

N

O

V

A

# Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester

VIGGO NORDVIK

# Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester

VIGGO NORDVIK

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 23/05

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2005  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-227-7  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: © Artville by Getty Images  
Desktop: Torhild Sager  
Trykk: GCS/Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**  
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo  
Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Denne rapporten er resultatet av et prosjekt om organisering av produksjonen av boligsosiale tjenester og eventuell bruk av OPS innen dette feltet. Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidet har blitt konsentrert om prinsipielle drøftinger av kostnadsstrukturer og sammenhenger mellom kostnadene i ulike deler av produksjonen, og inneholder ingen empiriske analyser. I prosjektarbeidet har vi hatt svært gode diskusjoner i en prosjektgruppe bestående av Avdelingsdirektør Einar Aarskog og seniorrådgiver Mette Mannsåker, begge fra Bolig- og bygningsavdelingen i KRD og Per-Erik Torp, Leder av Anskaffelsesenheten i Helse- og Velferdsetaten i Oslo kommune. Takk også til kollegaene Per Erik Solem og Lars Gulbrandsen som har lest gjennom rapporten og kommet med mange konstruktive innspill.

*NOVA, desember 2005*

Viggo Nordvik



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>1. Innledning</b> .....	13
<b>2 Dosering av produksjon av boligsosiale tjenester</b> .....	15
2.1 Kommunal ambisjon – samlet behov .....	15
2.2 Individuelle situasjoner og ulike folk .....	16
2.3 En meny av virkemidler .....	17
<b>3 Leieboliger og produksjon av boligsosiale tjenester</b> .....	19
3.1 Anskaffelseskostnader .....	20
3.2 Tilknyttede tjenester .....	21
3.3 Indre vedlikehold .....	23
3.4 Ytre vedlikehold .....	27
3.5 Andre driftskostnader .....	28
3.6 Totale kostnader .....	28
3.7 Oppsummering .....	30
<b>4 Inntekter</b> .....	35
<b>5 Aktører</b> .....	40
<b>6 OPS – Noen modeller</b> .....	45
<b>7 Kostnader, risiko og risikodeling i OPS</b> .....	49
<b>8 Privat drift av boliger, kommunen leverer tilknyttede tjenester – Økonomiske aspekter: Modell 2</b> .....	52
8.1 Anskaffelseskostnader .....	52
8.2 Tilknyttede tjenester .....	54
8.3 Indre vedlikehold .....	56
8.4 Ytre vedlikehold .....	59
8.5 Andre driftskostnader .....	60
8.6 Leieinntekter .....	61
8.7 Overdragelse og terminalverdi .....	62
<b>9 Privat drift av boliger og tjenester: Modell 3</b> .....	64
9.1 Anskaffelseskostnader .....	64
9.2 Tilknyttede tjenester .....	64
9.3 Indre vedlikehold .....	66
9.4 Ytre vedlikehold og andre driftskostnader .....	67
9.5 Leieinntekter .....	67
9.6 Overdragelse og terminalverdi .....	68

<b>10 Noen andre egenskaper ved OPSer</b> .....	69
10.1 To private aktører .....	69
10.2 Ulik lengde på tjeneste og boligtilbud .....	70
10.3 Alternativ håndtering av terminalverdier .....	70
10.4 Alternative organiseringer .....	71
<b>11 Beboeregenskaper, to eksempler</b> .....	73
11.1 Nyankommet flyktningsfamilie med mange barn .....	73
11.2 Kvinne med tungt rusmisbruk og psykiatriske problemer .....	75
11.3 Oppsummering .....	77
<b>12 Avsluttende refleksjoner</b> .....	78
<b>Summary</b> .....	81
<b>Litteratur</b> .....	83

# Sammendrag

Kjernen i denne rapporten er en beskrivelse av viktige komponenter i produksjonen av det sammensatte produktet *boligsosiale tjenester*. Det handler om tildeling og drift av boliger, og det handler om tilknyttede tjenester. Mange av de kommunale leietakerne har ikke behov for noen tilknyttede tjenester, og de skaper ingen problemer for driften; rapporten handler ikke om dem. Den handler om drift av tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet som har sammensatte problemer, og de problemene dette igjen kan skape i driften av boligtilbudene.

Kostnadene ved tilbudene beskrives, og vi går gjennom hvilke faktorer som påvirker komponentene i dem. Den viktigste innsikten er at størrelsen på hver enkelt av komponentene avhenger av hvordan andre aspekter ved den boligsosiale produksjonen håndteres. Hele kostnadsgjennomgangen gjøres på et teoretisk prinsipielt nivå. Vi lager et skall som kan fylles med empirisk innhold. Analyse av skallet, eller kostnadsstrukturen, gir innsikt som kan være relevant for beslutninger om hvordan produksjon av boligsosiale tjenester bør organiseres. Begrepet boligsosiale tjenester brukes her i en litt snever betydning: Det defineres som å bestå i det å framskaffe en bolig som leies ut til hushold i målgruppen og de tilknyttede tjenestene som må til for at personene i husholdet skal fungere på en tilfredsstillende måte i boligen.

## Bakgrunn

En spesiell måte å organisere produksjon av boligsosiale tjenester på er ved hjelp av såkalte offentlig–private samarbeid (OPS). Vi setter fokus på spesielle utfordringer dette skaper. Mange av utfordringene er knyttet til koordinering. Dette er ikke koordineringsproblemer som utelukkende må ses som utfordringer i et OPS. En kompleks produksjonsstruktur, hvor ulike deler av kommunen og ulike fagfelt må inn og bidra, vil også være en del av koordineringsproblemene. Det kan imidlertid være at koordineringsproblemer er større mellom en offentlig og en privat aktør enn mellom to kommunale etater.

Utgangspunktet er enkelte hushold som ikke selv greier å skaffe seg en boligsituasjon som oppfattes som samfunnsmessig tilfredsstillende. Kommunene går inn med tiltak for å bedre boforholdene for disse gruppene. I



rapporten tas det kommunale ambisjonsnivået for gitt. I den norske (sosiale) boligpolitikken finnes et ganske bredt spekter av tiltak. Vi fokuserer på kommunale leieboliger, ofte med tilknyttede tjenester. Dette betyr at vi ikke bare betrakter vanskeligstilte på boligmarkedet, men at vi ser på de vanskeligst stilte boligsøkerne. En utfordring er at vanskeligstilte på boligmarkedet også kan være vanskelige leietakere.

## Kostnadsstrukturer

Kostnadene i produksjon av boligsosiale tjenester deler vi inn i kostnader knyttet til anskaffelse av boliger, slitasje/vedlikehold, driftskostnader og kostnader ved å yte tilknyttede tjenester. Det skilles mellom kostnader ved ytre og indre slitasje.

