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden er også litt høyere i Holmestrand enn i landet og Vestfold som helhet. Andelen uførepensjonister er også høy i Holmestrand, men her er de ferskeste data som ligger inne i KOSTRA fra 2008. Innflyttings- og utflyttingsratene er likt gjennomsnittet for Vestfold. Som i Vestfold som helhet er videre arbeidsledigheten høyere enn for landet som helhet.

Tabell 2.7 *Bebøvsprofil KOSTRA 2011.*

	Holmestrand	Vestfold	Landet
Andel 67-79 år	10,4	9,6	8,7
Andel 80 år og over	4,5	4,7	4,4
Andel skilte og separerte 16-66 år	15,2	14	11,2
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (2010)	2,5	2,3	1,9
Andel uførepensjonister 16-66 år (2008) <sup>9</sup>	13,7	10,8	8,9
Andel enslige innbyggere 80 år og over	66,6	64,8	66,1
Innflytting per 1000 innbyggere*	65,5	65,3	61,3
Utflytting per 1000 innbyggere*	54,1	55,3	51,9
Andel arbeidsledige 16-24 år	2,2	2,4	1,9
Andel arbeidsledige 25-66 år	2	2,2	1,9

\* Tallverdiene refererer til antall personer som har flyttet per 1000 innbyggere.

Kilde: KOSTRA

Utdanningsnivået i kommunen er også relativt lavt, og dette kan ha sammenheng med levekårsindeksen. Men, som tabell 2.8 viser er det snakk om små forskjeller mellom Holmestrand kommune og henholdsvis Vestfold og landsgjennomsnittet når det gjelder andel av befolkningen som kun har utdanning på grunnskolenivå og andelen som har kort universitets- og høyskole-utdanning. Derimot er det en markant forskjell når det gjelder andel av befolkningen som har lang universitets- og høyskole-utdanning. Her er andelen på landsgjennomsnittet nesten dobbelt så stor som andelen i Holmestrand kommune.

<sup>9</sup> Her har vi nyere tall fra SSB, se punkt 2.3.3.

Tabell 2.8 *Utdanningsnivå 2010.*

	Holmestrand	Vestfold	Hele landet
Grunnskolenivå	31,7	29,4	29,4
Videregående skole-nivå	46	45,5	42,7
Universitets- og høghskolenivå kort	18,5	20,5	21,1
Universitets- og høghskolenivå lang	3,8	4,7	6,7
Sum	100	100	100

Kilde: SSB Utdanningsstatistikk.

Arbeidsledigheten er høy, noe som ofte også kan henge sammen med utdanningsnivået. Holmestrandts folkehelseprofil viser noe av det samme. Den viser at det er flere personer i kommunen som har grunnskole som høyeste utdanning, enn i landet for øvrig. Samtidig viste den at arbeidsledighetsraten i kommunen ikke skiller seg nevneverdig fra landsgjennomsnittet. Dette gjelder også andelen personer i lavinntektshusholdninger (Folkehelseinstituttet 2012:1). Det blir stadig vanskeligere å komme i arbeid om man ikke har utdanning i dagens norske samfunn. Holmestrand var tidligere en industrikommune som sysselsatte mange. Nå er mange av disse arbeidsplassene for ufaglærte og grunnskoleutdannede borte, selv om kommunen fremdeles huser lettmetallindustri. Industrisektoren er mer usikker og i større grad preget av raske endringer enn tidligere. Som i landet ellers, virker nedleggingen og utflaggingen av industrisektoren inn på arbeidsledighetsraten. Kommunen ønsker å etablere og tiltrekke seg nye næringer som igjen kan skape arbeidsplasser (Holmestrand kommune 2011b:7).

### 2.3.2 Forebygging og integrasjon

Det er mange sosialt vanskeligstilte i Holmestrand. Det er også flere personer som bruker medisiner mot psykiske lidelser, enn i landet for øvrig (Folkehelseinstituttet 2012:1). Når det gjelder fysisk helse, har kommunen en større andel som er diagnostiserte med KOLS og type 2 diabetes, enn det som er vanlig ellers i landet. Andelen diagnostiserte med hjerte- og karsykdommer er på nivå med landet for øvrig (Folkehelseinstituttet 2012:1). Mange undersøkelser viser at helseproblemer som for eksempel KOLS og

type 2 diabetes sannsynligvis har en sammenheng med sosiale forskjeller, der slike sykdommer er overrepresentert hos mennesker som har lav inntekt og lav utdanning (ibid.).

Kommunen er opptatt av oppfølging og integrering av vanskeligstilte. I et kommuneplanperspektiv handler dette også om estetisk utvikling gjennom økt trivsel, boligstandard og kvalitet i boområdene der vanskeligstilte bor. Kommunen ønsker å heve gjennomsnittet på sosioøkonomiske indikatorer til Vestfold fylkes nivå. Dette er en omfattende og langsiktig oppgave *hvor helse, attraktivt bo- og nærmiljø, utdanningsnivå, arbeidsmarked, kulturtilbud og identitet er fundamentale faktorer for det gode liv* (Holmestrand kommune 2011b:5). Kommunen vil arbeide for å bedre levekårene slik at kommunen kommer bedre ut på Levekårsindeksen ved hjelp av forskjellige virkemidler. Folkehelsearbeid skal få en større plass, i tråd med de nye retningslinjene som har kommet med Samhandlingsreformen. Kommunen ønsker også å ta i bruk flere forebyggende virkemidler under vignetten *Friske Holmestrand*: Barn, unge og helse skal tas med i betraktning i kommunens planarbeid. Kommunen vil satse på flerfaglige fora for å bistå barn og unge med psykiske problemer. Kommunen vil også arbeide med, og rullere rusplanen, som også er nært knyttet til den boligsosiale handlingsplanen. De vil arbeide for å integrere folk med rusproblemer og/eller psykiske lidelser i lokalsamfunnet i større grad, for eksempel ved å skape flere lavterskel møtesteder og kulturtiltak, samt arbeidsmarkedstiltak for vanskeligstilte. Her kommer også heving av standard og status på boligmassen og bomiljøene inn (Holmestrand kommune 2011b:6).

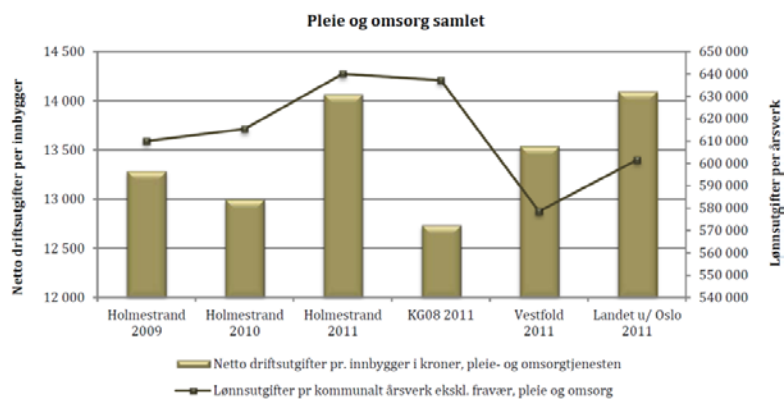
### 2.3.3 Trygde- og velferdsytelser

Kommunen har hatt en økning av utgifter i netto driftsutgifter per innbygger til pleie- og omsorgstjenester fra 2010 til 2011. Nivået er nå på linje med landsgjennomsnittet (Holmestrand kommune 2012c:44). Stadig flere unge mellom 18 og 25 år i kommunen har behov for trygd og økonomisk sosialhjelp. Kommunen har en ganske høy andel uføretrygdede, både sett i forhold til Vestfold kommune og landet for øvrig (Folkehelseinstituttet 2012:4). Samtidig viser data fra SSBs Trygde- og sosialstatistikk at Holmestrand kommune har hatt en liten nedgang i andelen uførepensjonister 20-66 år i perioden 2008-2010, og at den har vært litt større enn for Vestfold som helhet. Andelen er redusert

med 0,55 prosentpoeng fra 9,15 til 8,6 i Holmestrand kommune, mens reduksjonen i Vestfold var på 0,18 prosentpoeng fra 7,21 til 7,03 (SSB).

Det er, som tidligere antydnet, flere enn før i kommunen som har behov for pleie- og omsorgstjenester, inkludert oppfølging i egen bolig. Det er økende behov for ytelser og tjenester til pleie og omsorg for eldre i egen bolig, til psykisk helsearbeid og til integrering av flyktninger, og til arbeid med å bedre miljøet i noen boområder. Noen av disse behovene kan dekkes gjennom det boligsosiale utviklingsprogrammet (Holmestrand kommune 2012b:8). I forhold til Vestfold og landet generelt ser utgiftsnivået slik ut:

Figur 2.1 *Pleie- og omsorgsutgifter 2009-2011*



(Holmestrand kommune 2012c:44)

Når det gjelder sosialhjelp, har kommunen en relativt høy andel sosialhjelpsmottakere i yrkesaktiv alder. Utbetalingssommene per måned er også høyere enn i mange andre kommuner. Tabell 2.9 viser andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggertallet. I Holmestrand er andelen sosialhjelpsmottakere litt høyere enn i Vestfold som helhet, som igjen har en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn landet som helhet. På den annen side har Holmestrand hatt en reduksjon i antall mottakere av kvalifiseringsstønad. I 2011 hadde Holmestrand 1,7 mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere, mens andelen året før var på 4,6. Dessverre foreligger ikke andelen på landsbasis og for Vestfold. Andelen har imidlertid blitt redusert i fra året før, 2010,

da Holmestrand hadde 4,6 mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere.

Tabell 2.9 *Andel sosialhjelpsmottakere 2011.*

	Holmestrand	Vestfold	Landet
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,9	2,7	2,5
Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere	1,7	X	X

Kilde: KOSTRA.

## 2.4 Boligstruktur, -typer og -marked

Bolig er en sentral faktor når en snakker om det boligsosiale feltet og er tema for dette underkapittelet. Innledningsvis gir vi en generell beskrivelse av boligmassen i kommunen, etterfulgt av en beskrivelse av boligmarkedet. Videre gir vi en beskrivelse av den kommunale boligmassen, før vi går nærmere inn på boligbehovet og –tilbudet til de vanskeligstilte.

### 2.4.1 Boligstruktur

Tabell 2.10 nedenfor viser hvordan boligmassen i Holmestrand fordeler seg på boligtyper basert på SSBs boligstatistikk. Denne statistikken omfatter både bebodde og ubebodde boliger. Etter siste folke- og bolig telling i 2001 har det ikke vært undersøkt om det bor folk i boligene. Statistikken viser en høy eneboligandel i forhold til landsgjennomsnittet. I Holmestrand utgjør eneboliger 58 prosent av boligmassen, mens de i landet som helhet utgjør i overkant av 52 prosent av boligmassen. Eneboligandelen i Vestfold er noe over 57 prosent. Også kategorien ”rekkehus, kjedehus og andre småhus” er mer utbredt i Holmestrand enn gjennomsnittlig for hele landet, mens tomannsboliger er mindre utbredt. Blokkandelen i Holmestrand er videre klart lavere enn landsgjennomsnittet. Holmestrand har imidlertid en høyere blokkandel enn gjennomsnittet for Vestfold. Vi kan videre nevne at om lag 12 prosent av boligmassen i Holmestrand (der byggeår er oppgitt) er bygd i 2001 eller seinere (ikke tabellert). Dette utgjør en byggeaktivitet på 1,2 prosent årlig, noe som er ganske normalt.

Tabell 2.10 *Fordeling på boligtyper 2011. Beboede og ubeboede boliger.*

Boligtype	Antall	Andel	Ande	Andel
Enebolig	2 701	58,0	57,2	52,2
Tomannsbolig	201	4,3	10,1	9,1
Rekkehus, kjedehus og	792	17,0	14,3	11,6
Boligblokk	641	13,8	12,9	22,6
Bygning for bofellesskap	207	4,4	2,0	1,8
Andre bygningstyper	115	2,5	3,6	2,6
I alt	4 657	100,0	100,1	99,9

Kilde: SSB Boligstatistikk

Tabell 2.11 viser hvordan boligmassen fordelte seg på disposisjonsform basert på Folke- og bolig tellingen 2001 (senere fulltellingsdata finnes ikke). Vi ser at Holmestrand har en leieandel litt under landsgjennomsnittet (hhv. 21,4 og 23,2 prosent). Blant leierne er det 57 prosent som leier av andre privatpersoner. Vi har tidligere også sett at eneboliger dominerer boligmassen. Dette betyr etter all sannsynlighet at mange av boligene som leies ut er sokkelboliger. En slik struktur på leiemarkedet skaper problemer for kommuner når det gjelder å bosette vanskeligstilte, noe vi kommer tilbake til i 2.5.4. Vi ser videre at 17,6 prosent av boligene i Holmestrand eies gjennom borettslag eller boligaksjeselskap. Dette er høyere enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Vestfold. De fleste av disse boligene ligger nok i boligblokker.

Tabell 2.11 *Fordeling på disposisjonsform 2001. Beboede boliger.*

	Andel Holmestrand	Andel Vestfold	Andel hele landet
Antall boliger	4 196	94 339	1 961 548
Eies i alt	78,6	78,2	76,7
Selveier inkl. sameie	61,0	64,8	62,5
Borettslag/boligaksjeselskap	17,6	13,4	14,1
Leies i alt	21,4	21,8	23,3
Av privatperson	12,2	13,1	13,0
Av boligselskap	3,8	2,5	2,5
Av kommunen	3,0	2,9	3,8
Som tjenestebolig	0,3	0,5	1,0
På andre vilkår	2,0	2,6	3,1

Kilde: SSB, Folke- og bolig telling.

## 2.4.2 Boligmarked og prisutvikling

Prisnivået på boliger er lavere enn i nærliggende kommuner og i Oslo. Prisene har likevel økt de siste årene. Tabell 2.12 viser nivå og utvikling i kvadratmeterprisen på eneboliger.<sup>10</sup> Vi ser at boligprisnivået er lavere i Holmestrand enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Vestfold.

Prisutviklingen har vært svakere i Holmestrand. Fra 2002 til 2011 økte kvadratmeterprisen for eneboliger i Holmestrand med om lag 42 prosent, mens den økte med om lag 69 prosent på landsbasis. Vi ser at prisnivået i 2002 i Holmestrand skilte seg lite fra både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Vestfold. Årsaken til at vi betrakter eneboliger er at det bare er her det er et tilstrekkelig antall observasjoner til å si noe om boligprisutviklingen.

Holmestrand har en god del blokkleiligheter, men disse eies gjennom borettslag og inngår dermed ikke i statistikken SSB publiserer. Boligpolitisk er kanskje husleier det mest interessante siden målgruppen for boligsosiale tiltak i stor grad er leietakere. Imidlertid finnes det ingen statistikk over husleier i Norge på kommunenivå.<sup>11</sup>

Tabell 2.12 *Boligprisnivå 2011 og boligprisutvikling 2002-2011. Kvadratmeterpris eneboliger.*

	2011	2002	Vekst 2002-2011
Holmestrand	15 468	10 875	42,23
Vestfold	18 200	11 683	55,78
Hele landet	19 028	11 268	68,87

Kilde: SSB Boligstatistikk.

Det forventes fortsatt økning i boligprisene i kommunen, etter hvert som Osloregionen ”sprer seg”. Jernbaneutbyggingen medvirker til dette. Det er mye optimisme og utbyggingsplaner i kommunen, ifølge flere intervjupersoner. Det er store planer for utbygging i sentrum, også i havneområdet. En utfordring for kommunen kan være i hvilken grad kommunen er med å styre

<sup>10</sup> Årsaken til at startår er 2002 var at statistikken ble etablert dette året.

<sup>11</sup> For å kunne undersøkt dette måtte vi ha foretatt en egen datainnhenting og dette ligger utenfor dette prosjektets økonomiske rammer og tidsrammer.



utviklingen, for eksempel når det gjelder utbygging av boliger for vanskeligstilte. Er utbyggerne interesserte i å bygge slike boliger? Kan utbyggingen finansieres på tilfredsstillende vis for alle parter? Kan man unngå at boligene blir for dyre for beboerne? Ifølge en av intervjupersonene er det ofte slik at kommunen følger etter utbyggerne, og dermed ikke er i forkant når det gjelder planlegging og styrt regulering: *Det er litt for lett å gi dispensasjoner til utbyggerne. De stiller nærmest kabinettsspørsmål*, uttaler en intervjuperson i kommunen.

## 2.5 Den kommunale boligmassen

Holmestrand hadde i 2011 29 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Kommunen ligger dermed godt over landsgjennomsnittet på 21 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Holmestrand kommune disponerte ved utgangen av 2011 297 boliger (jf tabell 2.13). I 2001 disponerte kommunen 277 boliger (KOSTRA). Antall kommunalt disponerte boliger har altså økt med om lag 7 prosent i perioden, men kommunen har nå et ønske om å redusere antallet kommunale boliger og i 2010 solgte kommunen 15 stykk.

Kommunen har også flere søkere til kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere enn landsgjennomsnittet, 12 mot 7, noe som ikke er overraskende i lys av de dataene vi har presentert om levekår og sosiale forhold. Avslagsprosenten var 20 prosent, mens den var 4 prosent på landsbasis. Den høye avslagsprosenten må ses i sammenheng med det relativt høye antallet søkere.