Anskaffelseskostnader kan handle om kjøp, rehabilitering eller om nybyggingskostnader. De vil avhenge av den standarden en velger. Boligstandard påvirker kvaliteten av det tilbudet som gis til målgruppene. Valg av design og materialer påvirker også framtidens drifts- og vedlikeholdskostnader, vurderinger av dette vil derfor også påvirke valg av standard.

Tilknyttede tjenester kan være ren boveiledning/-oppfølging, oppfølging i form av hjemmehjelp eller hjemmesykepleie. Det kan også handle om en utvidet vaktmesterordning, f.eks. en bomiljøvaktmester. I enkelte prosjekter kan tilknyttede tjenester også bestå i vaktordninger. Noe av dette gjøres for å sette beboeren i stand til å fungere tilfredsstillende i boligen og bomiljøet. I noen tilfeller kan dette være en betingelse for at boforholdet skal kunne opprettholdes over tid, og at bokvaliteten for andre beboere ikke skal bli skadelidende. Noe gjøres som en del av ikke boligrelaterte rehabiliterings-, helsehensyn eller andre sosiale hensyn.

Kostnadene ved tilknyttede tjenester kan være ganske høye. De vil ikke bare påvirke bo- og livskvalitet for dem som bor i et prosjekt. Også slitasjen på boligene, spesielt den innvendige slitasjen, vil kunne påvirkes i betydelig grad av nivå på og utforming av tilknyttede tjenester. Blant annet har Boligbygg Oslo rapportert om store vedlikeholdskostnader som har sin årsak i røff behandling av boligene, og også i direkte hærverk. Oppfølging av beboerne kan påvirke denne størrelsen.

Anskaffelseskostnader og valg av hvor mye tilknyttede tjenester som skal ytes, virker som to atskilte felt. Det første handler om bygningstekniske vurderinger, mens det andre er sosialfaglige vurderinger. Vi argumenterer for at de likevel henger nært sammen. Når utforming og materialer velges, bør en ta hensyn til at dette påvirker slitasje og strømmen av framtidig

vedlikeholdsbehov. Framtidig vedlikeholdsbehov igjen påvirkes (ganske sterkt) av menyen av tilknyttede tjenester som tilbys. Optimal utforming av boligene avhenger altså av forventet strøm av tilknyttede tjenester. For å være konkret: Det er ikke sikkert at boliger for rusmisbrukere med psykiatriske problemer som får en god oppfølging, bør utformes på samme måte som boliger for denne gruppen uten noen form for oppfølging. Dette illustrerer kompleksiteten i produksjonen av boligsosiale tjenester.

Slitasje og behovet for indre vedlikehold bestemmes av boligens fysiske tilstand, intensiteten i bruken og av innsatsen som beboere og andre gjør for å holde slitasjen nede. Det er dermed klart at det er en nær sammenheng mellom tilbudet av tilknyttede tjenester og behovet for vedlikehold. Det at den som driver boligene, følger med i bruken av boligene og tar småproblemer etter hvert som de oppstår, kan sies å være en slags mellomting mellom tilknyttede tjenester og ordinær drift. Vi foreslår at en prøver ut ordninger hvor beboerne får (økonomiske) incitament for å holde vedlikeholdsbehovet nede. Med en populær språkbruk kan en si at vi foreslår å prøve ut en form for partnerskap mellom beboer og utleier.

At slitasje avhenger av intensiteten i bruken av boligene betyr også at slitasjen kan påvirkes av hvilke grupper et tilbud er rettet mot. Ettersom sammensetningen av behovene i framtiden ikke er kjent, vil framtidens beboersammensetning også være en usikker størrelse. Dette kan være et ekstra bidrag til kompleksiteten i planleggingen av det boligsosiale tilbudet i en kommune.

Ytre vedlikeholdskostnader og driftskostnader påvirkes av mye av de samme faktorene som det indre vedlikeholdet. Både nivået på kostnadene, variasjonen i dem og sammenhengen med de tilknyttede tjenestene er kanskje noe svakere for disse komponentene enn for det indre vedlikeholdet.

Om alle kostnadssammenhengene var kjente og entydig påvirket av den innsatsen som settes inn i valg av standard, vedlikehold og tilknyttede tjenester, ville ikke koordineringsproblemene ha vært så store. Styringsproblemene oppstår fordi rene tilfeldigheter i stor grad påvirker kostnadene. Høye realiserte kostnader behøver ikke være et resultat av at noen har gjort en dårlig jobb, eller at beboerne har misskjøttet boligen. Det kan rett og slett komme av uflaks.

## **Offentlig–privat samarbeid – OPS**

I kapitlene 5–10 drøftes det hvorvidt det kan være hensiktsmessig å bringe inn private aktører i produksjonen av boligsosiale tjenester ved at det dannes et OPS. Private aktører kan i denne sammenhengen være private selskaper

som går inn for å tjene penger, eller det kan være frivillige organisasjoner så som Frelsesarmeen eller Kirkens bymisjon. Premisset for disse drøftingene er at det kan være gunstig å bringe inn private aktører hvis dette gir bedre kvalitet på tilbudet til målgruppene og/eller dette gir lavere kostnader.

OPS er en måte å utnytte private aktører på når det gjelder gjennomføringen av den boligsosiale politikken. Det grunnleggende politiske ansvaret ligger på kommunen, og de private aktørene deltar fordi dette tjener deres interesser. Hvis OPSet overfører risiko til den private aktøren, vil den private aktøren måtte kompenseres for dette i form av en risikopremie. En risikopremie vil, under rimelige antakelser, være høyere enn den forventede verdien av risikoen. Den grunnleggende risikoen knyttet til de boligsosiale tjenestene tilhører kommunen. Hvis OPS skal gi bedre eller billigere produksjon av boligsosiale tjenester må dette være fordi den private aktøren har en kompetanse som i en eller annen forstand gjør henne mer effektiv enn det kommunen selv er. Dette kan typisk være anskaffelse og forvaltning av de boligene som inngår i de boligsosiale tjenestene.

Den beskrivelsen av kostnadsstrukturen som er sammenfattet ovenfor, benyttes i en vurdering av incitament, effektivitet og risikodeling i et OPS. Hovedvekten legges på å vurdere et OPS hvor en privat aktør står for anskaffelse og drift av boliger, mens kommunen selv står for utvelgelse av beboere og produksjon av tilknyttede tjenester.

Driften av boligene, spesielt det indre vedlikeholdet, påvirkes sterkt av sammensetningen av beboere og av omfang og art av de tilknyttede tjenestene. For den private aktøren vil begge disse to faktorene framstå som risikofaktorer. Dette er en risiko den private aktøren må kompenseres for å bære. Et OPS behøver ikke å være uhensiktsmessig på tross av disse incitamentproblemene. Imidlertid vil det sannsynligvis være nødvendig at den private aktøren er mye mer effektiv enn kommunen i boligdrift for at kommunen skal være tjent med et OPS. Det kan også være at et OPS hvor en privat aktør har ansvar for anskaffelse og ytre vedlikehold, kan fungere bedre.