79 prosent av de nyinnflyttede husholdningene i kommunalt disponerte boliger fikk tildelt bolig fordi de hadde behov for tilrettelagt bolig. 6 prosent hadde psykiske lidelser, 7 prosent var rusmiddelbrukere, mens 4 prosent var rusmiddelbrukere med psykiske lidelser. For 4 prosent av de som fikk tildelt kommunalt disponerte boliger foreligger det ikke opplysninger om tildelingsårsak som passer noen kategori i KOSTRA.

Tabell 2.13 nedenfor viser noen nøkkeltall for Holmestrand hentet fra boligdelen av KOSTRA. Vi presenterer tall både fra 2011 og 2010. 25 av 125 søkere fikk avslag på bolig i 2011, mens 17 av 89 søkere fikk avslag i 2010. Avslagsprosenten var dermed ganske stabil, hhv. 20 og 19 prosent. I 2011 er det ingen nye husstander på

venteliste, mens det var 30 husstander på venteliste i 2010. Dette virker noe overraskende i lys av at kommunen har redusert sin beholdning av kommunalt disponerte boliger siste året.<sup>12</sup> 25 husstander bodde i midlertidige botilbud i 2011, mens 7 husstander gjorde det i 2010. Kommunen eide 88 omsorgsboliger og hadde disposisjonsrett til ytterligere 66 omsorgsboliger begge år. Kommunen disponerte 15 omsorgsboliger per 1000 innbyggere. 57,1 prosent av disse boligene eies av kommunen. I Holmestrand bor 7,9 prosent av innbyggerne over 80 år i bolig med heldøgns bemanning. I Vestfold som helhet er tilsvarende andel 3,4 prosent, på landsbasis er andelen 3,8 prosent. (KOSTRA).

Tabell 2.13: *Kommunal boligmasse, tildelinger og boligbehov, nøkkeltall. 2010-2011*

	2011	2010
Totalt antall kommunalt disponerte boliger	297	312
Antall utleide boliger per 31.12	293	312
Antall boliger kjøpt eller bygget siste år	0	0
Antall husstander i midlertidige botilbud, i alt	25	7
Antall boliger solgt siste år	15	1
Antall søknader siste år	125	89
Av dette, antall nye søknader mottatt siste år	120	79
Antall avslag på søknad om kommunal bolig	25	17
Av dette, antall avslag på nye søknader	25	17
Antall husstander tildelt bolig i alt	95	72
Antall nyinnflyttede husstander	90	62
Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	154	154
Kommunalt eide omsorgsboliger	88	88
Privat eide omsorgsboliger med kommunal disposisjonsrett	66	66

Kilde: KOSTRA

### 2.5.1 Forvaltning av boligmassen

Som nevnt har kommunen solgt noen av sine eiendommer for å redusere sine utgifter, og fordi boligene ifølge kommunen, var i en svært dårlig forfatning. Kommunen har også justert øvrige husleier

<sup>12</sup> Vi har fått opplyst av kommunen at KOSTRA-tallene for 2010 her må tolkes med forsiktighet, da tallene ikke ble skikkelig kvalitetssikret internt i kommunen.

for å få dekket utgifter i større grad (Holmestrand kommune 2012c:55). Kommunen er av den oppfatning at den har for mange kommunale boliger sett i forhold til sine nabokommuner i Vestfold. Ovenfor så vi at Holmestrand ligger godt over landsgjennomsnittet i antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.

Et mål for planperioden (2011-2014) er å redusere antallet kommunalt disponerte eiendommer ytterligere, en reduksjon på 10-15 vanlige utleieboliger (Holmestrand kommune 2011a:3). En grunn til dette er at boligene kommunen disponerer ikke lenger gjenspeiler behovet i befolkningen, derfor er omstrukturering ønskelig, noe som også fremgår av den boligsosiale handlingsplanen: *Det vil i planperioden innføres systemer som utfyller hverandre og kvalitetssikrer god oversikt fra kommunens side i alle typer boliger* (Holmestrand kommune 2011a:6). For å lykkes med dette kreves godt samarbeid på tvers og at relevante aktører har en kontinuerlig oversikt over hva som er behovet i kommunen og hva som finnes av disponible leiligheter og leilighetenes egenskaper. Dette ble også diskutert på dialogmøtet og slik vi ser det er det her snakk om en to-trinnsprosess:

**Trinn 1** Selge unna boligmasse som kommunen ikke har behov for (boliger som ikke passer målgruppene).

*Utfordring:* å få de som i dag bor i kommunale boliger over til å eie bolig selv. Mange av dagens beboere sitter i dag på tidsbestemte kontrakter. En del av disse er ikke lenger å anse som vanskeligstilte på boligmarkedet, ifølge kommunen, og har følgelig ikke behov for kommunal bolig.

**Trinn 2** Bruke midlene fra boligsalg til å skaffe seg flere boliger innenfor de boligtypene som kommunen trenger mer av.

*Utfordring:* det er lite ledige tomtearealer i kommunen.

**Forutsetning:** for å bruke midlene kommunen (får etter salg av boligmasse) på en mest mulig målrettet måte er det viktig å få kartlagt og dokumentert hvilket boligbehov kommunen har, hvilke boligtyper det er mest behov for.

Prosessen skissert ovenfor og utfordringene knyttet til den er noe vi kommer tilbake til i avslutningskapittelet.

Ifølge kommunen selv er det, som tidligere antydte, behov for å leie eller bygge nye leiligheter for å møte behovet i befolkningen. Kommunen ønsker også å se nærmere på råderett og driftsform når det gjelder forvaltningen av boligene. I boligsosial handlingsplan ble det skissert tre alternative måter å organisere framtidig driftsform for boligforvaltningen:

1. Offentlig/privat samarbeid.
2. Videreutvikle nåværende organisering i boligstiftelser
3. Opprette kommunalt foretak

(Holmestrand kommune 2011a:9)

Siden da har kommunen jobbet videre med alternativ 2. Bystyre gjorde 22.juni 2011 følgende vedtak (sak 049/11):

Holmestrand kommune er positive til en sammenslåing av de kommunalt opprettede boligstiftelsene fra 9 til 1 boligstiftelse. Bystyret mener at dette vil bidra til en styrking av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Formålet, slik det framkommer i vedlagte utredning og vedtekter, støttes også.

Prosessen med å slå sammen stiftelsene er per juni 2012 ikke avsluttet, men etter det vi forstår er det kun et spørsmål om tid før sammenslåingen blir en realitet. I egenskap av eier av en betydelig andel av boligene kommunen disponerer har stiftelsen(e) en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet. Deres rolle blir nærmere beskrevet og diskutert under punkt 4.1.

## 2.5.2 Boligtyper

Kommunen disponerer boliger av ulike typer og med ulike boformer og botilbud, som ideelt sett skal være tilpasset befolkningens behov, i 2011 totalt 297 boliger. Noen er kommunalt eid, andre har kommunen tildelingsrett over gjennom boligstiftelsene (Holmestrand kommune 2012a). Herunder følger en oversikt over boligene, slik det er framstilt per juni 2012 (Holmestrand kommune 2012a):

*Omsorgsboliger:*

Navn	Bemannet / ubemannet	Antall boenheter	Eierskap	Type bolig
Rove 7-tallet	Ubemannet (hjemmetjenesten)	21	Rove boligstiftelse	Omsorgsbolig
Rove 7-tallet	Bemannet	5*	Rove boligstiftelse	Omsorgsbolig (bofellesskap)
Rove 3-tallet	Bemannet	23	Rove boligstiftelse	Omsorgsbolig
Rovebakken	Bemannet	24	Kommunalt eid	Omsorgsbolig
Roveveien 17	Bemannet	8	Kommunalt eid	Omsorgsbolig (bofellesskap)

*Bofellesskap for funksjonshemmede:*

Navn	Bemannet/ ubemannet	Antall boenheter	Eierskap	Type Bolig
Fosskollen	Bemannet	5 (1 enhet til fellesareal)	Fosskollen boligstiftelse	Bofellesskap
Godaker	Bemannet	10 (1 enhet til fellesareal og 2 boenheter til avlastning)	Godakerveien boligstiftelse	Bofellesskap
Øvre Gausen	Bemannet	5	Øvre Gausen boligstiftelse	Bofellesskap
Tunnelveien	Bemannet	9 (1 enhet til fellesareal)	Tunnelveien boligstiftelse	Bofellesskap

*Ubemannede trygde-/ seniorboliger:*

Navn	Tjeneste knyttet til	Antall boenheter	Eierskap
Botne Eldresenter	Hjemmetjenesten	37 (+ selve eldresenteret)	Stiftelse Botne Eldresenter
Botnetun	Hjemmetjenesten	9	Stiftelsen Botnetun
Kjærsenteret	Hjemmetjenesten	33 (+ 1 enhet til frisørsalong)	Stiftelse Kjærsenteret

*Psykiatriboliger / verneboliger (bl.a. rus): (Spesielt tilrettelagt til formålet. Ingen døgnbemanning<sup>13</sup>):*

Navn	Tjeneste knyttet til	Antall boenheter	Eierskap
Tyribo	Psykiatritjenesten /hjemmetjenesten	12 (inkl. 1 felles leilighet)  I tillegg 6 boenheter som ikke brukes av psykiatritjenesten	Holmestrand boligstiftelse
Bakken	Psykiatritjenesten /hjemmetjenesten / sosialtjenesten (rus)	16	Holmestrand boligstiftelse

<sup>13</sup> Dette er, etter det vi forstår, ikke helt riktig. På Tyribo har de nå døgnbemanning (har hatt det i cirka to år), mens det ikke er tilfelle på Bakken.

I boligsosial handlingsplan skisserer kommunen en nivåmodell med fire nivåer, som kategoriserer både boligtypene og hva slags tiltak som knyttes til boligene, og beboere/potensielle beboere. Det gis også et anslag på behovet for eventuelt flere boliger innenfor hver kategori.

NIVÅ	KOMMUNALE BOLIGER PÅ DETTE NIVÅER:	BRUKERGRUPPE
4	- Ordinære boliger i borettslag med kommunal tildelingsrett samt deler av 7-tallet og deler av stiftelsen Botne eldresenter og Stiftelsen Kjærserveret Totalt ca 60 boliger der vi har tildelingsrett på dette nivået.	Økonomisk vanskeligstilte Brukere med behov for tilpasset bolig med vedtak på tjeneste. Brukere fra nivå 3 som er i slutten på en treningsperiode for å tilpasse seg en normal bosituasjon. Flyktninger
3	Stiftelsen Botne eldresenter og Stiftelsen Kjærserveret Noen ordinære boliger i borettslag Totalt ca. 95 boliger der vi har tildelingsrett.  Definerte treningsleiligheter i ordinære borettslag med kommunal tildelingsrett Det er ytterligere behov for <u>6 – trenings leiligheter i Holmestrand kommune</u>	Mennesker med noe behov for tilsyn og hjelp. Brukere som har spesielle behov og som etter faglig tilråding er kvalifisert til å bo på dette nivå. Brukere som har kvalifisert seg fra nivå 2 og fortsetter med arbeidstrening med større krav til mestring av egen bosituasjon, men fortsatt etter vedtak.
2	Omsorgsboliger og boliger for funksjonshemmede. Treningsleiligheter for vanskelig bobare.  Det er ca. 140 leiligheter, der vi har tildelingsrett.  Minst 3 leiligheter bør ligge i byen under fjellet, disse må kjøpes eller bygges nytt. Det er behov for ytterligere ca. 6- 8 leiligheter på dette nivå, men dette kan variere noe.	Mer motiverte brukere med behov for tilsyn og hjelp for å klare dagen sin. Brukere med rusproblemer, adferdsproblemer og tjeneste fra psykisk helsetjeneste for voksne.  Disse undertegner tilleggsavtale til husleiekontrakten som følges opp med vedtak gjort av tjenestekontor. HSO følger egne prosedyrer for dette arbeidet
1	Totalt disponerer vi ca. 20 leiligheter på dette nivå.  Det er ytterligere behov for 3-6 leiligheter på dette nivå.	Vanskelig bobare Brukere med behov for oppfølging fra psykisk helsetjeneste for voksne og evt. andre tjenester i HSO. Disse har store atferdsproblemer knyttet til samhandling og vil ikke være motivert for undertegning av tilleggsavtalen.

(Holmestrand kommune 2011a:10)

### 2.5.3 Definerings av målgrupper

Hvem er så målgruppen for disse boligene? I dokumentet som oversiktene ovenfor er hentet fra gis det også en begrepsforklaring av boligtypene: livsløpsboliger, omsorgsboliger, seniorboliger, trygdeboliger og bofelleskap. Boligtypen psykiatriboliger/verneboliger (nevnt i forrige avsnitt) er det med andre ord ikke gitt en begrepsforklaring på. I avsnittet over står det også, i forlengelsen av psykiatriboliger/verneboliger, at disse boligene er ”Spesielt tilrettelagt til formålet”. I lys av de beskrivelsene mange av intervjupersonene har gitt i intervjuene er det etter vår oppfatning misvisende å si at Bakken er spesielt tilrettelagt formålet. Etter det vi kjenner til var det for noen år siden et prosjekt på Bakken hvor tanken var at den skulle være delvis bemanning slik at beboerne der fikk oppfølging. Prosjektet ble skrinlagt etter kort tid. Det vesentlige her i denne sammenheng er at det per i dag *ikke* er noen bemanning på Bakken, samtidig som det etter det vi forstår er en del personer med rusproblemer som blir tildelt bolig der. Det er en krevende beboergruppe som har behov for mye oppfølging. Bakken uten bemanning, slik den er i dag, er ikke egnet for denne gruppen. Det blir derfor, etter vår oppfatning, noe misvisende og omtale Bakken som Psykiatriboliger/verneboliger. Per i dag har ikke kommunen noen egnede boliger til denne gruppen. Den manglende oppfølgingen av denne gruppen har uheldige konsekvenser. En av dem er at leiligheter på Bakken blir stående tomme fordi personer som får tilbud om bolig der takker nei. En begrunnelse som ofte går igjen, ifølge kommunen, blant de som takker nei er at de ikke ønsker å bo der fordi det er mange med rusproblemer som bor der. Per juni 2012 får vi opplyst av kommunen at seks av de 16 leilighetene på Bakken står tomme. Det er lite hensiktsmessig forvaltning av kommunens boligmasse. Etter vårt skjønn er det to mulige handlingsalternativer her for kommunen:

1. Sette inn bemanning og gjøre de nødvendige omdisponeringer av eiendommen slik at den blir mer tilpasset dagens beboergruppe.
2. Bygge verneboliger/skjerma boliger til rusavhengige (nivå 1 i kommunens egen nivåmodell, jf. neste side)

Alternativ 2 vil kunne medføre at målgruppen for leilighetene på Bakken omdefineres, eller at kommunen selger de boligene for å frigjøre midler til andre boligtyper.

Mer generelt tyder våre undersøkelser på at det råder noen uklarheter omkring hvem som er målgruppen for de forskjellige boligtypene. En intervjuperson gir følgende beskrivelse:

Jeg har leita tilbake i tid, og det er ikke tydelig definert, og det er vanskelig å definere det nå som det har på en måte sklidd ut. (...) Men om det er forankra og sånn – nei, det er ikke veldig tydeliggjort.

Hvis det hersker uklarhet om hvem som er målgruppen for boligene kan det skape misnøye blant ansatte fordi de føler at de får ansvaret for personer som ”egentlig ikke hører hjemme der”. Det kan også skape uklarheter ved tildelingsprosesser, noe som også flere av intervjupersonene ga uttrykk for:

Det blir litt uklart når du sitter og skal tildele boliger og du har forskjellige målgrupper for boligene. Det er ikke lagt opp slik at hvis du har en med rus og psykiatridiagnose så skal de dit. Så det blir mer sånn at der hvor det er en ledig bolig der plasserer vi.

Boligtildeling, og utfordringene knyttet til det, diskuteres nærmere under punkt 4.1. Her må det også legges til at noe av uklarhetene omkring målgrupper og boligtildeling skyldes at kommunen mangler boliger for flere av målgruppene. Det er ingen ønskelig situasjon, men samtidig en realitet som kommunen må forholde seg til. Konsekvensen er at kommunen tvinges til å gjøre ”feilplasseringer” – for eksempel plassere en person med rusproblemer på Bakken – fordi en ikke har noe bedre alternativ. En annen faktor som også spiller inn her er at antallet innenfor hver målgruppe ikke er faste størrelser. Folk flytter på seg og behovene endres. Det er også viktig å ta i betraktning når en skal vurdere bygging av eventuelle nye boliger.

#### 2.5.4 Boligbehov og tilbud for de mest vanskeligstilte

Som vi allerede har antydnet flere steder mangler kommunen boliger innenfor flere boligtyper. Mangelen på midlertidige boliger har vært spesielt presserende, en økning av antall husstander i



midlertidig bolig fra 7 til 25 på ett år (jf. tabell 2.13) er betydelig. Kommunen fikk også kritikk av Fylkesmannen for mangelen på midlertidige boliger i 2010, og arbeidet med å lukke avviket Fylkesmannen avdekket var et konkret mål i den boligsosiale handlingsplanen, og det anslås behov for to til tre hybler som kan fungere som midlertidig bolig. Vi har fått opplyst av kommunen at én leilighet som kommunen eier nå skal klargjøres til å fungere som midlertidig bolig. Utover det består dagens "tilbud" av campingplasser og enkelte hoteller. For dette må kommunen betale ca 600 kroner per natt, som vil si ca 18 000 kroner per måned for leie av én midlertidig bolig. Dette er potensielt en stor utgift for kommunen. Et annet problem med å bruke campingplasser og hoteller som midlertidig bolig er at det blir veldig vanskelig for kommunen å følge opp disse beboerne. Det er svært uheldig da det ofte er snakk om personer som har gått inn og ut av ulike institusjonsopphold og har et betydelig behov for bistand og oppfølging. En intervjuperson på operativt nivå beskrev situasjon slik:

Veldig frustrasjon at det [midlertidig boliger] mangler. Det vi har er tilbud om campingplass på Brufoss langt oppi landet, og Kvan gjestegård. Greia er at viss mennesker skal ha oppfølging fra oss, går det ikke offentlig transport dit. Noen har LAR [legemiddelasistert rehabilitering] og skal komme til oss og hente medisiner. Håpløst at det ikke er sentrumsnært.

I kommunens boligsosiale handlingsplan gir kommunen et anslag på sitt eget boligbehov:

- seks leiligheter for mennesker som har store problemer knyttet til sitt boforhold (nivå 1 og 2 i modellen gjengitt under punkt 2.5.2)
- seks til åtte leiligheter trening av mennesker som har et mer moderat problem knyttet til sitt boforhold (nivå 1 og 2).
- ca. ti bemannede omsorgsboliger/leiligheter for psykisk syke

Videre er det innstilt ca 20 personer til bemannet omsorgsbolig. Disse mottar i dag nødvendige tjenester i hjemmet og har en lite egnet bolig. Dette er urovekkende da kommunen forventer at

denne gruppen vil øke i planperioden (Holmestrand kommune 2011a:12).

I nivåmodellen beskrevet i den nevnte handlingsplanen gis det også et anslag på kommunens boligbehov. Summen av tallanslagene gitt i nivåmodellen stemmer ikke overens med de tallanslagene som er gjengitt over. Dette virker noe underlig og kan tyde på at kommunen bør gjøre en grundigere gjennomgang og vurdering av sitt faktiske boligbehov, og få dette dokumentert på en anvendbar måte. Dette arbeidet bør ses i sammenheng med definering av målgrupper for de ulike boligene kommunen disponerer, jf. punkt 2.5.3.

En annen utfordring er leiligheter til flyktinger, da kommunen plikter å ta imot 8 flyktinger per år, og denne gruppen kan være vanskelig å integrere på det private boligmarkedet og i enkelte borettslag eller nabolag. En faktor som trolig gjør seg gjeldende her er strukturen på kommunens boligmasse. Som påpekt tidligere er det grunn til å anta at mange av boligene som leies ut er sokkelboliger (jf. punkt 2.4.1). Det er et kjent faktum at en del personer er skeptiske til å leie ut deler av egen bolig til flyktinger, og til personer som stiller med kommunal depositumsgaranti. Flere av intervjupersonene peker på at dette også gjelder for Holmestrand kommune. Dette går på folks holdninger og er en utfordring som ikke er særegen for Holmestrand kommune, men som gjør seg gjeldende også i resten av landet hvor en har tilsvarende struktur på boligmassen (Medby m. fl. 2009).  
Husleiekontrakter

Fram til i fjor hadde ikke kommunen noen tidsbegrensning i sine leiekontrakter på de kommunale boligene, det samme gjelder for de boligene som eies av stiftelsene. Dette er nå endret slik at alle nye leieforhold som inngås i utgangspunktet har en leietid på tre år, med mulighet for forlenging.

Det følger av husleieloven § 9-1 at leiekontrakter uten oppgitt opphørstidspunkt er tidsubestemte. Et stort antall beboere i kommunale boliger har slike tidsubestemte kontrakter, men kommunen har ikke oversikt over antallet. Å oppnå en oversikt er en av kommunens hovedmålsetninger i den boligsosiale handlingsplanen (Holmestrand kommune 2011a:3). En gjennomgang av disse kontraktene (alle kontrakter med varighet over 5 år), der det kartlegges hvorvidt noen av disse beboerne kan

hjelpes til annen eid bolig, forventes å kunne frigjøre boliger til flere som har behov for å leie kommunal bolig. Det å øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene, er et tema mange intervjupersoner i Holmestrand kommune nevner som viktig, samtidig som en slik gjennomgang vil kreve store ressurser. Her kan mer bruk av Husbankens startlånsordninger være en viktig komponent. Ansvaret for denne gjennomgangen ligger på den som også har ansvar for startlånsordningen, og vil kreve merarbeid for en stillinghjemmel som allerede opplever en stor arbeidsbyrde som resultat av den økte satsingen på startlånsordningen (se også kapitlet om boligøkonomiske virkemidler).

---

## 3 Organisering

### 3.1 Kommunens organisering

Politisk er Holmestrand kommune, som de fleste norske kommuner, organisert etter formannskapsmodellen. Formannskapet velges av og blant bystyrets medlemmer for fire år (valgperioden) av gangen og har blant annet ansvaret for å behandle løpende driftssaker, forslag til økonomiplan, årsbudsjett og overordnede planer. I tillegg til formannskapet er det to politiske utvalg: Utvalg for regulering og kommunalteknikk og Utvalg for Oppvekst og omsorg.

Administrativt er Holmestrand kommune organisert etter en tonivåmodell. Det er to formelle beslutningsnivå: rådmannsnivået (rådmannen og to kommunalsjefer) og virksomhetsledernivået som består av 18 virksomheter bestående av en eller flere tjenester.

### 3.2 Organiseringen av det boligsosiale arbeidet

Politisk ligger det boligsosiale feltet inn under Utvalg for Oppvekst og omsorg sitt ansvarsområde. Administrativt er ansvaret for å utføre de boligsosiale oppgavene og tjenestene spredt mellom flere av kommunens virksomheter og disse virksomhetenes underliggende tjenester. Dette er ikke spesielt for Holmestrand kommune, men et typisk trekk ved organiseringen av de boligsosiale oppgavene i norske kommuner (jf. 1.1). Noe av grunnen til det er nok at mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet er personer med behov for sammensatte tjenester og oppfølging over lengre tid, noe som gjør samarbeid og koordinering særlig viktig innenfor det boligsosiale feltet.

### 3.2.1 Kommunale aktører

Her gis en kort fremstilling av hvilke tjenester som er mest sentrale i kommunens boligsosiale arbeid, og hvilket ansvar og oppgaver disse tjenestene har.<sup>14</sup>

**NAV** er en av kommunens virksomheter og har blant annet ansvaret for økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, flykningetjenesten og å skaffe midlertidig husvære til de som er uten fast bopel (UFB). Særlig relevant i denne sammenheng er at NAV Holmestrand også har ansvaret for forvaltningen av de boligøkonomiske virkemidlene og er kommunens saksbehandler for boligsaker, herunder å saksbehandle tildeling av de leiligheter som kommunen har disposisjonsrett til.

**Tjenestekontoret** har ansvar for all saksbehandling av søknader om bistand og omsorg, uansett alder eller type funksjonssvikt. Kontoret gir informasjon om ulike tjenester og behandler alle søknader og klagesaker etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. **Barneverntjenesten** har ansvaret for forebyggende barnevern, barn under omsorg (fosterhjemsplasseringer) og barn i institusjon. **Tiltak for mindreårige flykninger** har ansvaret for å ta imot, hjelpe og bosette de enslige mindreårige flykningene som kommunen tar imot. De tre nevnte tjenester ligger under virksomheten Helse og Oppvekst.

**Psykisk helsetjeneste for voksne** gir tjenester til voksne med psykiske lidelser, rusavhengighet eller andre vanskelige livssituasjoner. **Hjemmesykepleien** er en døgkontinuerlig tjeneste som gir pleie, omsorg og veiledning til hjemmeboende syke eller funksjonshemmede. **Hjemmehjelp** gir bistand til personer som er helt avhengig av hjelp for å klare dagliglivets gjøremål. De tre nevnte tjenester ligger under virksomheten Hjemmetjenester.

**Boliger og aktivitetstilbud for funksjonshemmede** er en av kommunens virksomheter og har ansvaret for kommunens fem bofelleskap for personer med psykisk eller fysisk

---

<sup>14</sup> Hvilke kommunale virksomheter og tjenester en regner som sentrale i kommunens boligsosiale arbeid er naturligvis betinget av hvordan en definerer boligsosialt arbeid, jf. 1.1.

funksjonshemming. I tillegg har virksomheten ansvaret for aktivitetstilbud og tjenester til beboerne i bofellesskapene, samt tjenester og oppfølging til hjemmeboende med en psykisk eller fysisk funksjonshemming.

**Heldøgnsomsorg** er en av kommunens virksomheter og har ansvaret for tjenestene i de bemanna omsorgsboligene på Rovebakken og ”3-tallet” (Rove gård). Sykehjemmet ligger også inn under denne virksomheten.

Den ovennevnte oversikten over tjenester innenfor det boligsosiale arbeidet er ikke uttømmende. Andre virksomheter som **skole** og **barnehage**, og **Kommuneoverlegen** har også betydning for det boligsosiale arbeidet. I tillegg er **Kommunalteknikk** med ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens eiendomsmasse, og **Plan og Bygg** med ansvaret for plan- og byggesaker er også viktige aktører i det boligsosiale arbeidet.

### 3.2.2 Eksterne aktører

Kommunen opererer ikke i et vakuum i utførelsen av sitt boligsosiale arbeid. Det er også andre aktører som er viktige når en snakker om det boligsosiale arbeidet i Holmestrand kommune. Noen er premissleverandører (for eksempel i form av regelverk, og økonomiske støtteordninger), andre er tjenesteytere. Her gis en kort beskrivelse av de mest sentrale aktørene.

Staten er en betydelig premissleverandør for kommunen, både generelt og innenfor det boligsosiale feltet. Forskrifter og instruksjer, rammebevilgninger, øremerkede tilskudd, statlige overføringer er noen eksempler. Det er flere statlige aktører som har en rolle i kommunens boligsosiale arbeid, herunder Husbanken, Kriminalomsorgen og Sykehuset i Vestfold.

Den mest sentrale av de nevnte statlige aktørene er Husbanken. **Husbanken** forvalter de økonomiske virkemidlene som kommunene og deres innbyggere kan benytte seg av (startlån, bostøtte og tilskuddsordninger). Husbanken skal også, gjennom kurs, rådgivning og annen informasjonsvirksomhet bidra til kompetanseoppbygging i kommunene. Her kan også nevnes at Husbanken har samarbeidsavtaler med KS (Kommunenes

interesseorganisasjon) og Arbeids- og velferdsdirektoratet, herunder NAV fylke.<sup>15</sup>

**Kriminalomsorgen** har ansvaret for bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling. Kriminalomsorgen har en særlig viktig rolle overfor kommunen i forbindelse med løslatelse av de innsatte. Holmestrand kommune hører inn under Kriminalomsorgen region sør som har inngått boligsosial samarbeidsavtale med en del av kommunene i regionen og er en avtale som kan brukes av den enkelte kommune for å styrke samarbeidet med Kriminalomsorgen region sør om brukerne (Dyb og Johannessen 2010:33).

**Sykehuset i Vestfold** (SIV) er et områdesykehus for Vestfold fylke og har ansvar for å gi spesialisthelsetjenester til befolkningen i Vestfold, herunder allmennpsykiatrisk og ruspoliklinisk behandling.

**Private utbyggere og entreprenører** har en sentral rolle i kommunens utbyggingsprosjekter og dermed også for byutviklingen. Ifølge våre intervjupersoner har de en styrende rolle i hele planprosessen fra idé til faktisk utbygging.

**Frivillige organisasjoner** kan ha en viktig rolle innenfor det boligsosiale feltet, men synes ikke å ha det i Holmestrand kommune. Dette kommer vi tilbake til under punkt 5.2.

---

<sup>15</sup> Se *Samarbeid* på Husbankens nettsider, URL: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/om-husbanken-samarbeidsavtaler/> Lesedato 10.06.12.

---

## 4 Boligsosiale oppgaver

Kapitlet gir en beskrivelse av hvordan kommunen utfører de mest sentrale boligsosiale oppgavene, tildeling av bolig (4.1), forvaltning av de økonomiske virkemidlene (4.2) og tjenester i bolig (4.3). Det gis en beskrivelse av nåsituasjonen med fokus på hva som framstår som de største utfordringene og hvor det ligger muligheter for kommunen. Disse momentene vil bli tatt opp igjen i kapittel 6 hvor vi samler trådene og gir våre overordnede vurderinger, samt konkretiserer mulige mål for kommunens videre utvikling av et helhetlig boligsosialt arbeid og relevante mulighetsområder (tiltaksområder) for kommunens framtidige fokus på delprosjekter på det boligsosiale området.

### 4.1 Boligtildeling

Slik prosessen ved tildeling av kommunale boliger er i dag er det fire aktører som er sentrale: Boligkontoret ved NAV, Koordinerende enhet, Boligutvalget og Tiltaksmøte. Boligkontoret er kontaktpunkt for henvendelser, informasjon og søknadsskjema og Boligkontoret er også adressat for søknader om kommunal bolig.

Den siste og fjerde aktøren som også må nevnes her er Tiltaksmøte. De som er representert i Tiltaksmøte er Tjenestekontoret, Hjemmesykepleien, sykehjemmet (to representanter), 3-tallet (omsorgsbolig), Rovebakken (omsorgsbolig), lederen for Fysio- og ergoterapitjenesten, og tilsynslege som er delvis tilstede. Tiltaksmøte møtes ukentlig og skal sortere og fordele søknader, og fatte vedtak om opphold på sykehjemmet og korttidsplassene.



#### 4.1.1 Koordinerende enhet og boligutvalget

Koordinerende enhet (KE) består av lederen for Fysio- og ergoterapitjenesten (som også er leder for KE), representant for Kommuneverlegen, saksbehandler v/Tjenestekontoret, lederen for Psykisk helsetjeneste for voksne, avdelingsleder hjemmebasert omsorg og to representanter for NAV Holmestrand, henholdsvis avdelingsleder og ansatt ved boligkontoret. KE er opprettet med bakgrunn i Forskrift om habilitering og rehabilitering, jf § 7-3 i helse- og omsorgstjenesteloven, som sier at alle kommuner skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliterings-tjenester. I Holmestrand har KE også en annen funksjon, å gi innstillinger med prioritert liste i behandlingen av søknader om bolig. Boligutvalget består av representant fra boligkontoret, lederen for KE og en representant fra Virksomhet økonomi.

Slik boligtildelingen er tenkt å fungere skal sekretæren i Boligutvalget (representant fra Boligkontoret) legge fram søkerliste med dokumentasjon og oversikt over ledige boliger til KE. Dernest gjør KE en vurdering og innstiller, innstillingen med prioritert søkerliste oversendes til Boligutvalget som forestår formell tildeling (Intern dokument, Id.Nr.04-KE-01-01).

Intervjupersonene vi har intervjuet, som har hatt befatning med Koordinerende enhet (KE) og/eller Boligutvalget (BU), enten ved å delta selv eller ved at noen av deres ansatte har deltatt, er samstemte i at det hersker en del uklarheter omkring hvordan KE og BU er tenkt å fungere. Hvilken rolle har de to aktørene og representantene som sitter der? Hvilket ansvar har dem og hvilken myndighet? Disse spørsmålene viser vårt datamateriale at det synes å herske en del uklarheter om. Uklarhetene er på flere nivåer:

Jeg synes det har vært litt vanskelig for meg å finne ut av hva som er hva. Litt i forhold til rutiner, litt i forhold til bemyndigede medarbeidere som sitter der i forhold til roller og sånne ting.

Noen oppfatter sin rolle i KE som en rådgiver for Boligutvalget mens andre opplever at KE de facto fatter vedtakene. Denne tvetydigheten kan en også spore i kommunens egne dokumenter. I prosedyren for boligtildeling fremgår det tydelig at boligutvalget og koordinerende enhet har to forskjellige roller (Intern dokument,

Id.Nr.04-KE-01-01), mens den boligsosiale handlingsplanen kan gi et annet inntrykk:

Slik det boligsosiale arbeidet har vært organisert i Holmestrand kommune, med boligutvalg, koordinerende enhet og boligkontor, har det boligsosiale arbeidet vært spredt på forskjellige virksomheter og utvalg/team. Dette løses nå som tidligere nevnt under organisering ved at koordinerende enhet også er boligutvalg (HP s. 16)

Våre undersøkelser tyder på at uklarhetene omkring ansvars- og rollefordelingen har flere uheldige konsekvenser. Et problem er at de vedtak som fattes ikke blir iverksatt, i stedet blir en gående i flere runder med samme sak. Manglende lojalitet i tjenestene og virksomhetene til de vedtak som fattes av BU, og uklarheter omkring KE og BU sitt mandat kan være mulige forklaringer.

Sånn jeg opplever det er det til tider litt kaotisk. Litt lite beslutningsdyktig. Litt uklart hva mandatet til KE er (...) Man diskuterer saken uten at en kommer særlig lenger. Man bestemmer en ting og så kan det bli motbestemt hos den tjenesten som skal gjøre det vi har blitt enige om. Vi diskuterer mye, men kommer ikke lenger – men dette er veldig avhengig av sak.

Som siste linje over antyder må framstillingen av boligtildelingsprosessen, gitt i de foregående avsnittene, nyanseres noe. I mange saker er det stor enighet i KE og BU og i disse sakene skjer tildelingsprosessen uten nevneverdige problemer underveis. En annen side ved dette er at KE primært er tenkt å være et sted for å koordinere tjenester i forhold til de vanskeligstilte. Vårt inntrykk er at det i praksis fungerer mye mer som en koordinerende *boligenhet*, hvor det er tildeling av kommunale boliger som dominerer sakslisten. Videre har vi inntrykk av at KE sin innstilling om hvilke søkere som bør få hvilken bolig i praksis også får status som vedtak om tildeling av bolig.