Et OPS hvor ansvaret for alle de komponentene som inngår i de boligsosiale tjenestene ivaretas av en privat aktør, vil unngå noen av incitamentproblemene. En kan imidlertid spørre seg hvorvidt det er mange potensielle private aktører som har både bygnings- og sosialfaglig kompetanse. Innen et slikt OPS må det også vurderes hvordan utvelgelsen av beboere skal gjøres på en slik måte at kommunen over tid beholder frihetsgrader i sin boligsosiale politikk samtidig som usikkerheten om framtidig beboersammensetning ikke oppleves som en for stor risiko av den private aktøren. En må

også forholde seg til grensedragningen mellom tilknyttede tjenester og annen sosialfaglig oppfølging av beboerne.

Vi trekker fram strukturer og sammenhenger som er viktige i en generell gjennomtenkning av hvordan produksjonen av boligsosiale tjenester skal organiseres. Spesielt kan drøftingene spille en rolle i vurderinger av om OPS skal brukes, og i tilfelle hvordan et OPS skal utformes. Likevel kan en nok si at arbeidet reiser vel så mange spørsmål som det gir svar. I avslutningen i kapittel 12 reflekterer vi derfor rundt hvordan en del av kunnskapshullene kan fylles.

Når det gjelder det å fylle kunnskapshullene, er tre felter spesielt viktige. Man bør fylle det skallet kostnadsanalysene er, med konkret empirisk innhold. Spesielt er det viktig å få etablert referanseverdier for normale drifts- og vedlikeholdskostnader for boliger som brukes i den boligsosiale politikken. Analyser av behov for art og omfang av tilknyttede tjenester for ulike typer av hushold bør utvides i forhold til de ansatsene som finnes i kapittel 11. Til sist bør en bruke tilgjengelige data til å analysere effekter av de boligsosiale tiltakene. Generelt vil vi også si at det å kombinere sosialfaglig og økonomisk innsikt er viktig i forskningen på dette feltet. Dette gjelder for så vidt også for det praktiske arbeidet i kommunene på feltet.



# 1. Innledning

Utgangspunktet for dette arbeidet er å gi en prinsipiell drøfting av viktige aspekter knyttet til bruk av offentlig–privat-samarbeid (OPS) i produksjon av boligsosiale tjenester. Temaet er stort og omfattende, og det gis ikke noen fullstendig analyse og drøfting av alle aspekter knyttet til det. Vi fokuserer mer på utfordringene knyttet til utvikling og drift av tilbud til folk med sammensatte problemer, enn på drift av boliger for flertallet som kanskje bare har problemer med å skaffe seg en hensiktsmessig bolig. Etter noen kortfattede refleksjoner om bakgrunnen for kommunenes boligsosiale engasjement går vi over til en oversikt og systematisering av kostnadsstrukturen.

De beskrevne kostnadsstrukturene brukes så til en analyse av effektivitet, incitament og risikodeling innen ulike utforminger av OPS-kontrakter. Fokuset i analysene ligger på effektivitet, incitament og risikodeling. Likevel er mye av det som tas opp knyttet til særtrekk ved produksjon av boligsosiale tjenester mer enn det er knyttet til OPS. Rapporten kan derfor like gjerne leses som en analyse av organisasjons- og styringsmessige utfordringer knyttet til produksjon av så komplekse tjenester som det boligsosiale tjenester er. Når vi peker på problemer som må håndteres innen et OPS, så er dette oftest også problemer som må håndteres når ulike kommunale etater bidrar i produksjonen av boligsosiale tjenester, innen en ren kommunal modell.

Den boligsosiale politikken formål er å bedre situasjonen for folk med problemer på boligmarkedet. Dette er en svært heterogent sammensatt gruppe. Det er stor variasjon både i problemenes art og deres omfang. For å illustrere dette og å gi en alternativ innfallsvinkel til analysene, tar vi, i kapittel 11, utgangspunkt i to typiske eksempler på hushold med behov for støtte.

Her i innledningen kan det være på sin plass med noen kommentarer om stilen i rapporten. Et gjennomgående tema er at produksjon av boligsosiale tjenester er svært komplekse og at kostnader og effektivitet i en del av tjenestene påvirkes av de andre elementene. For å forsøke å fange opp dette, og å holde orden på sammenhengene, bruker vi et litt formelt og teknisk språk. Vi gjennomfører imidlertid ingen inngående formelle analyser. Det er en ambisjon at teksten skal kunne leses uten å gå inn i matematikken, og vi presenterer også noen viktige sammenhenger i form av figurdrøftinger.

Dette er en begrenset studie og vi har vært nødt til å prioritere ressursbruken strengt. Vi så det som viktigst å klargjøre kostnadsstrukturene og sammenhengen mellom de aktivitetene som inngår i produksjon av boligsosiale tjenester. Dette skjedde på bekostning av litteraturstudier. Rapporten trekker derfor ikke fram den kunnskapen som kan hentes ut fra analyser av OPS som er gjort i andre land. Spesielt tror vi at det kunne ha vært noe å lære av å hente inn kunnskap og forståelse fra analyser av OPS brukt i Storbritannia.

I den offentlige debatten høres det ofte ut som om valg av OPS eller drift i kommunal egenregi har en verdi i seg selv. Utgangspunktet for våre analyser av OPS er annerledes. Vi stiller spørsmål om hvorvidt det er effektivitets- eller kostnadmessige fordeler ved å involvere private aktører. Videre vurderer vi slike fordeler opp mot koordinerings- og kontrakthåndteringskostnader. Sagt på en annen måte: vi mener at normative vurderinger må legges på utfallet av produksjonsprosessene, ikke på hvordan prosessene i seg selv er organiserte.

OPS har i Norge vært brukt innen samferdselssektoren. Vi trekker i liten grad inn erfaringene derfra. Den viktigste grunnen til å bruke OPS innen samferdselssektoren er å framskynde prosjekter som (ennå ikke) kan finansieres over offentlige budsjetter ved å trekke inn privat finansiering. Hensikten med å bruke OPS innen det boligsosiale feltet er mer motivert ut fra ønske om å utnytte kompetanse i privat sektor. I den grad privat sektor har kompetanse og erfaringer som ikke finnes i offentlig sektor, kan dette utnyttes for å produsere kostnadseffektivt og/eller tjenester av bedre kvalitet enn det kommunene alene kan gjøre.

## 2 Dosering av produksjon av boligsosiale tjenester

### 2.1 Kommunal ambisjon – samlet behov

Enkelte hushold har problemer med å organisere og finansiere en bolig-situasjon som gir tilfredsstillende boforhold. Noen av dem som har problemer med selv å ordne sin boligsituasjon, har også andre problemer. Andre problemer kan i denne sammenhengen være relatert til rusbruk, psyki(atri)ske eller andre sosiale problemer. Forekomsten av slike andre problemer, og arten av dem, har betydning for hvordan boligjeneste kan og bør organiseres. Kommunene engasjerer seg for å bidra til bedre boforhold til disse gruppene av to årsaker:

- i) Gjennom lov om sosiale tjenester er kommunene pålagt å bidra til å løse akutte problemer.
- ii) Kommunene forvalter et boligpolitisk ansvar og har egne boligpolitiske ambisjoner for hvordan vanskeligstilte skal kunne hjelpes til tilfredsstillende boforhold.

Vi tar ikke opp problemer knyttet til hvor mye kommunene engasjerer seg og hvorvidt dette kan begrunnes i lovpålagte oppgaver eller om engasjementet henger sammen med høyere boligpolitiske ambisjoner i kommunen enn det som følger av lovpålegg. Vi tar utgangspunkt i kommunens ambisjon om omfang og kvalitet på de boligsosiale tjenestene, og drøfter kostnadseffektiviteten i ulike måter å produsere tjenestene.

Staten har ambisjoner om boforholdene til dem som har problemer med å skaffe seg tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Dette framkommer blant annet i siste boligmelding (Stortingsmelding 23, 2003–2004). Delvis kommuniseres statlige mål til kommunene og dels tilbyr staten et sett av virkemidler som påvirker kommunene politikk. Her tar vi kommunenes mål og ambisjoner for gitte og vi tar ikke standpunkt til forholdet mellom statlige og kommunale mål. Vi drøfter heller ikke om virkemiddelapparatet, forvaltet av Husbanken bør endres.



## 2.2 Individuelle situasjoner og ulike folk

Med et ikke spesielt godt begrep sier man at målgruppen for den boligsosiale politikken er vanskeligstilte på boligmarkedet<sup>1</sup>. Dette er på ingen måte noen heterogen gruppen. Mengden av vanskeligstilte på boligmarkedet er heterogen langs svært mange ulike dimensjoner. I arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene registreres hushold med et boligbehov, disse klassifiseres så i en primær og eventuelt også en sekundær målgruppe. Det opereres der med åtte ulike rene grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet (se f.eks. Kristensen og Hansen, 2004).

Definisjonsmessig, og kanskje også rent boligpolitisk, er de såkalte økonomisk vanskeligstilte de som er enklest å forholde seg til. Spesielt gjelder dette dem som kun er økonomisk vanskeligstilte. Også denne gruppen er svært lite homogent sammensatt. Både aldersmessig og med hensyn til husholdstype og -størrelse er gruppen heterogen. Hushold med problemer på boligmarkedet som følge av økonomiske problemer vil også være ganske ulike når det gjelder den sannsynlige utviklingen av privatøkonomien. Noen har midlertidige problemer, mens andre har mer varige privatøkonomiske vansker. Det er ikke alltid lett å skille mellom hushold med midlertidige problemer og dem som har varige problemer med privatøkonomien.

Selve det å være økonomisk vanskeligstilt kan også innebære problemer av svært ulik grad. For noen kan problemet med å komme inn i leie- eller eiemarkedet være helt marginalt, mens de for andre er atskillig større. Til sist kan en merke seg at en privatøkonomi som i en kommune fører til at husholdet er økonomisk vanskeligstilt på boligmarkedet, kan i en annen kommune med større innslag av billige boliger være tilstrekkelig til å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon ved hjelp av sine økonomiske ressurser.

Et annet viktig poeng kan trekkes ut av drøftingene. Å være vanskeligstilt på boligmarkedet er ikke en isolert egenskap ved et hushold. Det er heller et slags misforhold knyttet til interaksjonen mellom husholdets ressurser og det markedet hvor det befinner seg. Kanskje kan en si at det å være potensielt vanskeligstilt er en egenskap ved husholdet, mens det å være faktisk vanskeligstilt henger sammen med den nevnte interaksjonen. Dette er mer utførlig drøftet i Hellevik og Nordvik (2004).

---

<sup>1</sup> Begrepet er ikke særlig godt. På tross av at vi har forsøkt å finne bedre begreper, har vi ikke greid det. Det er kanskje slik at vanskeligstilte er et dårlig begrep, men det beste vi har.

Som et verktøy i senere drøftinger og analyser innfører vi en variabel som vi kaller for en problemindikator:  $q$ . Dette er en egenskap ved det enkelte hushold og en prinsipielt ikke-observerbar størrelse som vi tenker oss samvarierer med ulike boligkostnadskomponenter. Videre vil det også samvarierte med observerbare kjennetegn ved husholdene. Det hadde vært mer korrekt å behandle problemindikatoren som en flerdimensjonal størrelse. Vi velger den én-dimensjonale tilnærmingen i første omgang fordi det er litt lettere å resonnerer med! Indikatoren kan også tolkes som et kjennetegn som forteller noe om behov for støtte eller tjenester knyttet til det å bo.

Indikatoren skal også fange opp variasjoner i en form for underliggende tilbøyelighet til å 'påføre' boliger ekstra driftskostnader. Hvis denne var både observerbar og at kostnader ble determinert av størrelsen, vil variasjon i  $q$  ikke representert noen styringsmessig utfordring. Ingen av disse to betingelsene er imidlertid oppfylte. Litt skjematisk kan en si at variasjoner i kostnader rundt et normalnivå bestemmes av en ikke-observerbar  $q$ , av innsats som settes inn (av boligeier, husholdet selv eller av andre involverte) for å kompensere for uheldige verdier av  $q$  og av rene tilfeldigheter. Dette kommer vi tilbake senere i rapporten når den brukes i drøftinger av kostnader og risiko.

Selv om navnet vi bruker her er nytt, og kanskje ikke spesielt sympatisk, er det ikke nytt i den økonomiske litteraturen å bruke indikatorer for variasjon i driftskostnader mellom hushold. Weiss (1978) forklarer valg av disposisjonsform med individuelle variasjoner i evnen til å holde driftskostnader nede. Vår problemindikator er også nært relatert til det som Henderson og Ioannides (1983) kaller for en 'fundamental rental externality' og som presser driftskostnader i leide boliger opp i forhold til nivået på disse kostnadene i beboeride boliger.

Selv om vi så langt har drøftet situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet mer generelt, er det primære fokuset å vurdere kostnader og kostnadseffektivitet i ulike modeller for å tilby boliger og relaterte tjenester til målgruppene. Den problemindikatoren som her er blitt introdusert som et kjennetegn ved hushold, vil spille en viktig rolle i analysene av kostnader og kostnadseffektivitet.

## 2.3 En meny av virkemidler

Hvis de boligsituasjonene som oppstår uten noen boligpolitiske inngrep oppfattes som ikke å være tilfredsstillende, kan kommunene gripe inn med ulike former for tiltak. Dette kan handle om allokering av statlige virke-

midler. Det kan være kommunal bistand i en bolig hvor det aktuelle husholdet allerede bor og det kan være tildeling av en kommunalt kontrollert bolig. Hver av disse formene for tiltak/virkemidler kan kombineres og de kan gjennomføres på ulike måter. Vi går ikke inn på noen fullstendig liste eller oversikt over de ulike virkemidlene.