Formelt har KE (å rådgi og å innstille) og BU (beslutte) forskjellig funksjon, men vårt klare inntrykk fra intervjuene er at dette skille er uklart. I tillegg kommer Tiltaksmøte, som skal fatte vedtak om sykehjemsplasser, mens plass i heldøgns omsorgsbolig tilligger KE/BU. Brukergruppen for disse to boligtypene er relativt

homogen når det gjelder hjelpebehov. Videre er det flere av de som sitter i KE som også sitter i Tiltaksmøte. Det er grunn til å tro at dette bidrar til å forsterke den forvirring og uklarheter omkring roller som intervjupersonene gir uttrykk for, jf. sitatene ovenfor og de tre sitatene nedenfor fra tre forskjellige intervjupersoner.

Jeg er personlig forvirra i forhold til hvem som fatter vedtak i forhold til hva i KE. Jeg forstår ikke hvem som fatter hva. jeg har trodd at jeg har kommet til BU for å legge fram innspill til vedtak. Det er uklarhet fordi KE og BU ikke er tydelig avklart.

Det er veldig mye bolig i KE, KE er tenkt som et sted for å koordinere tjenester i forhold til de vanskeligstilte, i tillegg blir det et slags boligutvalg.

Det har vært litt vanskelig for meg å finne ut av hva som er hva. Litt i forhold til rutiner, litt i forhold til bemyndigede medarbeidere som sitter der i forhold til roller og sånne ting. Så jeg har sliti litt med å finne ut hva de ulike utvalgene skal gjøre – for det er jo mye av de samme menneskene som sitter i de forskjellige utvalgene. Jeg er usikker på hvilken hatt de har på seg når de sitter i koordinerende enhet og gir råd. Jeg synes det er litt lite oversiktlig.

#### 4.1.2 De kommunale stiftelsene

Per i dag forvaltes flertallet av boligene kommunen har disposisjonsrett over av ni forskjellige stiftelser. Alle stiftelsene er såkalte kommunale stiftelser. Det vil si at stiftelsene ble opprettet av kommunen ved bystyret og det var også bystyret som vedtok vedtektene i sin tid. Stiftelsene har et styre

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt som ”eier seg selv”. Det innebærer blant annet at en stiftelse selv kan stå som eier, at den kan pådra seg forpliktelser, og at den kan være part i avtaler og prosesser. Ved opprettelsen av stiftelsen oppgir oppretteren eiendomsretten til formuesverdien, som overtas av stiftelsen (stiftelsesloven § 3). Styre er stiftelsens øverste organ, har ansvaret for forvaltningen av stiftelsen og skal sørge for at stiftelsens formål ivaretas (stiftelsesloven § 30).

Fra våre intervjuer får vi inntrykk av at kommunens erfaringer med stiftelsene er blandede. De fleste intervjupersonene, som hadde hatt kontakt eller stiftet bekjentskap med stiftelsene, var samstemte om en ting – at det er krevende å skulle forholde seg til ni forskjellige stiftelser med hvert sitt stiftelsesstyre. I lys av dette er det positivt at kommunen nå er inne i en prosess med å slå sammen stiftelsene til én stiftelse, jf. punkt 2.5.1.

#### 4.1.3 Når uenigheten oppstår..

Den boligsosiale handlingsplanen er rettet mot de som av økonomiske, sosiale, psykiske og/eller fysiske årsaker har problemer med å skaffe seg sin egen bolig. Gruppen er svært mangfoldig og sammensatt noe som gjenspeiles av handlingsplanens utdyping av hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet er: utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser, bevegelseshemmede, personer med andre funksjonshemninger, rusmiddelmissbrukere, økonomisk vanskeligstilte, sosialt vanskeligstilte, flyktninger, demente/utrygge og mennesker med behov for midlertidig bolig.

I noen tilfeller ved tildeling av bolig til særlig vanskeligstilte (for eksempel rus, psykiatri, utviklingshemming, demens) oppstår det uenighet og tildelingsprosessen kan bli både lang og krevende. Uenigheten (og utfordringene) kan oppstå flere steder. Gjennom våre intervjuer og dokumentstudier har vi identifisert tre steder hvor det kan oppstå uenighet. Et problem, som synes å gjelde for alle tre, er at kommunen per i dag ikke har noe velfungerende styringsverktøy til å skjære i gjennom når disse uenighetene oppstår.

#### **...mellom kommunen og stiftelsen(e)**

Våre undersøkelser tyder på at det hender det oppstår uenighet mellom kommunen ved Koordinerende enhet/Boligutvalget og styret til de respektive stiftelsene, om hvorvidt vedkommende som KE/BU har innstilt er egnet til å bo der. Ved uenighet er det lite kommunen kan gjøre. Det skyldes, som tidligere nevnt, at en stiftelse er et selvstendig rettssubjekt. På den annen side er vedtektene til stiftelsene tydelige på hva som er stiftelsens formål.

Formålsparagrafen (§ 1) til Holmestrand boligstiftelse lyder:

Stiftelsen er opprettet av Holmestrand kommune, og har som formål å forestå utleie og drift av stiftelsens boliger i borettslag og andre utleieboliger i Holmestrand kommune. Boligene skal leies ut til personer som er særlig vanskeligstilte på boligmarkedet.

Formålsparagrafen til de andre stiftelsene er ganske lik:

Stiftelsen er opprettet av Holmestrand kommune, og har som formål å forestå oppføring og utleie av boliger til (...)

Det som varierer noe mellom stiftelsene er hvem som er målgruppen for boligene. En gjennomgang av stiftelsens vedtekter viser at de samlet opererer med totalt fire kategorier i sine formålsparagrafer: ”særlig vanskeligstilte på boligmarkedet”, ”personer med psykisk utviklingshemming”, ”eldre personer”, ”personer med utvidet pleie- og omsorgsbehov”.<sup>16</sup> I lys av dette kan det virke noe underlig at det oppstår uenighet mellom kommunen og stiftelsen(e) ved tildeling av bolig til særlig vanskeligstilte, all den tid denne gruppen er målgruppen for flere av stiftelsene. Et naturlig spørsmål blir da; hvorfor den tidvise uenigheten? Har ikke kommunen og stiftelsen(e) samme mål: Å hjelpe de av kommunens innbyggere som sliter med å skaffe seg en egen og egnet bolig på egen hånd.

Vi sitter ikke med fasiten på hva dette skyldes, men vil her peke på to faktorer som kan virke inn:

- *Økonomi*, stiftelsene har et økonomisk insentiv til og ikke å ta imot beboere som kan medføre ekstraordinære utgifter som følge av hærverk og lignende
- *manglende rolleforståelse*, stiftelsene kan være motvillig fordi de frykter beboerklager og motvilje som følge av at person x skal bli deres nabo. Derfor enklere å takke nei, og la kommunen sitte med de eventuelle problemene.

En kombinasjon av de to faktorene kan da være at stiftelsene lar økonomiske hensyn overstyre det som er stiftelsens formål, å leie ut boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

---

<sup>16</sup> Jf. § 1 i vedtektene til hver av de ni stiftelsene.

### **...mellom kommunen og borettslagsstyrene**

Etter det vi er kjent med hender det at det oppstår uenighet mellom kommunen ved Koordinerende enhet/Boligutvalget og styre i borettslag (med leiligheter som kommunen har tildelingsrett på), om hvorvidt vedkommende som KE/BU har innstilt er egnet til å bo der. Dersom borettslagsstyre fatter vedtak om at de ikke vil godta søkeren som kommunen har innstilt, er det i prinsippet ingenting kommunen kan gjøre.

### **...mellom ulike tjenester internt i kommunen**

Etter det vi er kjent med hender det at det oppstår uenighet innad i Koordinerende enhet/Boligutvalget om hvor en søker x skal plasseres. Tildeling av boliger til særlig vanskeligstilte (for eksempel rus og/eller psykiatri, utviklingshemming, demens) synes å være en særskilt utfordring. Basert på våre undersøkelser har vi inntrykk av at holdninger av typen ”Jeg vil ikke ha dem hos meg for da sitter jeg med ansvaret” er utbredt i de vanskelige tildelingssakene. Noen av disse sakene med uenighet oppstår fordi kommunen mangler boliger til den målgruppen det gjelder. Konsekvensen blir at en blir nødt til å finne en ”plan B”, og det kan innebære at en virksomhet/tjeneste må ta imot en person som virksomheten/tjenesten egentlig ikke er rustet til å ta imot.

Vårt inntrykk er at tildelingsprosesser av denne typen tilfeller er omstendelig og en kan risikere å gå flere runder i ulike utvalg uten å komme til enighet om hva som skal gjøres (jf. 4.1.1). I de to uenighetsscenarioene beskrevet ovenfor var det formelle hindringer som gjør at kommunen ikke kan overstyre ved uenighet. Det ligger ingen slike formelle begrensninger når uenigheten er internt i kommunen. Likevel er vårt inntrykk at kommunen med dagens organisering ikke klarer å håndtere den type uenighet på en handlekraftig måte.

## **4.2 Boligøkonomiske virkemidler**

Det ble finansiert en ny bolig av Husbanken i 2011, mens to nye boliger ble finansiert av Husbanken i 2010. Verken i 2011 eller 2010 framkommer det at det har blitt gitt noe lån fra Husbanken til utbedring av bolig eller kjøp av brukt bolig. 292 husstander mottok bostøtte i 2011, mens 309 husstander mottok bostøtte i 2010. 13 boliger ble godkjent finansiert med startlån i 2011, mens det

tilsvarende tallet i 2010 var 5 boliger. Gjennomsnittsbeløpet for tildelt startlån var om lag 694 000 kroner i 2011, mens det var om lag 234 000 kroner i 2010. To boliger mottok boligtilskudd til tilpasning i 2011, mens det ikke ble tildelt noe slikt tilskudd i 2010. Gjennomsnittstilskuddet i 2011 var 350 000 kroner.

Tabell 4.1 *Bruk av økonomiske virkemidler, nøkkeltall 2010-2011*

	2011	2010
Garantier for depositum til leie av bolig, antall	35	27
Lån til depositum, antall	0	0
Beløp per måned i statlig bostøtte fra Husbanken,	553 263	592 769
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra	292	309
Antall boliger godkjent av kommunen for	13	5
Gjennomsnittsbeløp for startlån videretildelt av	694 923	234 000
Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	9 034	1 170
Antall boliger godkjent av kommunen for	2	2
Gjennomsnittsbeløp for boligtilskudd til tilpasning, i	112500	58500
Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra	225000	117000
Antall boliger godkjent av kommunen for	2	:
Gjennomsnittsbeløp for boligtilskudd til etablering, i	350000	:
Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av	700000	:

Det ble utstedt 35 garantier for depositum til leie av boliger i 2011 mot 27 garantier i 2010. Det ble ikke gitt lån til depositum verken i 2011 eller 2010. Kommunen har 28 bostøttemottakere per 1000 innbyggere, litt høyere enn landsgjennomsnittet på 25 bostøttemottakere per 1000 innbyggere. På tross av levekårsproblemene er altså andelen bostøttemottakere bare litt høyere enn landsgjennomsnittet (KOSTRA).

Holmestrand har relativt lavere bruk av både boligtilskudd til tilpasning og boligtilskudd til etablering enn landsgjennomsnittet, men her må vi ta forbehold om et svært lavt antall observasjoner.

Det framgår også at kommunen har litt lavere relativ andel startlånmottakere enn landsgjennomsnittet og utmålingen til mottakerne er også lavere enn landsgjennomsnittet (hhv. 881 og 1245 kroner)(KOSTRA). Dette er noe som kommunen har tatt tak i, noe som er i tråd med den boligsosiale handlingsplanens mål om å gjennomgå kommunens bruk av låne- og tilskuddsordninger

(Holmestrand kommune 2011a:3). I 2010 det ble gitt en økning av utlånsrammen for startlån på inntil 10 millioner kroner for 2011 med en ytterligere økning med inntil 20 millioner kroner i 2012 (Holmestrand kommune 2011a:14).

Det er kommunen som forvalter bruken av startlånsordningen, herunder tar imot og behandler søknader. Den planlagte utvidelsen av rammen for startlån fra én million kroner til 20 millioner kroner over to år, vil etter all sannsynlighet innebære en markant økning i antall startlånsøknader fra kommunens innbyggere, som igjen vil gi et behov for å øke kommunens kapasitet til administrativ behandling av søknader. Etter det vi er kjent med har ikke kommunen sørget for å øke den administrative kapasiteten, kun økt rammen for hvor mye startlån kommunen kan gi.

I dialogmøtet med kommunen ble det gitt klart uttrykk for at kunnskapen om de boligøkonomiske virkemidlene blant kommunens ansatte ikke er tilfredsstillende. Vi har ikke gjort egne undersøkelser som kan bekrefte/avkrefte dette, men hvis det stemmer, er det noe som kommunen vil tjene på å gjøre noe med. Særlig alle som i sin arbeidshverdag kommer i kontakt med personer som oppfyller kriteriene for de ulike støtteordningene bør ha god kjennskap til ordningene og mulighetene som ligger i disse. For eksempel kan personer som mottar trygdeytelser over lang tid være en mulig målgruppe, da trygdeytelser kan ses på som en stabil inntekt. Virksomhetene NAV, Helse og Oppvekst, Hjemmetjenester, Heldøgnsomsorg og Boliger og aktivitetstilbud for funksjonshemmede og de underliggende tjenester er særlig relevante i så måte.

Den markante økningen av rammene for startlån som kommunen har gjort gir et potensial for å bedre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet og få flere over i eid bolig. Kommunene gis stor frihet og fleksibilitet i hvordan de vil forvalte bruken av startlån (Barlindhaug m. fl. 2011b). Ifølge kommunen selv vil dette som tidligere nevnt frigjøre boliger på nivå 4, om man evner å få de ”mest ressurssterke” vanskeligstilte inn på det private boligmarkedet (Holmestrand kommune 2011a:13). I samband med økt bruk av startlån vil kommunen også satse på økt bruk av økonomisk veiledning ved søknad om startlån, der boligsøkerens økonomi blir gjennomgått. Dette kan *gjøre flere i stand til å forstå og styre sin egen økonomi, spesielt med tanke på de forpliktelser leie eller kjøp av*



*bolig gir* (Holmestrand kommune 2011a:14). Veiledningsarbeidet vil utføres i tråd med Husbankens retningslinjer og nyere lovendringer i Finansavtaleloven. Dette vil gi økte driftskostnader for kommunen fordi det vil kreve flere ressurser til administrativ håndtering (ibid.). En gjeldsrådgiver ble ansatt i 2011, og skal arbeide med gjeldsrådgivning og privatøkonomisk veiledning (Holmestrand kommune 2012c:47).

Det kan se ut til at kommunen i større grad i enn før kan vurdere å søke Husbanken om tilskudd til utbygning av utleieboliger. En NIBR-undersøkelse viser at tilskuddsordningen fungerer godt for kommuner med store boligsosiale utfordringer (se Knudtzon m. fl. 2011).

### 4.3 Tjenester i (egen) bolig

En del mennesker befinner seg i en livssituasjon som gjør at de har behov for bistand fra andre om de skal være i stand til å bo i egen bolig. Det kan være flere grunner til det, herunder helsereelatert (alderdom, funksjonshemming, psykiske lidelser m.v.), kulturelt relatert (for eksempel mangler kunnskap om hva det vil si å bo i borettslag) eller sosialt relatert (praktisk botrening, sosial trening m.v.). Som vist i kapittel 2 har Holmestrand kommune betydelige levekårsutfordringer og en stor andel eldre. Dette gir grunn til å tro at det er et betydelig tjenestebehov i kommunen. I hvilken grad klarer kommunen å imøtekomme det tjenestebehovet som befolkningen har i egen bolig? Hva er status per i dag og hva synes å være utfordringene? I det følgende gir vi vår vurdering av dette. Av pedagogiske hensyn vil vi i det følgende skille mellom omsorgstjenester og oppfølgingstjenester. Med omsorgstjenester menes lovpålagte tjenester i bolig<sup>17</sup> som beboeren har krav på dersom vedkommende oppfyller vilkårene i lovverket. Ansvaret for denne type tjenester ligger som regel under Hjemmehjelp/ praktisk bistand og Hjemmesykepleien. Oppfølgingstjenester er et mer vidtgående begrep og inkluderer en rekke ikke-lovpålagte tjenester og kan bestå i så mangt (beskrives nærmere nedenfor). Videre varierer det fra kommune til kommune hvem, om noen, som har ansvaret for å utføre oppfølgingstjenestene.

---

<sup>17</sup> Omsorgstjenester til de som oppholder seg på institusjon (for eksempel sykehus) faller utenfor denne kategorien og omtales derfor ikke videre her.

### 4.3.1 Omsorgstjenester i bolig

I Holmestrand kommune har virksomhetene: Boliger og aktivitetstilbud for funksjonshemmede, Heldøgnsomsorg og Hjemmetjenester, herunder tjenestene Psykisk helsetjeneste for voksne, Hjemmesykepleien og Hjemmehjelp, utføring av omsorgstjenester som del av sin portefølje.

Våre undersøkelser viser at det er flere utfordringer på dette området. Et område hvor intervjupersonene gir uttrykk for bekymring gjelder (den begrensede) oppfølgingen av beboerne i de bemanna omsorgsboligene.

Etter at staten innførte egen tilskuddsordning til bygging av omsorgsboliger i 1994 har det vært betydelig økning i antall omsorgsboliger (Rundskriv I-27/97). Omsorgsbolig benyttes når det gjelder tjenestetilbud utenfor institusjon. Å bo i omsorgsbolig er regulert av husleieloven. Omsorgsboliger kan eies eller disponeres av kommunene eller de kan organiseres som borettslag eller sameie med brukerne selv som eiere. På Holmestrand kommunes nettsider står det følgende om omsorgsboligene:

Omsorgsboliger er en type livsløpsbolig som er tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. En omsorgsbolig trenger ikke være fast bemannet, men beboere vil få tildelt tjenester etter behov. Slik type bolig kan tildeles til personer i alle aldre.<sup>18</sup>

Majoriteten av de som bor i omsorgsboligene med heldøgnsbemanning på "3-tallet" og Rovebakken er eldre, og mange av disse har demens. Samtidig synes det som en rekke andre grupper også blir plassert der. Som en intervjuperson på operativt nivå beskrev det:

Eldre blir prioritert, men også litt samlepost for unge funksjonshemmede og unge demente som ikke kan gå

---

<sup>18</sup> Se dokumentet *Boformer og botilbud*, tilgjengelig på Boligkontorets nettside, URL: <http://www.holmestrand.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=262&AIId=193&back=1> Lesedato 10.06.12.

inn på skjerma enhet (...) usikkert hvem som er målgruppen, den som trenger det mest der og da. (...) Samlepost, omsorgsbolig er for alt: unge demente, unge funksjonshemmede, barn, gamle.

En intervjuperson uttrykte en særlig bekymring for de unge med erverva skader.

Hva gjør vi med dem? Vi bør se på muligheten for å differensiere tilbudet overfor de vanskeligstilte, særlig de yngre med erverva funksjonshemming, for de er jo ikke eldre demente, eller funksjonshemma. Det burde vært kartlagt behovet og omfanget av denne gruppen. Når tilfellene dukker opp så blir det litt tilfeldig hvor de skal plasseres.

Når svært ulike grupper settes sammen i samme boligkompleks byr det på utfordringer for de ansatte. De ansatte har ikke nødvendigvis kompetanse på alle beboergruppene.

Hvis man har begynt å jobbe et sted for å hjelpe gamle, og så plutselig får man et multihandikappet barn så gir jo det en utfordring. De som har kompetanse på disse brukerne jobber i en annen virksomhet og er opptatt med sitt..

Mer konkret gis det fra operativt nivå uttrykk for at det er et klart behov for å øke sykepleierkompetansen i omsorgsboligene. Det etterlyses også mer kompetanse og oppfølging av de ufaglærte. Videre ga flere av intervjupersonene på operativt nivå klart uttrykk for at det var tøft å jobbe med så trange rammer som de har i dag, de får en følelse av og ikke strekke til.

Alt er lagt på oss men de har ikke satt inn ressurser til at vi kan forlate stedet og bli med på ting utenom. Vi dekker akkurat hjelpebehovet, personlig hygiene, vaske undertøy ja, men henge opp gardiner: nei...

En annen intervjuperson illustrerte konsekvensen av de trange rammene med et eksempel fra jobben. Det var en pasient som en gang hadde sagt, mens intervjupersonen hadde vært der, at: "det er godt å være her, men ingen å prate med her".

Beboerne i omsorgsboligene har hver sin fastlege, i motsetning til sykehjemmet hvor det er en tilsynslege som har ansvar for alle. Dette bidrar til å komplisere arbeidshverdagen for de ansatte i omsorgsboligene, og oppleves som en unødvendig belastning av de intervjupersonene vi snakket med om dette. Det er enklere, og mindre tidkrevende, å forholde seg til én tilsynslege enn flere fastleger.

På Tyribo finnes det også boliger med heldøgnsbemanning. Disse boligene er kategorisert som 'psykiatriboliger/verneboliger' i dokumentet "Boformer og botilbud" som inneholder oversikt over kommunens boligtilbud. I samme dokument gis en begrepsforklaring av de ulike boligtypene, men i den oversikten er det ikke gitt noen forklaring av begrepet 'psykiatriboliger/verneboliger'. Vi kjenner ikke årsaken til det, men etter det vi forstår er Tyribo slik det framstår nå, med døgnbemanning, av nyere dato (hatt døgnbemanna tjenester i ca to år). De ansatte der er fortsatt inne i en utprøvningsfase hvor de jobber med å finne den mest hensiktsmessige interne organiseringen.

I praksis fungerer Tyribo som et bofellesskap, men formelt sett er det egentlig ikke det. De som bor der bor i egne leiligheter som de leier av stiftelsen. Med unntak av et par beboere som har vedtak om døgnbemanning har beboerne "kun" vedtak om hjemmetjenester. Etter det vi får opplyst fra kommunen er det mange av de som bor der som trenger omsorgsbolig med kontinuerlig oppfølging, og når det skal gjøres i deres eget hjem så blir ting mer komplisert. En er avhengig av samtykke fra beboeren, og en har naturligvis ikke de samme ressurser tilgjengelig som om en hadde vedtak på at vedkommende skal få omsorgsbolig med døgnbemanning.

Representanten for Psykiatri i Vestfold gir uttrykk for at det arbeidet kommunen gjør på Tyribo fungerer godt:

De har bevisst satsa, de får veiledning og er villig til å ta imot veiledning. De har funnet flere gode samarbeidsmetoder. De er gode på kursing og sånn, og de takler ganske tøffe pasienter der oppe, noe som er veldig bra.

### 4.3.2 Oppfølgingstjenester i bolig

Å mestre et boforhold forutsetter grunnleggende praktiske, sosiale og kulturelle ferdigheter. Det er ikke alle som besitter disse ferdighetene og de har derfor behov for oppfølgingstjenester for å kunne mestre det å bo i egen bolig. Oppfølging i bolig innebærer at individuelt tilpassede tiltak bidrar til at den enkelte blir best mulig i stand til å ta ansvar for sitt boforhold. Behovet for oppfølging kan bestå i så mangt. Husbanken gir følgende eksempler på sine nettsider<sup>19</sup>:

- praktisk botrening, vask, stell, hygiene, innkjøp
- personlig økonomi, forpliktelser knyttet til boforholdet
- veiledning om ernæring og matlaging
- bistand til å bli kjent i lokalmiljø, møteplasser
- sosial trening, nettverksbygging, forebygge isolasjon
- sykdomsmestring, medisinhåndtering, rusmestring
- behandling av naboklager / megling i nabokonflikter
- sysselsetting, fritidsaktiviteter

Booppfølger (også ofte kalt boveileder) er en forholdsvis ny funksjon i det kommunale tjenestetilbudet. De fleste stillingene av denne typen er prosjektstillinger opprettet med statlige prosjektmidler øremerket oppfølging av tidligere bostedsløse og rusmiddelmissbrukere i bolig (forvaltet av daværende Sosial- og helsedirektoratet). Stillingen bærer preg av at den ikke er en definert profesjon og ikke er knyttet til en spesifikk utdanning (Dyb m. fl. 2008).

Per i dag finnes det ikke noen slik funksjon i Holmestrand kommune. Psykisk helsetjeneste for voksne har ambulerende sykepleierpersonell som reiser rundt og på hjemmebesøk, men kapasiteten er svært begrenset.

---

<sup>19</sup> Se *Behov for tjenester tilknyttet bolig*, URL:

<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/behov-for-tjenester-tilknyttet-bolig/> Lesedato 10.06.12.

Mangelen på en booppfølgingstjeneste, utover hjemmetjenesten og hjemmesykepleien, er noe som mange av intervjupersonene trekker fram som en av de største utfordringene for kommunens boligsosiale arbeid. For personer som har vært tunge rusmisbrukere og/eller hatt store psykiske lidelser (dobbeltdiagnose) kan overgangen til å bo i egen bolig være svært stor. Brukerne er ofte svært institusjonaliserte. De har alternert mellom midlertidige botilbud, behandlingsinstitusjoner og fengsler, og noen har vokst opp i institusjoner. For enkelte vil det være snakk om en tidkrevende og vanskelig avinstitusjonalisering (Dyb m. fl. 2011:131). Skal kommunen lykkes med å få denne gruppen over i egen bolig, og at de klarer å beholde den, er det viktig at beboerne får en tett oppfølging underveis. Får dem ikke den oppfølgingen de trenger kan resultatet fort bli ensomhet, en ny sprekk og et nytt nederlag.

De negative konsekvensene av manglende oppfølging finnes det flere eksempler på i Holmestrand kommune. Som en intervjuperson på strategisk nivå sier:

Når bolig blir tildelt er du overlatt til deg selv, da kan problemene begynne. (...) Vi kommer til leiligheter tildelt av kommunen hvor det ser ut som et helvete. De lever i reir, rot og søppel. Problemer over lang tid, skal menneske få bo slik?

Sitatet er en beskrivelse av ytterpunktet. Intervjupersonen ga ikke uttrykk for at dette var et utbredt problem, men den type tilfeller finnes, og er en ubehagelig påminnelse om hvordan det kan gå når tjenesteapparatet svikter.

Booppfølging er per i dag ingen lovpålagt tjeneste. For kommuner med stram økonomi, som Holmestrand kommune, er det svært ofte at de lovpålagte oppgavene går foran ikke lovpålagte oppgaver på de kommunale budsjettene (Barlindhaug m. fl. 2011a). Det ligger heller ingen plikt hos brukerne til å ta i mot oppfølging i bolig, og det er en kjensgjerning at noen brukere avviser tilbud om oppfølging.

At den manglende booppfølgingen utgjør en betydelig utfordring virker det som kommunen selv også er meget klar over. Kommunen mottok fra 2007 prosjektmidler til en boveileder som var organisatorisk tilknyttet Psykisk helsetjeneste for voksne, men

prosjektmidlene opphørte 01.07.2010. I den boligsosiale handlingsplanen argumenteres det for at booppfølging bør være et eget satsingsområde (s. 3).

På dette punktet er det tegn til bedring. Psykisk helsetjeneste for voksne skal etter det vi vet tilsette en boveileder til rus og psykiatripasienter i full stilling. Stillingen finansieres med litt prosjektmidler og litt annet. Stillingen er tenkt å jobbe ambulant ut ifra de vedtak som Tjenestekontoret fatter på oppfølging av boveileder. Det kan innbefatte praktisk bistand, opplæring, råd i forbindelse med å lære og bo i egen leilighet, det meste av dagens gjøremål – alt etter hva som er behovet. Det er for tidlig å si hvilken virkning det vil ha for kommunen, men det er all grunn til å tro at ressurstilførselen gir kommunen bedre muligheter til å følge opp rus- og psykiatripasienter som bor i egen bolig. Samtidig skal en passe seg for å tro at én slik stilling løser alle problemer.

Oppfølging av flyktingene som kommunen tar imot er også en viktig kommunal boligsosial oppgave. Det gjelder alt fra å skaffe bolig, bistå med skole/utdanning og jobbsøking og oppfølging og rettledning i forhold til hvordan man bor i en norsk bolig, for eksempel hva å ha en dugnad i et borettslag innebærer. Vårt inntrykk er at flyktingekonsulentene og boligkontoret har et nært samarbeid når det gjelder å skaffe flyktingene bolig. Boligtildeling til flyktinger er organisert på en annen måte enn for de andre brukergruppene som er definert som målgruppen for kommunens boligsosiale arbeid. Tildelingen av bolig til flyktinger skjer ved Boligkontoret, i nær dialog med flyktingekonsulentene. Intervjupersonene gir uttrykk for at det å skaffe bolig til flyktinger/flyktingefamilier er krevende. Det skyldes flere ting. Det er kun noen ganger det er mulig å tildele en kommunal bolig. I de andre tilfellene må en gå på det private leiemarkedet, og det er en del private utleiere som ikke ønsker å leie ut til flyktinger.

## 4.4 Strategisk styring og planlegging

### **Planverk**

Februar 2011 vedtok Holmestrand bystyre Boligsosial handlingsplan 2011-2014 (sak 019/11). En viktig intensjon med handlingsplanen var å få et godt styringsverktøy for å møte innbyggerens boligbehov, herunder konkretisere tiltak rettet mot

de gruppene med størst behov for bistand, for å kunne bli boende, eller etablere seg i egen bolig og holde på denne (s. 3 HP).

Om oppfølging av planen står det:

Det er koordinerende enhet/boligutvalget som har ansvar for oppfølging og rullering av boligsosial handlingsplan. Handlingsplanen rulleres ved planperiodens slutt. Oppfølgingen av planen vil skje kontinuerlig og det skal rapporteres på denne årlig. (s. 14 i HP)

Den boligsosiale handlingsplanen er kun ett år gammel og i år er første gang handlingsplanen skal rulleres. Kommunen er med andre ord i en iverksettelsesfase og det er derfor for tidlig å si noe om hvordan planen faktisk fungerer som styringsverktøy for kommunen.

Hva så med resten av kommunens planverk? Tar de opp boligsosiale temaer og problemstillinger, og inneholder de mål som går på det boligsosiale?

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument bestående av samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, handlingsdelen skal angi hvordan planen skal følges opp de neste fire år eller mer (Plan- og bygningsloven, kap. 11). I samfunnsdelen til Kommuneplan for Holmestrand 2011-2023 er ikke 'boligsosial' eller 'boligsosiale' brukt eksplisitt som begrep, det er heller ikke henvist til den boligsosiale handlingsplanen. Det siste kan naturlig forklares med at planen ble vedtatt kun noen måneder før endelig kommuneplan ble vedtatt.

Selv om ikke boligsosiale er nevnt eksplisitt er det flere av målene og delmålene som omhandler boligsosiale temaer. Mest relevant er målet om å styrke befolkningsgrunnet i Holmestrand. For å få til det vil kommunen jobbe for å bedre levekårsindeksen, herunder "øke arbeidsandelen blant ressursvake" og "heve standard og status i deler av den eksisterende boligmassen" (kommuneplanen s. 6-7).



## Ledelse

Både under intervjuene og på dialogmøte ble det snakket om behovet for tydeligere ansvars- og rollefordeling mellom de forskjellige tjenestene for å unngå situasjoner hvor saker blir skjøvet mellom de forskjellige tjenestene uten en skikkelig avklaring av hvem som har ansvaret for saken. Vårt inntrykk er at det er enighet innad i kommunen om at det er behov for tydeliggjøring av hvilken rolle og hvilket ansvar de forskjellige tjenestene har. Det gjelder særlig ved tildeling av bolig til særlig vanskeligstilte, og hvem som har ansvaret for oppfølging av dem når de er plassert i bolig. Er det de som har ansvaret for boligen hvor vedkommende blir plassert, eller er det noen andre? Det kan synes som at det hersker enighet blant virksomhets- og tjenestelederne om at det er behov for en tydeligere ansvars- og rollefordeling mellom tjenestene. Samtidig er det slik at det er en lederoppgave å ta tak i dette. Det er med andre ord de samme lederne, som gir uttrykk for et behov for tydeliggjøring av ansvars- og rollefordeling, som også har et ansvar for å gjøre noe med det. her skal det legges til at kommunen i november 2011 bestemte seg for å sette i gang et delprosjekt som skal se på organiseringen internt i kommunen. Det kan være en indikasjon på at de på strategisk nivå i kommunen nå har satt i gang den nødvendige prosessen for å finne *løsninger* på den uklare ansvars- og rollefordelingen de opplever at det er.

## 5 Samarbeid

Kapitlet gir en beskrivelse av hvordan samarbeidet fungerer per i dag med særlig fokus på hva som oppleves som utfordringer i dagens samarbeidskonstellasjoner og hvor det kan ligge muligheter for mer samarbeid. Først ser vi på samarbeidet internt i kommuneorganisasjonen (5.1), dernest samarbeidet med eksterne aktører (5.2) før vi avslutningsvis ser på det interkommunale samarbeidet.

### 5.1 Innad i kommunen

Ansvar for de forskjellige oppgavene er spredd mellom en rekke tjenester, virksomheter og tverrfaglige enheter/utvalg. Holmestrand kommune er ikke noe unntak. mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet er personer med behov for sammensatte tjenester og oppfølging over lengre tid, noe som gjør det særlig viktig med:

- Samarbeid på tvers, herunder gode kommunikasjonslinjer og kunnskapsdeling på tvers av tjenestene
- Koordinering av de ulike tjenestene og tiltakene slik at ressursene blir satt inn på de områder hvor behovet er størst

Vårt generelle inntrykk fra intervjuene er at det er et godt samarbeidsklima mellom de ulike tjenestene. Intervjupersonene peker på fordelene med å være en liten kommune, korte avstander og små forhold. Intervjupersonene opplever det stort sett som enkelt å ta kontakt med de andre virksomhetene og tjenestene.

Savner ikke noe samarbeid. Hvis det dukker opp spesielle tilfeller er det så små avstander, er lett å ta en tlf og få til et møte.

Det å være en liten kommune kan også by på noen utfordringer. En utfordring som vi har merket oss er at det for oss synes som at ikke alle alltid er like flinke til å skille mellom person og stilling/funksjon. Hvis en for eksempel diskuterer samarbeidet mellom to tjenester og hvem som skal gjøre hva kan det bli en diskusjon om det er Hans eller Kari som skal/bør gjøre det, i stedet for at en fokuserer på hvilke funksjoner som skal/bør gjøre hva. At Kari er veldig flink til å løse oppgavene a og b betyr ikke nødvendigvis at de oppgavene bør ligge under den stillingen som Kari har. Det er helt nødvendig å være bevisst på dette ved diskusjoner om hva som er de mest hensiktsmessige samarbeidskonstellasjonene.