Fokuset her ligger på tildeling av kommunalt kontrollerte (utleie)boliger. De kommunalt kontrollerte boligene kan tilbys med eller uten andre former for oppfølgingstjenester. Et poeng med å nevne de andre virkemidlene, er at driften av egne boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet i betydelig grad påvirkes av hvilke grupper et slikt tilbud rettes til. Dette igjen påvirkes av hvordan kommunene setter sammen sin meny av boligpolitiske virkemidler, og hvem som defineres som målgruppen for de ulike virkemidlene. For å illustrere dette: Kommune A bruker ikke noe startlån, men søker å hjelpe dem som har problemer med eieretablering ved å tilby kommunale leieboliger. Kommune B tilbyr startlån til så mange som mulig. B har likevel en ganske liten kommunal boligmasse som brukes for hushold med rusbruk, psyki(atri)ske eller andre sosiale problemer. Det å drive en masse med kommunale utleieboliger byr på andre, og nok også større, problemer i B enn i A.

Behov for og dosering av virkemidler kan påvirkes av bruken av andre virkemidler. Denne avhengigheten kan være både positiv og negativ. Tenk f.eks. at et hushold gis en kommunalt kontrollert bolig med oppfølgings-tjenester. Dette vil kunne øke bostøtten, noe som igjen utløser behov for mer sosialhjelp. På den annen side kan det være at den nytildelte boligen utløser bostøtte fra Husbanken. Bostøtten kan redusere behovet for sosialhjelp. Nettoeffekten på sosialhjelpen, og dermed på de kommunale budsjettene, kan derfor være både positiv og negativ.

Bruken, fordelingen og doseringen av selektive virkemidler av den typen som drøftes her, påvirker boligsituasjon og boforhold til dem som får tilgang på dem. Dermed påvirkes også etterspørselen etter bolig i det lokale boligmarkedet. Som en følge av dette vil likevekten i markedet påvirkes. Både priser, husleier og boligmassen vil kunne variere med dosering av selektive virkemidler. Dette drøftes i et pågående prosjekt ved NOVA,<sup>2</sup> og vil ikke, ut over den korte påpekingen her, bli tatt opp.

---

<sup>2</sup> Prosjektet *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* er finansiert av Husbanken under samarbeidsavtalen mellom Husbanken, Byggforsk og NOVA.

### 3 Leieboliger og produksjon av boligsosiale tjenester

I dette kapitlet skal vi gå gjennom de forskjellige komponentene i en politikk som går ut på å skaffe vanskeligstilte boligsøkere en leid bolig og å drive denne. Dette ses i sammenheng med tilknyttede tjenester, dvs. ulike former for booppfølging. I første omgang går vi gjennom kostnadsarter og sammenhenger mellom dem – vi ser ikke på hvordan kostnadene påvirkes av ulike driftsformer.

Begrepet bolig tjenester brukes på litt ulike måter innenfor forskjellige fagfelt. Innen det sosialpolitiske forskningsfeltet snakker man ofte(st) om bolig tjenester som tjenester som ytes i boligen eller i tilknytning til et husholds boligkonsum. Økonomer som jobber med boligmarkedsrelaterte problemstillinger tar utgangspunkt i at en bolig er en kapitalgjenstand. Denne kapitalgjenstanden brukes til å produsere et konsumgode. Dette konsumgodet igjen kalles for bolig tjenester – kanskje det svenske ordet *boende* er mer klargjørende. Det er derfor på sin plass med en avklaring av hvordan begrepene brukes her. Vi velger å legge oss relativt nært opp til den økonomiske språkbruken.

Med bolig tjenester mener vi retten til å bo i en bolig i en kortere eller lengre periode, tilknyttede tjenester er ulike former for oppfølging rådgiving og hjelp til hushold. Begrepet boligsosiale tjenester brukes som et samlebegrep for bolig tjenester og tilknyttede tjenester.

Produksjon av bolig tjenester snevert sett, og ikke minst boligsosiale tjenester, er en sammensatt og mange-fasettert aktivitet. Vi vil i dette kapitlet gå gjennom anskaffelseskostnader, driftskostnader og kostnader ved tilknyttede tjenester (eller booppfølging). Når det gjelder driftskostnader settes det et spesielt fokus på vedlikehold og vi skiller mellom indre og ytre vedlikehold.

For å holde orden på resonnementer og sammenhenger vil vi bruke litt formell språkbruk. Ambisjonen er likevel at framstillingen skal kunne leses uten å gå inn i ligningene som brukes. I 3.7 forsøker vi også å framstille viktige strukturer og sammenhenger mellom kostnadskomponentene ved hjelp av noen figurer.

### 3.1 Anskaffelseskostnader

Når et nytt prosjekt med boliger til bruk i de boligsosiale tjenestene skal startes opp må de fysiske boligene på en eller annen måte anskaffes. Det samme gjelder om den totale størrelsen på en type tilbud skal økes. Anskaffelse av boliger kan skje gjennom nybygging, gjennom kjøp eller gjennom redisponering av boliger en allerede eier. Her vil vi kun i liten grad berøre spørsmålet om betingelser som må være oppfylte for at kjøp skal være å foretrekke framfor nybygging. Heller ikke finansieringssiden og dermed boligtilskuddenes rolle tas opp.

Om en kjøper boliger eller om en omdisponerer bruken av boliger en allerede eier kan det ofte være nødvendig med ombygging eller rehabilitering. Dette regnes som en del av kostnadene ved å anskaffe boliger som skal brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken. Uansett regner vi med at anskaffelseskostnaden avhenger av den kvaliteten en velger på boligene ( $B^I$ ) og på bygning/ytre miljø ( $B^Y$ ) og av antall boliger  $A$  i det aktuelle prosjektet. Anskaffelseskostnadene ( $C^A$ ) kan skrives som en funksjon (0).

$$(0) \quad C^A = C^A(B^I, B^Y, A) + \varepsilon^A$$

Ytre kvalitet dekker også beliggenhet. Valg av beliggenhet påvirker anskaffelseskostnadene i betydelig grad. Det siste leddet tar vare på avvik mellom forventede og realiserte kostnader, og har i prinsippet en forventet verdi lik null. Når en tenker på en del offentlige byggeprosjekter som er gjennomført de siste årene skjønner en betydningen av å ta med et slikt stokastisk ledd, dvs. et ledd som fanger opp tilfeldig variasjon. For å si det mildt er det nok mer vanlig at prosjekter blir dyrere enn at de blir billigere enn budsjettet. Dette betyr at det er en tendens til underbudsjettering av kostnader. Kostnadsusikkerheten kan reduseres gjennom en kompetent budsjetterings- og planleggingsprosess. Det er imidlertid ikke rimelig å tenke seg at den kan elimineres. Produksjon av boliger tar tid og det kan skje ikke-forutsatte ting underveis. Sagt på en annen måte: det vil være overraskende om det ikke skjer noe overraskende underveis i produksjonsprosessen.

Tolkningen av det siste leddet i (0), som ivaretar usikkerheten i anskaffelseskostnadene, er ulik alt ettersom man betrakter kostnadene når et prosjekt planlegges eller når prosjektet er ferdigstilt og klart til å gå inn i en driftsfase. I planleggingsfasen er det et stokastisk ledd med forventning lik null som ivaretar usikkerheten i anskaffelseskostnadene. Etter realiseringen

av prosjektet er det en realisert kostnadsdifferanse mellom planlagt og realiserte kostnader. Analytisk sett kan en betrakte den realiserte  $\varepsilon^A$ , som en stokastisk variabel trukket fra en kjent fordeling.

Redisponering av boliger en allerede eier kan betraktes som en form for kjøp. En 'kjøper av seg selv' i stedet for å selge. Den prisen en alternativt kunne ha oppnådd ved å selge kan en da betrakte som en anskaffelses-kostnad.

Valget av kvalitet, eller standard, har ikke bare betydning for anskaffelseskostnadene. Det har naturligvis også betydning for kvaliteten på det tilbudet som gis til målgruppene. Standard er her et begrep som dekker svært mange forhold. Det handler om boligstørrelse, design av boligene og det handler også om hvilke materialer som benyttes både i bygningskropp og i den innvendige utformingen av boligene. Valgene av alle disse aspektene ved standard har i tillegg betydning for den framtidige strømmen av kostnader knyttet til drift og vedlikehold. Dette kommer vi tilbake til i de resterende delene av dette kapittelet.

## 3.2 Tilknyttede tjenester

Tilknyttede tjenester kan være ren boveiledning<sup>3</sup>, oppfølging i form av hjemmehjelp eller hjemmesykepleie. Det kan også handle om en form for utvidet vaktmesterordning, f.eks. i form av bomiljøvaktmester. Noe av dette gjøres for å sette beboeren i stand til å fungere tilfredsstillende i boligen og bomiljøet. I noen tilfeller kan dette være en betingelse for at boforholdet skal kunne opprettholdes over tid, og at bokvaliteten for andre beboere ikke skal bli skadelidende. Noe gjøres som en del av ikke boligrelaterte rehabiliterings-, helse- eller andre sosiale hensyn.

Verdien av boligrelaterte tilknyttede tjenester og tilknyttede tjenester som er begrunnet i helse, rehabilitering eller lignende er ikke uavhengige av hverandre. Det vil tvert i mot være en sterk sammenheng mellom dem. Det å bidra til stabile boforhold av en tilfredsstillende kvalitet brukes i mange tilfeller som et sentralt virkemiddel i rehabilitering av rusmisbrukere og i det psyki(atri)ske helsevernet. Ofte vil det derfor kunne være slik at behovet for den ene typen av tjenester vil være lavere jo større omfanget av den andre typen tjenester er. Dette kan åpne for et uheldig spill mellom de som har ansvaret for de ulike tjenestene, selv om alle tjenesteleverandørene føler et partielt ansvar for velferden til en mottaker av boligsosiale tjenester. I de

---

<sup>3</sup> Eksempler på dette er den såkalte Ungbo-modellen.

videre analysene tar vi ikke hensyn til dette og behandler tilknyttede tjenester som en type av virkemidler.

Denne typen tilknyttede tjenester kan være rettet primært mot behovene til en eller flere beboere i et prosjekt, eller de kan være rettet inn mot miljøet som helhet. Behovet for individuelt rettet støtte vi kunne være mindre ved høyt enn ved lavt nivå på de tjenestene som rettes mot et miljø. En kan oppsummere en del av drøftingene her i form av to ligninger.  $V^T$  gir et uttrykk for verdien av å heve bokvaliteten ved tiltak rettet inn mot et bomiljø ( $T^T$ ). Dette vil være en form for kollektivt gode, mens verdien av individuelle tiltak ( $T^t$ ) skrives som  $V^t$ . En kan kanskje si at disse to verdi-variablene er noe merkelig konstruksjoner. De brukes for å skille mellom den innsatsen som settes inn i tjenesteproduksjonen og avkastningen av den.

$$(1) \quad V^T = V^T(Q, B^I, B^Y, T^T, \sum T^t)$$

$$(2) \quad V^t = V^t(q^t, Q, B^I, B^Y, T^T, T^t)$$

Symbolforklaringer:

$V^T$  Verdien av tiltak rettet mot bomiljøet

$V^t$  Verdien av tjenester rettet mot beboer t

$q^t$  Problemindikator/behovsindikator for beboer t

$Q$  Settet av problemindikatorer/behovsindikatorer for alle som bor i et prosjekt

$T^T$  De tjenestene som rettes inn mot bomiljøet

$T^t$  De tjenestene som rettes inn mot beboer t

$B^I$  Kvaliteten på selve boligene i prosjektet

$B^Y$  Kvaliteten på bygninger og ytre miljø i prosjektet

De V-funksjonene som er introdusert og brukt i (1) og (2) er på flere måter litt problematiske. Noe upresist kan de betraktes som en form for indirekte og partielle nyttebidragsfunksjoner. Kanskje er det enkleste å si at de er en beskrivelse av verdien av de boligsosiale tjenestene. En tredje måte å betrakte  $V^T$  og  $V^t$  er å si at de er et uttrykk for nettopp det en søker å oppnå med en boligsosial politikk. Vi holder oss til disse litt upresise tolkningene av dem, og går ikke videre med mer presise tolkninger.

$V^T$  er verdien av det kollektive godet som det samlede bomiljøet i det boligsosiale prosjektet.. Det avhenger av beboersammensetningen beskrevet av  $Q$ . De to variablene som beskriver den fysiske kvaliteten på boliger og boligbygg ( $B^I$  og  $B^Y$ ) kan først og fremst sies å representere en

substitusjonssammenheng. Jo bedre kvaliteten på boliger og bomiljø er jo mindre tjenesteinnsats kreves det for å få et tilfredsstillende bomiljø. Å påstå at slike sammenhenger finnes er nok ukontroversielt. Det er mer usikkert om slike sammenhenger er kvantitativt viktige, spesielt for de gruppene som har de største problemene.

Ligning (2) kan på mange måter tolkes som (1), med den forskjell at vi her betrakter de individuelle verdiene. Verdien av tiltak avhenger av kjenne-tegn ved husholdet  $q$  og av beboersammensetningen ( $Q$ ). Behovet for tilknyttede tjenester for en person med alvorlig sosial angst vil kunne påvirkes i betydelig grad av hvilke problemer hans naboer eventuelt måtte ha. God fysisk kvalitet på bolig og bomiljø og en innsats av tjenester for å bedre bomiljøet ( $T^T$ ) vil kunne redusere behovet for individuelle tilknyttede tjenester for å opprettholde et gitt kvalitetsnivå på hele det boligsosiale tilbudet rettet inn mot en person/et hushold.