Vi finner at det, med ett unntak, er etablert de kommunikasjonslinjer og møtepunkter på tvers mellom tjenestene og virksomhetene, både formelle og uformelle, som tjenestene selv mener de burde ha. Dersom intervjupersonene ga uttrykk for at det var noe å hente var det først og fremst snakk om å få til et nærere samarbeid, ikke etablere samarbeidsfora som ikke er der i dag. Vår oppfatning er at samarbeidet ved boligtildeling ikke fungerer tilfredsstillende, men det er drøftet behørig tidligere (se 4.1) og drøftes derfor ikke videre her.

Unntaket, hvor det etter vår oppfatning er noe å hente på samarbeid, er koplingen mellom henholdsvis Kommunalteknikk og Plan på den ene siden og tjenesteutførerne innenfor det boligsosiale arbeidet (særlig Helse og oppvekst, Hjemmetjenester, Boliger og aktivitetstilbud for funksjonshemmede) på den andre.

Kommunalteknikk har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens eiendomsmasse. For å kunne drive kostnadseffektivt og gjøre en hensiktsmessig prioritering av ressursene som er satt av til drift og vedlikehold er en avhengig av å ha en oversikt over hvilke behov de ulike virksomhetene og tjenestene har på den bygningsmassen de disponerer. Dette igjen fordrer at tjenestene og virksomhetene melder inn sine behov og at det gjøres på et detaljeringsnivå som gjør det mulig å gjøre anslag på hvor mye det vil koste. Etter det vi forstår har en ikke hatt et formalisert system for denne typen behovsinmeldinger fra tjenestene til Kommunalteknikk. Dermed har det vært vanskelig å se behovene i sammenheng og på den måten sikre at prioriteringen av de innmeldte behovene blir gjort etter en helhetsvurdering.

Kommunen har etter det vi forstår nå tatt tak i dette og planen er at det skal utvikles et system for dette i inneværende år.

Et lignende poeng gjelder for samarbeidet mellom Plan og tjenesteutførerne innenfor det boligsosiale arbeidet. Som nevnt under punkt 3.2.2 er det de private utbyggerne som er initiativtager og pådriver i de fleste utbyggingsprosjekter, og det som er av faktisk utbygging i kommunen. Dette er ikke spesielt for Holmestrand kommune, men en trend som gjør seg gjeldende i større eller mindre grad i hele landet. Plan er kommunens kontaktpunkt for private utbyggere som sitter med ønsker eller konkrete utbyggingsplaner de ønsker å gjennomføre i kommunen. I teorien kunne Plan (alene eller med andre virksomheter i kommunen) da, i hvert enkelt tilfelle, vurdert om kommunen hadde noen boligsosiale planer, tiltak eller behov som kunne integreres i den private utbyggerens utbyggingsplan. For å kunne gjøre det er Plan avhengig av å ha en oversikt over hvilke behov tjenestene har. En slik oversikt har ikke Plan per i dag.

## 5.2 Med eksterne aktører

Noen av de eksterne aktørene nevnt under punkt 3.2.2, som for eksempel Kriminalomsorgen og Sykehuset i Vestfold (SIV), er kommunen forpliktet til å ha et samarbeid med. Overfor andre eksterne aktører, som for eksempel frivillige organisasjoner, er det opptil kommunen og den enkelte organisasjon om de vil inngå noen form for samarbeid. I det følgende vil vi si noe om hvordan intervjupersonene opplever at samarbeidet med de eksterne aktørene fungerer.

Tilbakefallsprosenten i norske fengsler er høy. Blant de som ble siktet for lovbrudd i 2004 ble 48 prosent av dem siktet for nye lovbrudd i løpet av perioden 2005-2009.<sup>20</sup> For å unngå at tidligere innsatte begår nye kriminelle handlinger er det viktig at kommunen og kriminalomsorgen har en tett dialog på et tidlig tidspunkt i løslatelsesprosessen, slik at kommunen får informasjon om den innsatte har behov for hjelp med å finne seg bolig, jobb og/eller utdanning og om vedkommende har behov for noen kommunale tjenester, for eksempel knyttet til fysisk eller psykisk helse. Jo tidligere kommunen blir orientert om dette, jo større sannsynlighet

---

<sup>20</sup> Se tabell 154 i Statistisk årbok 2011.

er det for at kommunen er i stand til å ta imot den løslatte på en egnet måte. For personer som skal skrives ut fra psykiatrisk behandling på SIV gjør et lignende poeng seg gjeldende. For at kommunen skal ha mulighet til å klargjøre et egnet tjenestetilbud og eventuelt en egnet bolig er den avhengig av å bli varslet så tidlig som mulig om at person x snart skrives ut fra SIV. En intervjuperson på operativt nivå gir uttrykk for at kommunen ikke alltid blir informert i forkant:

Det som ofte skjer, hvis det er en bostedsløs, er at det ofte ikke har vært noe samarbeid. Plutselig står vedkommende på gata og er utskrevet uten at vi har fått beskjed. Spesialisthelsetjenesten eller fengselet skulle tatt kontakt med oss i forkant.

En skal være svært forsiktig med å trekke slutninger fra en enkelt persons uttalelser. Videre gir en intervjuperson på strategisk nivå og en på operativt nivå uttrykk for at de opplever kommunen har en god dialog med den delen av SIV som omhandler psykiatri (PIV).

Vi har mye kontakt med spesialisthelsetjenesten, omtrent ukentlig kontakt, god oppfølging får vi fra dem (PIV).

En ekstern aktør med god kjennskap til samarbeidet mellom PIV og kommunen gir også uttrykk for at dialogen mellom de to fungerer godt.

Det er nå en uformell kontakt, og det er så deilig. Gjør det lettere for de formelle møtene, og det opplever jeg er veldig positivt. Kommunen kommer til PIV å spør om råd og veiledning, veldig positivt. Viktig å bruke begge veiene.

Vårt inntrykk basert på våre intervjupersonintervjuer er at samarbeidet mellom PIV og kommunen fungerer godt. Det betyr ikke at de alltid er enige i prioriteringer og veivalg, men dialogen er god og det er etablerte samarbeidsrutiner som synes å fungere. Angående samarbeidet mellom SIV generelt og kommunen er det lite informasjon å hente fra vårt datamateriale. Hva så med uttalelsen om personer som ”plutselig” bare står på gata ”uten at kommunen har fått beskjed”? Det kan være en indikasjon på at det

er et forbedringspotensial på dette området i dialogen mellom kommunen og henholdsvis Kriminalomsorgen og SIV. Det behøver ikke nødvendigvis bety at det ligger et forbedringspotensial på systemisk nivå. Det kan også tenkes at eventuell variasjon i når kommunen orienteres er personavhengig. En skal også huske på at dersom den innsatte/pasienten ikke ønsker at det opprettes kontakt med kommunen er det lite Kriminalomsorgen og SIV kan gjøre.

I kommunens boligsosiale handlingsplan er ”Etablere kontakt og legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner og kommunale råd” (s. 15) satt opp som et eget tiltak. Ansvaret for tiltaket er lagt til ”Alle”. Organisasjoner som nevnes som aktuelle er: ”Frivillighetssentralen, Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Sanitetsforeninger, Røde Kors, ulike etniske grupper” (ibid.).

Våre undersøkelser tyder på at frivillige organisasjoner i liten grad involveres i kommunens boligsosiale arbeid per i dag. Det er noen frivillige organisasjoner som har ansvar for noen aktiviteter på eldresentrene og omsorgsboligene. Utover det synes det å være lite kontakt mellom kommunen og frivillig sektor. Vi har intervjuet to representanter for de frivillige organisasjonene, og de bekrefter vårt inntrykk.

Er åpne for kommunen ja, men da må det også videreføres. De tilfellene vi har vært inne har det alltid bare blitt utslokt. Samarbeidet har skjedd på saksbehandlernivå, ikke noe systematisk.

### 5.3 Interkommunalt samarbeid

Holmestrand kommune deltar i flere interkommunale samarbeid. Noen er samarbeid innenfor et bestemt område som for eksempel brannvern (Vestfold interkommunale brannvesen IKS) og avfallshåndtering (Vestfold avfall og ressurs AS), mens andre er etablerte samarbeidskonstellasjoner hvor det kan være muligheter for å utvide samarbeidet innenfor nye områder som for eksempel noe innenfor det boligsosiale. Holmestrand kommune er med i to interkommunale samarbeid som i teorien kan være aktuelle for det formål: 3K-samarbeidet (sammen med Hof og Re kommune) og 12K-samarbeidet (sammen med kommunene Andebu, Hof,

Horten, Nøtterøy, Re, Tjøme, Tønsberg, Stokke, Lardal, Larvik og Sandefjord).

Formålet med 12K-samarbeidet er å utvikle tjenestetilbudet, samordne kommunenes plan-, areal- og næringspolitikk og være talerør for kommunale fellesinteresser i Vestfold. Intervjupersoner på både politisk og strategisk nivå tror 12K-samarbeidet er for stort for eventuelle samarbeid innenfor det boligsosiale. Det er mange aktører og detaljnivået på samarbeidet legger i liten grad til rette for samarbeid innenfor det boligsosiale.

3K-samarbeidet har et annet utgangspunkt. Det er tre kommuner som deltar og det er, ifølge 3K-nyhetsbrev, etablert samarbeidsrutiner som gir gode muligheter for deltakerkommunene for styring av tjenestene. Det er vedtatt felles økonomirutiner, rutiner for overføring av personell og for samarbeidsmøter.<sup>21</sup> I august 2011 ble det vedtatt at Holmestrand skal være vertskommune for en felles kommuneplanleggerfunksjon for de tre kommunene. Et samarbeid om kommuneplanlegging kan legge til rette for å utvikle 3K-samarbeidet innenfor nye områder.

På spørsmål om hvor det kunne være muligheter for samarbeid var det få av våre intervjupersoner som trakk fram interkommunalt samarbeid innenfor utvalgte områder som noen mulighet. Det ble nevnt av intervjupersonene på politisk nivå og en på strategisk. Dette kan være uttrykk for at intervjupersonene ikke anser samarbeid med andre kommuner innenfor det boligsosiale som særlig realistisk. Men det kan også skyldes at mange av intervjupersonene i sitt daglige virke har liten, eller ingen kontakt med andre kommuner, og derfor ikke anser det som en mulighet – eller ikke synes de har grunnlag for å uttale seg om det. De som snakket om interkommunalt samarbeid mente at det var innenfor arbeidet med rus og psykiatri det kunne være muligheter for samarbeid, mer konkret samarbeid om skjerma boliger for personer med tung rusmiddelavhengighet og/eller psykiske lidelser. Å gi et egnet botilbud til denne gruppen er en utfordring som går igjen i mange av foranalysene som allerede er gjennomført (se for eksempel Dyb m. fl. 2008, Husbanken 2010:4, Johannessen og Dyb 2011). Denne gruppen er liten i antall, men den krever

---

<sup>21</sup> Se *3K nyhetsbrev 5.mars 2012*, URL:

<http://www.holmestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=52&FilId=1282> Lesedato 06.06.12.

store ressurser. Derfor er det kanskje ikke behov for at alle kommuner skal ha egne boliger til denne gruppen. Kanskje kan et interkommunalt samarbeid være et egnet, og mer realistisk, alternativ (Dyb m.fl.2011).

I 2011 ble det gjennom 3K-samarbeidet utviklet planer om å etablere et felles bo- og kompetansesenter for en gruppe brukere med behov for ressurskrevende tjenester, der Holmestrand skulle være vertskommune. Prosjektet er i en prosjekteringsfase, men er nå satt på vent i påvente av en kvalitetssikring av tiltaket. 3K referansegruppe fattet 6. februar 2012 følgende vedtak:

3K referansegruppe anbefaler at by-/kommunestyrene gjør følgende vedtak: Etablering av et felles bo- og kompetansesenter utsettes. Ny sak fremmes for by-/kommunestyrene etter ny kartlegging av brukergrupper og driftsgrunnlag.<sup>22</sup>

Vi er ikke kjent med detaljene i bakgrunnen for utsettelsen, men vi vet av erfaring at denne typen samarbeidsprosjekter på tvers av kommunegrenser reiser krevende spørsmål. Et spørsmål er hvordan det økonomiske ansvaret skal fordeles mellom avsender- og mottakerkommune hvis en flytter på en bruker. Et annet spørsmål er hva kan og bør en gjøre dersom en bruker selv ikke ønsker å flytte på seg, en innbygger kan ikke pålegges å flytte.

---

<sup>22</sup> Se sak 01/12. URL: <http://www.3k.no/Moter2012/3KRefGruppe120206Referat.pdf> Lesedato 06.06.12.



## 6 Oppsummering og anbefalinger

Som vi har sett, er Holmestrand en liten by og en liten kommune med store utfordringer. Arbeidsledighetsraten er relativt sett høy og levekårsutfordringene er betydelige, noe som også innebærer at det er en del vanskeligstilte på boligmarkedet. Et gjennomgående problem for kommunen er å skaffe egnede boliger til de forskjellige målgruppene.

Kommunen er på mange måter prisgitt de høye prisene på det private boligmarkedet, samtidig har prisutviklingen i Holmestrand vært lavere enn i Vestfold og landet sett under ett. Det kan bidra til en tilstrømming av ”vanskelig bobare” som flytter inn til kommunen. Kommunen har en stram økonomi som legger betydelige begrensninger på kommunens handlingsrom. Disse problemområdene er også gjennomgående i intervjupersonenes framstilling av kommunens nåsituasjon.

I de følgende tre underkapitlene (6.1-6.3) gir vi en sammenfatning av de foregående kapitlene og peker på momenter som vil være viktige for kommunens framtidige boligsosiale arbeid. Dette følges opp i det neste underkapitlet hvor vi gir forslag til hva som kan være aktuelle tiltaksområder for kommunens innledende innsats med etablering av delprosjekter for kommunens programdeltagelse og vi gir forslag til mål for kommunens videre utvikling av det boligsosiale arbeidet (6.4). avslutningsvis gir vi noen betraktninger om hvilke momenter vi mener vil være viktig ved gjennomføringen av kommunens deltakelse i det boligsosiale utviklingsprogrammet (6.5).

Vi vil understreke at det endelige svaret på hva som skal være kommunens mål for programsatsingen, og framtidig boligsosiale arbeidet, er opp til kommunens politiske og administrative ledelse

samt programmets styringsgruppe å avgjøre. Men i oppdragsbeskrivelsen til den eksterne foranalysen står det at det er: *ønskelig at oppdragstaker påpeker og konkretiserer mulige mål for Holmestrand kommunens videre utvikling av et helhetlig, kompetent, behovsdimensjonert og koordinert boligsosialt arbeid* (Bilag 1 til konkurransegrunnlaget). Derfor har vi skissert forslag til mål og delmål for Holmestrand videre boligsosiale arbeid generelt og deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram spesielt, samt tiltaksområder som kan være aktuelle for å realisere disse. Våre forslag er basert på det datamaterialet som vi har innhentet og analysert i forbindelse med denne eksterne foranalysen. Det tas forbehold om at det kan være saksopplysninger og forhold i kommunen som vi ikke har fått kjennskap til gjennom vår datainnhenting og som vil virke inn på realismen i de foreslåtte målformuleringene og tiltakene. Forslagene er ment som konstruktive innspill til kommunens videre arbeid med å utvikle sitt boligsosiale arbeid og oppstart i boligsosialt utviklingsprogram.

## 6.1 Kunnskap og kompetansestatus

Kommunen har per i dag et høyt antall kommunale boliger sammenlignet med landsgjennomsnittet, men kommunen har også betydelige levekårsutfordringer sammenlignet med landsgjennomsnittet. Å få folk i rett bolig er ett viktig virkemiddel for å løse kommunens levekårsutfordringer. Videre er det tydelig at kommunen mangler flere boliger til flere målgrupper. Dette fremgår av den boligsosiale handlingsplanen og våre intervjupersoner bekrefter langt på vei det bildet som planen tegner (jf. 2.5.4). Samtidig har vi pekt på at det synes å være en inkonsistens i behovsanslagene som er gjort i handlingsplanen. Behovsanslagene er konkretisert på to måter i planen, summerer en antallet boliger i de to anslagene stemmer ikke disse overens. Det kan tyde på at behovskartleggingen bør gjøres grundigere. De to ulike anslagene som er angitt må i alle fall revideres slik at de treffer bedre.

Videre tyder våre undersøkelser på at det er noen uklarheter om hvem som er definert som målgruppe for de forskjellige boligene som kommunen har disposisjonsrett til. Den definerte målgruppen for noen av boligtypene er ikke oppdatert med tanke på hva som er dagens faktiske tjenestetilbud i boligene (for eksempel Bakken), noen ansatte blir frustrerte når de får ansvaret for brukere de ikke

oppfatter er i målgruppen for boligene de selv jobber på (for eksempel bemanna omsorgsboliger). Det bør gjøres en revisjon av skriftlige dokumenter, retningslinjer og lignende med fokus på å oppdatere, og om nødvendig, konkretisere hvem som er definert som målgruppe for de ulike boligtypene. Dette bør ses i lys av hvilke boligbehov kommunen har. En må også passe på at kommunen har på plass en bemanning og et tjenestetilbud som den definerte målgruppen krever. Det er for eksempel ikke hensiktsmessig å ha funksjonshemmede som definert målgruppe for boligkompleks x hvis ikke kommunen per i dag har mulighet til å gi boligkompleks x den bemanningen som kreves for å bosette funksjonshemmede.