Når en betrakter ligningene (1) og (2) og strukturen bak dem aner en konturene av et vanskelig styringsmessig problem. Den boligsosiale politikken har som mål å bedre situasjonen for hushold med ulike typer av vanskeligheter og å gjøre dette til så lave kostnader som mulig. Verdien av tiltakene er ikke observerbar, men man må kunne anta at den samvarierer positivt med omfanget av tjenester. På den måten blir tjenesteomfang og kostnader ved et tiltak målt ved den samme størrelsen. Det sier seg selv at det da blir vanskelig å definere kostnadseffektivitet for en gitt kvalitet på tjenesten.

### 3.3 Indre vedlikehold

En bolig slites ved bruk. Enkelt sagt kan en si at slitasjen gjennom en avgrenset periode avhenger av fire forskjellige faktorer.

- i) Boligens fysiske tilstand ved inngangen til perioden.
- ii) Intensiteten i bruken av boligen.
- iii) I hvilken grad beboer, eller andre, gjør en innsats for å holde slitasjen nede.
- iv) Tilfeldigheter, dvs. rett og slett flaks og uflaks.

Listen kan gjøres kortere ved å inkludere løpende småtiltak for å holde slitasje nede som en del av bruksintensiteten, og ved å si at tilfeldigheter i stor grad handler om ikke-observerte, og kanskje også ikke observerbare, aspekter ved boligens fysiske tilstand. Vi ønsker imidlertid å ta punktene iii) og iv) eksplisitt med fordi de har betydning for styring og risikodeling.



Vedlikeholdsbehovet vil naturligvis påvirkes av hvilke materialer som er brukt i både bygging og i det mellomliggende indre vedlikeholdet som er gjort på boligen. Det dekker vi inn gjennom å inkludere punktet i) i boligens fysiske tilstand ved inngangen av perioden.

Innsats fra beboer for å holde slitasje nede kan dreie seg om enkle ting som f.eks. å lukke vinduet når det regner og blåser. Det kan også handle om å melde fra til driftsansvarlig om små problemer som etter hvert kan utvikle seg til å bli større problemer. Sannsynligvis handler dette vel så mye om innstilling som kompetanse. En skal imidlertid ikke se bort fra at kompetanse kan spille en viss rolle<sup>4</sup>. I den grad det handler om kompetanse kan det være viktig å se dette poenget i forhold til omfang og art av det vi foran kalte for tilknyttede tjenester. Merk også at innsats også kan gis en negativ tolkning her. Det finnes jo faktisk eksempler på at folk gjør direkte hærverk på boliger de leier.

Når det gjelder innsats fra andre kan dette være ganske enkle tiltak som at det finnes en avtale med beboer om at den indre tilstanden kan sjekkes av eier eller driftsansvarlig. Dette sikrer at små problemer kan løses med liten innsats i stedet for å la dem utvikle seg til store problemer som krever stor innsats å løse. Et trivielt eksempel: Det er billigere å skifte en dårlig pakning enn det er å utbedre en vegg med fuktskader.

Merk at når vi her snakker om indre slitasje og vedlikehold handler det om det som skjer innenfor boligens inngangsdør. Slitasje og vedlikehold inne i et bolighus, men utenfor boligene: f.eks. i oppganger og annet fellesareal, regner vi her inn under ytre vedlikehold.

Slitasje og vedlikehold er ikke det samme. Slitasje er en fysisk prosess som går sin gang over tid, mens vedlikehold er en beslutning om å gjøre noe med denne slitasjen. Praktisk sett kan det også finnes tilfeller hvor det er vanskelig å skille mellom vedlikehold og rehabilitering. Enkelte mener at Oslo kommune har undervedlikeholdt sine kommunale boliger gjennom en ganske lang periode. Når en nå tar tak i vedlikeholdsetterlepet, er det vanskelig å si om dette er en form for vedlikehold eller om det er rehabilitering.

Analysene i resten av dette kapittelet vil dreie seg om hva som påvirker den fysiske slitasjen som påføres en bolig. Slitasje igjen vil vi så tolke som en prosess som genererer et vedlikeholdsbehov. Beslutningen om å gjennomføre et faktisk vedlikehold tas altså ikke, i særlig grad, opp i denne omgang.

---

<sup>4</sup> Enkelte utsagn og beskrivelser fra Boligbygg-Oslo i media kan tyde på at kompetanse også er viktig.

Drøftingene av faktorer bak den indre slitasjen, og dermed for vedlikeholdsbehovet, oppsummerer vi ved å formulere en indre-slitasje funksjon. Med utgangspunkt i de fire punktene overfor lar vi slitasjen være satt sammen av en normalslitasje ( $f^I()$ ), avvik fra normalslitasje som følge av bruksintensitet ( $g^I()$ ), avvik som følge av innsats for å følge med i slitasjen ( $h^I()$ ) og av en tilfeldig komponent. Denne funksjonen gis i ligning (3). For enkelthets skyld måler vi slitasjen i kroner. Slitasjen kan transformeres til kroner f.eks. ved at den måles i den mengden vedlikehold som kreves for å holde standarden konstant.

$$(3) \quad S^{I,t} = f^I(B^I, B^Y) + g^I(q^I, \theta^I(q^I, B^I, B^Y, T^I, T^T)) + h^I(\theta^M, q^I, B^I) + \varepsilon^{I,t}$$

Symboler:

$S^{I,t}$  er den indre slitasjen på en bolig t.

$\theta^I$  er beboerens innsats for å holde slitasjen nede.

$\theta^M$  er den driftsansvarliges ressursbruk/innsats for å observere tilstand og slitasje løpende.

$h^I$  er verdien, i form av lavere samlet slitasje, av den driftsansvarliges overvåking og innsats for å holde slitasjen nede.

$\varepsilon^{I,t}$  er tilfeldige utslag på slitasjen

I formuleringen (3) ligger det inne en antakelse om at normalslitasjonen avhenger av den fysiske standarden inne i boligen,  $B^I$ . Denne sammenhengen er ikke nødvendigvis enkel og monoton. En høy standard kan bety at fysisk slitasje blir mindre, men det kan også bety at erstatningsinvesteringer er dyre. Det er her ikke noe poeng å gå nærmere inn på dette. Poenget her er å vise at det finnes et normalnivå på slitasjen og at dette nivået påvirkes av valg av standard på boligen. Vi lar også den ytre standarden inngå som en faktor som potensielt er med på å bestemme nivået på den indre normalslitasjonen.

Måten en bolig brukes på kan påvirke den indre slitasjen, dette fanges opp av  $g^I()$ -funksjonen. Den første komponenten her lar vi avhenge av egenskaper ved husholdet, egenskapene fanger vi opp ved hjelp av typen q (dvs. ved problemindikatoren). Et eksempel på en slik sammenheng kan være at hushold med mange medlemmer og barn bruker boligen mer intenst, og den slites mer. Det samme kan sies om en del rusmisbrukere.