Per i dag har ikke kommunen noen booppfølgingsfunksjon i bolig, jf. 4.3.2. Dette ble fremholdt som en av de største utfordringene for kommunen: mange av beboerne har behov for oppfølging i egen bolig for å være i stand til å beholde den. Booppfølging er ikke en lovpålagt tjeneste og blir derfor ofte ikke prioritert i et stramt kommunebudsjett. Etter vår oppfatning øker behovet for booppfølging når kommunen ikke har noen egnede overgangsboliger/treningsboliger for de som har behov for det.

Generelt ga våre intervjupersoner uttrykk for at det ikke var noen bestemte områder hvor de selv følte de manglet kompetanse, uten at det skal tolkes som at de mener de ikke har behov for faglig påfyll. På spørsmål om det var noen typer kompetanse en savnet, ble boveiledning trukket fram av flere intervjupersoner. Det er to andre typer kompetanse vi også vil nevne. Det ene er juridisk kompetanse. Et par av intervjupersonene pekte på et økende behov for juridisk kompetanse, særlig innenfor pleie- og omsorgsfeltet. Per i dag har ikke kommunen noen slik ressurs og det oppleves som et stort savn i en del tilfeller, for eksempel ved klagesaker. Kommunepsykolog ble også trukket fram av et par intervjupersoner som noe de savnet. Det ble samtidig pekt på at det kan være vanskelig å skaffe seg, fordi det er en fare for at vedkommende ville blitt jobbende mye alene.

Kompetanseutvikling og -heving er en viktig komponent for boligosialt utviklingsprogram. I det følgende trekker vi fram noen momenter som er relevante den sammenheng. Kompetanseutvikling gjennom prosjekter forutsetter gjerne at de deltakende institusjonene er lærende organisasjoner. Prosjekter og

programmer skal utvikle noe nytt og endre praksisen i organisasjonen (Christensen m. fl. 2004). framholder at kommuner kan være lærende organisasjoner, men en kommune er også en byråkratisk organisasjon med en rekke faste funksjoner og oppgaver. Flere av disse oppgavene er lovpålagt. I prosjektsammenheng vil den byråkratiske organisasjonen stå overfor dilemmaet mellom å fastholde ofte innarbeidede rutiner opp mot behov for endring for å nå nye mål, eller strekke seg mot krav om og behov for å arbeide mer effektivt mot fastsatte mål.

Et annet moment er den tause kunnskapen som finnes i alle organisasjoner. Taus kunnskap finnes i (minst) to former. Den ene er de innarbeidede rutinene som kan uttrykkes i begrepet ”det er slik vi gjør det her”. Den tause kunnskapen *kan* være en barriere i læring og tilegnelse av ny kunnskap. En annen form for taus kunnskap er kunnskap og kompetanse opparbeidet gjennom praksis og som ikke – eller i liten grad – overføres gjennom utdanning og organisert opplæring (f. eks Værness 1987). Eksempler på denne kunnskapsformen kan være booppfølging, boligframskaffer, miljøvaktmester og eventuelt andre nye stillinger i det boligsosiale arbeidet (Dyb m.fl. 2011). Denne sistnevnte kunnskapsformen kan gjøres eksplisitt gjennom arenaer for kunnskapsoverføring og læring.

## 6.2 Forankring og organisering

Vår gjennomgang har pekt på flere organisatoriske utfordringer hvor vi tror kommunen vil tjene på å gjøre noen endringer.

### **Boligtildeling**

Dagens organisering av boligtildeling er uoversiktlig og fungerer ikke optimalt. Koordinerende enhet (KE) fungerer ikke med tanke på det den egentlig skal jobbe med: koordinering av tjenester til de vanskeligste brukerne. Dette er ting som kommunen selv også er klar over og er grunnen til at kommunen i desember 2011 besluttet at det skulle startes opp et delprosjekt for å rydde opp i organiseringen av det boligsosiale arbeidet og tilgrensende tjenester. Delprosjektet er per juni 2012 i gang og arbeidet med kartlegging er i gang. Dialogmøtet vi hadde med kommunen ga innspill til denne prosessen. Det finnes ikke et enkelt svar på hvordan boligtildelingen bør organiseres og vi vil derfor være

varsomme med å gi entydige anbefalinger. Under gir vi noen vurderinger og refleksjoner vi mener kommunen bør ta i betraktning i sitt videre arbeid på dette området.

Boligtildeling bør etter vår oppfatning skilles ut fra koordinerende enhet slik at koordinerende enhet kan konsentrere seg om det som er dens hovedoppgave. Videre bør tildelingen av boliger samles ett sted slik at tildelingen av bolig til flyktninger gjøres på samme måte som resten av søkermassen.

Boligtildelingen bør utføres av et utvalg hvor representanter for Tjenestekontoret og NAV sosial er representert. Utvalget må ha et klart mandat til å fatte vedtak om tildeling av kommunal bolig. I vanskelige saker bør det vurderes om sakene skal trekkes opp på virksomhetsledernivå, og eventuelt opp til kommunalsjefen. Representanter for tjenestene og virksomhetene som jobber med boligsosiale tjenester (bemanning i omsorgsbolig, hjemmesykepleie etc) bør kun trekkes inn som rådgivere ved behov. Dette vil kunne bidra til at en unngår å gå unødige ekstra runder fram og tilbake før vedtaket effektueres.

Det er også viktig å sikre at boligtildeling er nært koplet opp mot tildelingen av tjenester og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene. Disse tre bør ses i sammenheng slik at en får gitt et mest mulig tilpasset og målrettet tilbud til hver enkelt bruker. Det trenger ikke bety at ansvaret for disse tre oppgavene skal samles på samme tjenestested, det vesentlige er at det er en nær kobling mellom de som har ansvaret for de tre oppgavene. Her kan det nevnes at Ekspertgruppa som ble oppnevnt av Arbeidsdepartementet for å vurdere oppgave- og ansvarsdelingen i NAV i sin sluttrapport fra 2010 anbefalte at forvaltningen av både kommunale boliger og Husbankens boligøkonomiske virkemidler holdes utenfor NAV, og flyttes ut dersom de allerede er plassert innenfor. Deres anbefaling angår primært NAV, og hvilken oppgaveportefølje som vil være best for NAV. Når det gjelder kommunale boliger og de boligøkonomiske virkemidlene er deres argument at disse oppgavene «har liten kobling opp mot brukeropfølgingen i NAV-kontoret» (s. 27 i Ekspertgruppas sluttrapport gjengitt i Langsether og Sandlie (2010:98).

### **Forvaltning av kommunale boligmassen**

Stiftelsene bør samles i én stiftelse. Denne prosessen er i gang og det er positivt. Forvaltningen av kommunens boligmasse bør strømlinjeformes. Hvordan det skal gjøres er et mer åpent spørsmål. Slik vi ser det er det tre mulige veier å gå:

1. Ansvar samles i én stiftelse
2. Ansvar samles hos kommunen
3. Ansvar deles mellom kommunen og stiftelsen, hvor de har ansvar for hver sine boligtyper

Dagens løsning hvor noen boligtyper (for eksempel omsorgsboliger) er delt mellom kommunen og en stiftelse er etter vår oppfatning lite hensiktsmessig.

### **Den nye stiftelsen og rolleavklaring**

Det ligger noen formelle begrensninger for kommunen overfor stiftelsene (jf. 4.1), disse vil ikke opphøre dersom de ni stiftelsene samles til én. Men prosessen med å samle alle stiftelsene til én stiftelse gir en mulighet til en prinsipiell drøfting og avklaring av hvilken rolle stiftelsen skal ha, herunder formål og målgrupper for boligene. Dersom kommunen ønsker å selge unna boligmasse som stiftelsen eier bør en også se på i hvilken grad vedtektene legger til rette for det. Videre bør det være en politisk diskusjon om hva som skal være styrende prinsipper for de politikerne som skal sitte i stiftelsesstyre. Formelt vil trolig ikke politikerne i stiftelsesstyre være bundet av eventuelle diskusjoner og vedtak i bystyret, men en slik diskusjon vil kunne bidra til en sterkere kopling mellom det politiske nivået og styret i stiftelsen.

### **Samarbeid**

Dagens samarbeid med private utleiere er ikke satt i system. Det bør lages en oversikt over private utleiere som er åpne for å ha kommunen som kunde og dette arbeidet bør forankres på ledernivå.

## **6.3 Bruken av økonomiske virkemidler**

Vårt inntrykk er at kjennskapen til de økonomiske virkemidlene rundt omkring i kommuneorganisasjonen er varierende, og at det

her ligger et forbedringspotensial. Derfor bør det iverksettes tiltak for å øke de ansattes kunnskap om de ulike virkemidlene som er til disposisjon og deres potensial. Dette bør være lite ressurskrevende og kan gjøres i form av et informasjonspunkt på personalmøter, nettverkssamlinger eller lignende. Det vil være hensiktsmessig å gjøre informasjonen målrettet da ikke alle virkemidlene er like relevante for alle ansatte i kommunen. For eksempel er det lite hensiktsmessig ressursbruk å sørge for at alle i kommunen gjøres kjent med Husbankens investeringstilskudd til bygging og fornying av sykehjem og omsorgsboliger.

Bruken av startlån har ligget godt under landsgjennomsnittet, men det er nå i endring. Rammen for startlån er tjuedoblet over en toårsperiode. Etter det vi får opplyst er det ikke satt inn ekstra administrative ressurser til saksbehandlingen. Det er uheldig både med tanke på arbeidsbelastning for de ansatte og med tanke på å sikre en effektiv behandling av søknadene. Det er også viktig at vurderingen av startlånsøkere ses i sammenheng med boligtildeling og –oppfølging. Her kan det være hensiktsmessig å rette et særlig fokus mot de som har bodd lenge i kommunal bolig og har tidsbestemte kontrakter. Ved å gi startlån til personer og husstander i denne gruppen vil kommunen få frigjort kommunal boligmasse og samtidig bidra til å få folk over i egen bolig.

Generelt ser det ut til at det er nødvendig å øke den administrative kapasiteten til behandling av søknader om boligøkonomiske virkemidler. Det er også viktig å sikre at retningslinjene har forankring på strategisk nivå, og at de er i samsvar med behovene. En annen sentral utfordring er å sikre at de relevante aktørene i organisasjonen har oppdaterte kunnskaper om de økonomiske virkemidlene kommunen har til rådighet.

## 6.4 *Hva skal være programmets mål?*

Det er viktig at kommunens mål kan relateres til de overordnede målene for boligsosialt utviklingsprogram. Disse fremkommer i statsbudsjettet 2010:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
2. Økt boligsosial aktivitet i kommunene
3. Økt boligsosial kompetanse i kommunene

Videre står det i Husbanken Region Sør sin programbeskrivelse: *Kommunens mål formuleres lokalt ut fra den enkelte kommunes utfordringer og prioriteringer* (Husbanken 2009:3).

Det følger av de to foregående avsnittene at kommunen, ut fra sitt ståsted, skal lage mål som kan knyttes til de overordnede målene for boligsosialt utviklingsprogram.

I sin søknad om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram gir kommunen forslag til hvilke punkter en spisset målformulering kan inneholde:

- Utvikle tjenestetilbud og skaffe egnede boliger som er tilpasset innbyggernes behov gjennom tverrsektorielt samarbeid og samarbeid med andre forvaltningsnivå og institusjoner
- Varig bosetting av de vanskeligst stilte på boligmarkedet
- Minimering av behov for akutt botilbud og finne løsninger på midlertidige boliger
- Sørge for at flest mulig klarer å bo i egen bolig over tid – minimere utkastelser
- Bedre organisering som sikrer riktig informasjon, økt tilgjengelighet og brukervennlighet
- Etter prosjektslutt å ha et bolig- og tjenestetilbud som håndterer problematikken rundt bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet på en tilfredsstillende måte
- Sørge for at boligsosial handlingsplan 2011-2014 følges opp og rulleres

Våre vurderinger basert på denne foranalysen er ikke i motstrid med noen av kommunens forslag nevnt ovenfor. Samtidig oppfatter vi en del av punktene over som ganske generelle og delvis overlappende.

På bakgrunn av vår foranalyse og de vurderingene vi har gjort har vi gått et skritt videre i å konkretisere og nyansere dette. Først gir vi våre forslag til hva som kan være mulige tiltaksområder for kommunens innledende innsats med etablering av delprosjekter. Dernest gir vi forslag til mulige mål for kommunens videre utvikling av det boligsosiale arbeidet.



## 6.4.1 Mulige tiltaksområder

Under gis forslag til tiltaksområder som kommunen, etter vår vurdering, bør fokusere på i sitt framtidige boligsosiale arbeid. Tiltakene er kategorisert ut ifra temaer som har sammenheng med våre foreslåtte mål som er gitt under punkt 6.4.2.

### 1. Kommunens boligmasse til de vanskeligstilte

#### 1.1. Ytterligere kartlegging av behov

I den boligsosiale handlingsplanen redegjøres det for kommunens boligbehov til de vanskeligstilte på bakgrunn av en intern kartlegging. Vi mener detaljnivået med fordel kan bli bedre. Derfor bør kommunen vurdere en ytterligere tydeliggjøring av hvilket boligbehov kommunen har per i dag. Som en del av kartleggingsarbeidet bør en utarbeide en rutine slik at oversikten enkelt kan oppdateres så ofte som kommunen finner det hensiktsmessig og praktisk gjennomførbart. Regelmessig oppdatering vil sikre at kommunen alltid har oversikt over hva som er det samlede boligbehovet blant kommunens vanskeligstilte, noe som er en forutsetning for at den politiske og administrative ledelsen skal kunne iverksette nødvendige tiltak for å møte eventuelle endringer i behovet blant de vanskeligstilte. Husbanken Region Øst har utarbeidet maler for denne typen kartlegginger<sup>23</sup>, og det er flere kommuner som har gjort denne type kartlegginger og trolig sitter på erfaringskunnskap som Holmestrand kommune kan dra nytte av, for eksempel Groruddalsbydelene i Oslo kommune.

#### 1.2. Tydeliggjøring av boligmassens formål

Kommunen bør gjennomgå boligmassen den disponerer med siktemål å tydeliggjøre hvem som er målgruppen(e) for de ulike boligene. Når det er gjort er det viktig at dette kommuniseres ut til virksomhets- og tjenestelederne, og de ansatte som jobber i boligene.

#### 1.3. Omdisponering av kommunale boligmassen

---

<sup>23</sup> Se *Veiledningsmateriale for programarbeidet i kommunene*, URL: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/boligsosialt-utviklingsprogram-region-ost/veiledningsmateriale/> Lesedato 15.06.12.

Når kommunen har en detaljert oversikt over de vanskeligstiltes boligbehov (tiltaksområde 1.1) og oversikt over antall boliger for de forskjellige målgruppene (tiltaksområde 1.2) vil kommunen ha god oversikt over hvilke mangler den eksisterende boligmassen har, og hva som eventuelt er overflødig. Dette er en forutsetning for at en eventuell omdisponering av boligmassen kommunen disponerer er målrettet og treffsikker. Omdisponering kan skje på tre måter:

a) endringer i eksisterende boligmasse

Dersom kommunen disponerer boliger som ikke egner seg for kommunens behov bør den vurdere om det kan gjøres kostnadseffektive endringer i boligene som vil gjøre de egnet. Det kan gjelde boliger som per i dag er dimensjonert for en målgruppe hvor det ikke er et behov, eller det kan være boliger som kan omdimensjoneres til en gruppe som har et større behov enn det som er boligens målgruppe per i dag. Vi tenker her både på omdimensjonering i form av renovering og/eller ombygging og omdisponering ved at en setter inn (mer) tjenester/bemannning i boligen som ikke finnes der i dag.

b) salg av eksisterende boligmasse

Kommunen disponerer i dag en betydelig boligmasse, samtidig gir den boligsosiale handlingsplan uttrykk for at det er flere boligtyper kommunen mangler, eller har for lite av. Derfor bør eventuelle salg av den kommunale boligmassen gjøres med varsomhet. Ved eventuelle salg av boligmassen bør det skje i en to-trinnsprosess (jf. 2.5.1) hvor kommunen selger boliger den ikke har behov for, for så å kjøpe/bygge boliger den har behov for. Det er viktig at inntektene av eventuelle boligsalg øremerkes til ervervelse av nye boliger. På den måten vil en sikre at salgene ikke bare gir en reduksjon i den kommunale boligmassen, men også bidrar til en bedre tilpasning til dagens behov blant de vanskeligstilte.

c) omregulering av tomter

Dette punktet kan ses på som et mer langsiktig mål. Kommunen bør se på det eksisterende tomtearealet med sikte på å få en oversikt over hvilke tomter som kan være aktuelle for boligsosiale formål, både nybygg og ombygging av eksisterende byggemasse.

#### 1.4. Organisering av boligtildelingen

Dagens organisering med KE som også fungerer som et boligutvalg fungerer ikke optimalt. Dette er behørig beskrevet tidligere i rapporten. Derfor bør KE konsentrere seg om det som er dets primæroppgave, mens det opprettes et nytt utvalg som har ansvaret for boligtildeling. Vi viser for øvrig til våre refleksjoner om dette under punkt 6.2.

#### 1.5. Effektiv forvaltning av kommunale boligmassen

Forvaltningen av kommunens boligmasse bør bli mer strømlinjet. Hvordan det skal gjøres er et mer åpent spørsmål. Slik vi ser det er det tre mulige veier å gå: 1) Ansvaret samles i én stiftelse, 2) Ansvaret samles hos kommunen, 3) Ansvaret deles mellom kommunen og stiftelsen, hvor de har ansvaret for hver sine boligtyper.

Kommunen bør utrede de tre alternativene på bakgrunn av noen forhåndsvalgte vurderingskriterier. Flere av de andre foreslåtte tiltaksområdene kan innebære store endringer i boligmassen. For at disse endringene skal kunne gjennomføres på en effektiv måte er det viktig at en har en tydelig ansvars- og rollefordeling mellom kommunen og stiftelsen, samt mellom de ulike aktørene internt i kommunen.

## 2. Forebygging av bostedsløshet

### 2.1. Flere midlertidige boliger.

Per juni 2012 er kommunen i ferd med å klargjøre én leilighet som skal fungere som midlertidig bolig. Ifølge KOSTRA var det 25 husstander i midlertidig bolig i løpet av 2011 i Holmestrand kommune som i praksis vil bety campingplasser og hotell som ligger langt unna sentrum hvor det som finnes av oppfølgings- og hjelpefunksjoner befinner seg. Tallene er urovekkende og kommunen bør få på plass noen sentrumsnære boligenheter som kan fungere som midlertidig bolig.

### 2.2. Egnede botilbud for de med store rus problemer og/eller psykiske lidelser

Per i dag har kommunen et lite egnet botilbud til denne gruppen (som ikke er en ensartet gruppe), med unntak av Tyribo. Bakken var opprinnelig tenkt for deler av denne gruppen, men er i dag uten bemanning og er ikke egnet (jf. 2.5.3).

### 2.3. Booppfølging

Booppfølging/-veiledning er en preventiv tjeneste som kan ha potensielt stor effekt. Hvis en får etablert en booppfølging som evner å bistå tidligere rusmisbrukere og andre slik at de klarer å bli boende i egen bolig, er det et rimelig tiltak som sparer kommunen for betydelige kostnader. Ressursene til booppfølging er per i dag svært begrenset (se også 4.3.2). Utvidelsen med en boveilederstilling til høsten er et skritt i riktig retning.

### 2.4. Økonomiske virkemidler – få folk over i egen bolig

Startlån og tilskuddsordningene kan være nyttige virkemidler for å hjelpe folk over i egen bolig. Kommunen har utvidet rammen for startlån betydelig de siste to årene (fra en til 20 millioner kroner). Det vil trolig gi en betydelig økning i søknadsmengden og bør derfor følges opp med en ressursutvidelse til saksbehandling av søknadene.

### 2.5. Husleiekontrakter

Kommunen bør se nærmere på beboerne i de kommunalt disponerte boligene som har tidsbestemte husleiekontrakter for å se om det er noen av disse som i dag er i stand til å eie egen bolig, eventuelt med bistand fra kommunen, for eksempel ved hjelp av startlån. Dette er et tiltak kommunen har hatt planer om, men foreløpig ikke gjennomført. Boligsosialt utviklingsprogram gir friske midler som gjør at kommunen får en god mulighet til å realisere tiltaket.

### 2.6. Ungdom som er vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er viktig med tidlig innsats overfor de vanskeligstilte. Videre påpekes det i Husbanken Region Sør sin underveisevaluering av boligsosialt utviklingsprogram (2012): *Når det gjelder prioriterte målgrupper bør alle programkommunene få på plass tiltak rettet mot ungdom som er vanskeligstilte på boligmarkedet.* Kommunen bør derfor se på hvilken måte en kan iverksette tiltak rettet mot denne gruppen, om det bør gjøres i et eget delprosjekt eller om det kan utgjøre et integrert mål i delprosjektene.

## 3. Boligsosial kompetanse

Økt boligsosial aktivitet = økt boligsosial kompetanse?

Deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram vil gi økt boligsosial aktivitet i program perioden, og vil følgelig gi en gyllen mulighet til å bygge opp den boligsosiale kompetansen i kommunen. Det er viktig at kommunen tenker kompetansebygging i alle sine tiltak. For eksempel å legge til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers i kommunen, og å sikre at den kunnskapen som innhentes (for eksempel gjennom tiltaksområde 1.1 og 1.2 over) blir nedskrevet og forankres i rutiner etc. På den måten vil en øke sjansene for at de iverksatte tiltakene ikke blir ”engangstiltak”, men bidrar til læring og økt kompetanse.

Et annet og mer konkret punkt, kommunen bør iverksette tiltak for å bygge opp kompetansen om de boligøkonomiske virkemidlene (jf. 6.3).

#### **4. Forankring**

##### 4.1. Forankre det boligsosiale arbeidet i hele kommunens planverk

Den boligsosiale handlingsplanen må integreres i resten av kommunens planverk. Konkret bør den boligsosiale handlingsplanen utgjøre en integrert del av kommunens planverk, enten ved å fungere som en kommunedelplan eller som en temaplan.

Videre bør relevante planlagte tiltak i den boligsosiale handlingsplanen nevnes i kommuneplanen som tiltak kommunen har iverksatt for å realisere sine overordnede mål og delmål. På samme måte bør det i den boligsosiale handlingsplanen vises mer eksplisitt på hvilken måte de planlagte tiltakene kan bidra til å realisere mål og delmål i kommuneplanen. For eksempel, vil mange av de boligsosiale tiltakene ses på som tiltak for å realisere kommuneplanens delmål 2.9 *Levekårsindeksen for Holmestrand skal bedres og nærme seg gjennomsnittet for Vestfold.*

##### 4.2. Planer som forplikter

I innledningen til den boligsosiale handlingsplanen står det *Disse tiltakene kostnadsvurderes og framdriften styres etter kommunens økonomi.* Kommunen har en stram økonomi, noe som gjør det vanskelig å iverksette tiltak som krever nye investeringer. Likevel mener vi at kommunen er tjent med å ha en plan som inneholder en

framdriftsplan over når de forskjellige tiltakene skal iverksettes, og ferdigstilles.

#### 4.3. Politisk forankring

For å lykkes med det boligsosiale arbeidet er det en forutsetning at arbeidet har politisk forankring og at politikerne viser politisk vilje til å prioritere dette. Å gjøre den årlige rulleringen av den boligsosiale handlingsplanen som en politisk sak vil kunne bidra til dette. Ideelt sett bør innstillingen til bystyret fra administrasjonen synliggjøre hva en har fått til, og ikke fått til det siste året, og hvordan en ligger an i forhold til framdriftsplanen (jf. forrige punkt).

#### 4.4. Den nye stiftelsen: vedtekter og styrets rolle

Prosessen med å samle stiftelsene til én stiftelse er godt i gang. I den forbindelse bør en ha en prinsipiell diskusjon om hvilken rolle stiftelsen skal ha, herunder utforminger av vedtektene (særlig formålsparagrafen) og styrets rolle. Denne diskusjonen bør skje på politisk nivå da det er kommunepolitikere som (trolig) vil utgjøre majoriteten i det nye stiftelsesstyre.

### 5. Samarbeid

#### 5.1. En strategisk bolig- og tomtepolitikk<sup>24</sup>

Kommunen har begrenset med ledig tomtearealet og en stram økonomi. Det er derfor sannsynlig at bygging av nye kommunale boliger vil skje gjennom samarbeid med en privat utbygger. For at private utbyggere skal kunne tilrettelegge for kommunens behov uten kostbare omprosjekteringer, betinger dette at kommunen kommer svært tidlig i dialog med utbyggere.

Plan- og bygningsloven (§ 64b) åpner for at utbyggingsavtaler (mellom private utbygger og kommunen) *kan* regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene. Bruken av utbyggingsavtaler som boligpolitisk virkemiddel fordrer klare målsettinger og strategier samt sterk grad av samhandling mellom de berørte kommunale enhetene. Også

---

<sup>24</sup> Punktet er inspirert av Tromsø kommunes omhandling av temaet i sin *Boligsosial handlingsplan 2009-2014*, URL: <http://www.tromso.kommune.no/boligsosial-handlingsplan-2009-2014.4545783-121711.html> Sist besøkt 11.juni 2012.

kjøp av tomter til bygging av boliger i kommunal regi kan være et aktuelt tema under forhandling om utbyggingsavtaler.

I alle tilfelle krever dette, at kommunen har utarbeidet klare strategier for hvilke typer boliger kommunen vil prioritere, samt i hvilke områder disse er ønskelig å plassere. I dette arbeidet vil det naturlig at virksomheten Plan har en aktiv rolle i dialog med de mer operative virksomhetene og tjenestene innenfor det boligsosiale, som sitter på kunnskapen om hva som er behovet, hva boligene bør inneholde etc.

#### 5.2. Samarbeid med frivillige organisasjoner

Kommunen bør gå i dialog med de frivillige organisasjonene med sikte på å identifisere hvilke områder innenfor det boligsosiale hvor de frivillige organisasjonene kan bistå kommunen. Initiativet bør komme fra strategisk nivå i kommunen. Samtidig er det viktig at de på operativt nivå, som har førstehåndskjennskap til brukernes behov, involveres i arbeidet.

#### 6.4.2 Forslag til mål

Boligsosialt arbeid handler om å hjelpe de som er vanskeligstilte på boligmarkedet med å bosette seg. Forslagene a) b) og c) retter seg mot hva som bør være substansen i kommunens videre utvikling av det boligsosiale arbeidet, mens forslagene d) og e) er mer prosessorienterte og sikter til elementer som bør være sentrale i selve gjennomføringen av det boligsosiale arbeidet.

- a) Bedre tilpasning av den kommunalt disponerte boligmassen til de vanskeligstiltes behov

At alle skal bo godt og trygt er målet for statens boligsosiale arbeid og bør også være et overordnet mål for Holmestrand kommune. For å kunne nå et slikt mål er det viktig at kommunen jobber for å sikre at den kommunalt disponerte boligmassen er bedre tilpasset de vanskeligstiltes behov.

- b) Økt forebygging av bostedsløshet

I følge kommunen er det ingen bostedsløse i Holmestrand kommune per i dag, men en økning av antall husstander i midlertidig bolig kombinert med at kommunen er i ferd med å klargjøre én leilighet som skal kunne fungere som midlertidig

bolig. Utover det er tilbudet campinghytter og hotell som ligger et stykke unna. Dette gir grunn til bekymring og må gjøres noe med.

c) Styrke kommunens boligsosiale kompetanse

Mange av brukerne og særlig de som er vanskelig å bosette er personer med sammensatte behov, og de trenger tjenester fra flere ulike instanser og kompetanseområder. Et viktig punkt er derfor tiltak for å få fram den kompetansen og kunnskapen som den enkelte sitter på. Videre å utvikle hensiktsmessig koordinering og samordning på tvers som gir kommunen som organisasjon et kompetanseløft.

d) Styrke forankringen av boligsosiale mål og tiltak på politisk nivå

Flere av tiltaksområdene som vi har foreslått krever politisk deltakelse. Videre er kommunen avhengig av at politikerne prioriterer boligsosialt arbeid. Blant tiltaksområdene er det flere tiltak som krever økonomiske investeringer er avhengig av

e) Bedre samarbeid med private utbyggere og frivillige organisasjoner

Kommunen bør være offensive og imøtekommende overfor private utbyggere og frivillige organisasjoner. Begge de nevnte grupper av aktører har en potensielt viktig rolle i kommunens boligsosialt arbeid. For å utløse potensialet er det avgjørende at kommunen tar initiativ til samarbeid, og at den har en klar strategi for mål og hensikt med samarbeid.

## 6.5 *Hvordan realisere programmets mål?*

Ansvar for programarbeidet og organiseringen og gjennomføringen av den ligger hos kommunen. Vi vil likevel avslutningsvis komme med noen betraktninger om momenter vi mener vil være viktig ved gjennomføringen av kommunens deltakelse i det boligsosiale utviklingsprogrammet.

- Fokuser på roller og funksjoner, ikke personer

Kommuneorganisasjonen er relativt liten i størrelse og de fleste kjenner hverandre, noe som stort sett er en fordel. Det er viktig at



en tenker roller og funksjoner, ikke personer, i programarbeidet. Dette gjelder særlig innenfor delprosjektet organisering, hvor en skal prøve å finne nye og mer hensiktsmessige måter å organisere arbeidet på.

- Få med politikerne

Politisk forankring er avgjørende for å lykkes. Flere av tiltakene vil kreve økonomiske bevilgninger og politisk prioritering. Skal en få til det er det viktig at politikerne får eierskap til politikfeltet.

- Brukerperspektivet bør tas med

Boligsosiale tiltak retter seg direkte eller indirekte inn mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Derfor er det viktig å få inn deres perspektiv i planleggingen og gjennomføringen for å sikre at tiltakene er godt tilpasset brukernes behov.

- Usbl bør involveres i arbeidet

Usbl som forretningsfører for stiftelsen(e) har en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Derfor er det viktig å involvere dem i dette arbeidet

- (Arbeid, utdanning og helse)

Dette punktet faller egentlig utenfor hva denne foranalysen har sett på (derfor parentes). Punktet er tatt med for å understreke at det boligsosiale arbeidet ikke virker innenfor et vakuum. For å lykkes på det boligsosiale område er det viktig at en også lykkes på velferdsstatens tre andre kjerneområder (i tillegg til bolig som er den fjerde): arbeid, utdanning og helse. Derfor er det viktig at kommunen ser de fire områdene i sammenheng og sikrer det nødvendige samarbeidet på tvers.

- Tiltaksprioritering

Kommunens økonomiske situasjon gjør dette punktet ekstra viktig. Tre spørsmål som bør stå sentralt ved prioriteringen av tiltak: 1) Hvor akutt er det at tiltaket blir iverksatt? 2) Hvor realiserbart er det (kostnadsspørsmålet er viktig her)? 3) Hva er forventet effekt av tiltaket?

Det vil ikke være mulig å gi detaljerte svar på alle tre spørsmålene for alle planlagte tiltak. Likevel bør kommunen utarbeide en

tiltaksoversikt hvor de tre spørsmålene besvares. Med bakgrunn i oversikten bør en så rangordne tiltakene etter hvordan kommunen vil prioritere.

## Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Kim Christian Astrup (2008): *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf. Katja Haarslev Johannessen og Evelyn Dyb (2011a): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf. Katja Haarslev Johannessen og Torunn Kvinge (2011b): *Boligkarriere for startlånesøkere*. Oslo: NIBR.
- Christensen, Tom et.al (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Dyb, Evelyn. Marit Helgesen og Katja Haarslev Johannessen (2008): *På vei til egen bolig: evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn og Katja Haarslev Johannessen (2010): *Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte: en forstudie av iverksetting*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn. Camilla Lied og Helge Renå (2011): *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn. Liv Johanne Solheim og Siri Ytrehus (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forl.
- Folkehelseinstituttet (2012): "Folkehelseprofil Holmestrand kommune." Nettstad: *Folkehelseinstituttets nettsider* <http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0702&sp=1> [Lesedato: 22.05.2012].
- Holmestrand kommune (2011a): *Boligsosial handlingsplan 2011-2014*. Holmestrand: Holmestrand kommune.

- Holmestrand kommune (2011b): *Kommuneplan for Holmestrand 2011-2023. Strategiplan (samfunnsdel)*. Holmestrand: Holmestrand kommune.
- Holmestrand kommune (2011c): *Økonomiplan 2011-2014*. Holmestrand: Holmestrand kommune.
- Holmestrand kommune (2012a): "Boformer og botilbud i Holmestrand kommune." Nettstad: *Holmestrand kommunes Internettssider*. URL: <http://www.holmestrand.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=262&AId=193&back=1> [Lesedato: 07.06.2012].
- Holmestrand kommune (2012b): *Boligsosial handlingsplan. Revidert programplan 2011-2015. Utkast. 14.04.2012*. Holmestrand: Holmestrand kommune.
- Holmestrand kommune (2012c): *Årsrapport 2011*. Holmestrand: Holmestrand kommune.
- Husbanken (2009): *Programbeskrivelse for Boligsosialt utviklingsprogram: langsiktig og forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner : Husbanken region sør*. URL: <http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Programbeskrivelse%20basis%20ny.ashx> Lesedato: 24.02.12.
- Husbanken (2010): "Notat om foranalysene. Bakgrunn for presentasjon av foranalysene i Boligsosialt utviklingsprogram for kommunene Bærum, Hamar, Lillehammer og Lørenskog. Fellestrekk og refleksjonsspørsmål." Nettstad: *Husbankens internettssider*. <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/husbanken-en-strategisk-samarbeidspart-for-kommunene/boligsosialt-utviklingsprogram-region-ost/veiledningsmateriale/~media/Boligsosialt/Vedlegg/Bakgrunnsnotat%20om%20foranalysene%2028%20oktpdf.ashx> [Lesedato: 28.05.2012].
- Husbanken (2012). *Underveisevaluering: Boligsosialt utviklingsprogram Husbanken Region sør*. URL: <http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Underveisevaluering%202012.ashx> Lesedato 10.06.12.

- Johannessen, Katja Haarslev og Evelyn Dyb (2011): *På ubestemt tid: døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*. Oslo: NIBR.
- Knudtzon, Lillin Cathrine, Rolf Barlindhaug og Arne Holm (2011): *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. Oslo: NIBR.
- Kvinge, Torunn og Per Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge: kartlegging av offentlig ressursbruk*. Oslo: NIBR.
- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Åsmund og Hans-Christian Sandlie (2010): *Boligsosiale utfordringer og løsninger: en forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Medby, Per, Kim Christian Astrup og Susanne Søholt (2009): *Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven*. Oslo: NIBR.
- Myrvold, Trine Monica (2002): *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv*. Oslo: NIBR.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr. 3:8 (2007–2008). Oslo: Riksrevisjonen.
- Værness, K (1987): "On the rationality of caring". I: Showstack Sasson (red.): *Women and the State. The shifting boundaries of public and the private*. London Unwin Hyman.
- Ytrehus, Siri (2007): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2*. Oslo: Fafo.