Den andre komponenten fanger opp husholdets innsats for å holde slitasjen nede. Også denne antas å avhenge av typen q. Omfanget av tilknyttede tjenester, både individuelt og rettet mot bomiljøet som en helhet, kan

også påvirke beboerens innsats for å holde slitasje nede. Vi åpner også for at innsatsen kan påvirkes av standard på både bygg, oppganger og selve boligen. En vanlig hypotese er at man bidrar bedre selv til å opprettholde standarden hvis den er god i utgangspunktet.<sup>5</sup> Dette betyr at det kan være at godt vedlikehold kan påvirke framtidig vedlikehold også gjennom denne mekanismen, og ikke bare gjennom den direkte effekten av den fysiske standarden.

For utleier, og hennes driftsorganisasjon, vil det å følge med løpende kunne redusere den samlede slitasjen ved at feil og småproblemer kan rettes raskt. Dette fanges opp av  $h^1()$ -funksjonen som kan sies å representere verdien av en form for monitorering av standarden og dens utvikling. Det å følge med på hvordan boligen brukes og hvordan slitasje og skader utvikler seg gir størst verdi når sannsynligheten for skade og ekstraordinær slitasje er stor. Dette har sammenheng med dem som bor i boligen og boligens slitestyrke. Vi antar her derfor at verdien av en monitoreringsaktivitet avhenger av hvem som bor i boligen og standarden inne i boligen.

Uansett hvor mange forhold en tar hensyn til og kontrollerer for vil det alltid stå igjen en stokastisk, eller tilfeldig, komponent i slitasjen på en bolig. Dette kan også kalles for en form for risikokomponent for den forventede slitasjen. I formuleringen (3) ivaretas dette av leddet  $\epsilon^1$ . Dette leddet har forventning lik 0. En kan tenke seg realiserte verdier på denne er trukket fra en statistisk fordeling, eksempelvis en normalfordeling med kjent standardavvik lik  $\sigma^1$ . Det er mulig at en burde ha latt spredningen av den stokastiske faktoren også avhenge av type.

Husholdkjennetegnet  $q$  er i (3) implisitt behandlet som et perfekt observerbart kjennetegn. Drøftingene da det ble innført peker i retning av at dette nok ikke er tilfelle. Mer realistisk er det å anta at den som driver boligen kan observere type, men kun imperfekt. Støyen i observasjonen av type gir da en ekstra stokastisk dimensjon til den indre slitasjen. Også dette taler for at man burde ha latt det være en sammenheng mellom type  $q$ , og det tilfeldige risikoledet.

I prinsippet gir (3) en beskrivelse av de faktorene som påvirker slitasjen på en enkelt bolig. Den forventede samlede indre slitasjen på alle boliger som ligger i et prosjekt eller som drives av en utleier er naturlig nok lik summen av den indre slitasjen på hver enkelt av boligene. Usikkerheten knyttet til samlet

---

<sup>5</sup> Teoretisk sett kan en også argumentere for en motsatt effekt. Hvis standarden er lav, er grensenytten av standard høy og husholdet vil derfor bruke mer ressurser/innsats for å unngå standardsenkning enn det en vil gjøre på et høyere nivå på standarden.

slitasjen på en større portefølje av leieboliger, vil sannsynligvis være mindre enn summen av usikkerheten. Litt upresist kan det sies at: gitt at risikoen på hver enkelt av boligene ikke samvarierer for sterkt, vil imidlertid gjennomsnittsrisikoen være mindre enn summen av risikoen. Det vil altså være en viss form for diversifiseringsgevinst knyttet til å eie flere leieboliger.

Det at indre slitasje måles i kroner, som en form for påløpt vedlikeholdsbehov, har noen viktige implikasjoner. For det første vil vårt mål på slitasje ikke bare avhenge av den fysiske slitasjen på boligen, men også av utleiers evne til å gjennomføre vedlikeholdet på en kostnadseffektiv måte. For det andre kan det være at det er skalaeffekter i vedlikeholdsaktiviteten. Med dette mener vi at en aktør som eier  $x$  boliger kan vedlikeholde dem billigere enn det  $x$  aktører som eier en bolig hver kan. Skalaeffekter kan oppstå ved at en aktør eier mange boliger, eller ved at mange boliger ligger konsentrert. Ikke minst tror vi at det er slik at det er klare stordriftsfordeler i det å følge vedlikeholdsbehov tett. Besøkes en leilighet for å gjøre noen reparasjoner eller for å undersøke tilstand krever det ikke mye innsats å kikke på naboileiligheta også.

### 3.4 Ytre vedlikehold

Med ytre vedlikehold menes her vedlikehold knyttet til slitasje av bygningskropp, både utvendig og innvendig, oppganger, kjeller/loft og eventuelle fellesarealer, også utearealer kan regnes inn her. Strukturen i faktorene bak det ytre vedlikeholdet og slitasjen vil være tilnærmet identisk med de samme strukturene for indre vedlikehold og slitasje. Gjennomgangen her blir derfor ganske kortfattet.

$$(4) \quad S^{Y,t} = f^Y(B^I, B^Y) + g^Y(Q, \theta^Y(Q, B^I, B^Y, \sum T^t, T^T)) + h^Y(\theta^{YM}, q^t, B^I) + \varepsilon^{Y,t}$$

Symbolene i ligning (4) tilsvare dem for ligning (3). Den ene forskjellen ligger i bruken av toppskriften  $Y$  som står for ytre. En kan videre merke seg en forskjell i strukturen. Mens  $g^I()$ -funksjonen var effekten av individuelle kjennetegn og individuell innsats fra beboeren, gir  $g^Y()$ -funksjonen en sammenheng fra beboersammensetning og samlet innsats fra beboerne for å ivareta det ytre fysiske miljøet.

Kostnadsstrukturen i det ytre og det indre vedlikeholdet er svært like hverandre. Uten at vi har noen støtte i empiriske studier vil vi peke på to mulige (eller sannsynlige) forskjeller. Sammenhengen mellom bruksintensitet (og dermed beboersammensetning) og den ytre slitasjen er nok svakere

enn den tilsvarende sammenhengen for indre slitasjen. På samme måten tror vi også at variasjonen i slitasjen er mindre for ytre enn indre slitasje.

### 3.5 Andre driftskostnader

Andre driftskostnader består av komponenter som administrasjon, kommunale avgifter, energikostnader mv. Disse kan en anta er avhengige av standard på bygg og boliger. De varierer sannsynligvis mindre med beboernes egenskaper og tilbudet av tilknyttede tjenester, og kan formuleres ganske enkelt som (5).

$$(5) \quad d' = d'(B^I, B^Y)$$

Om en regner vaktmestertjenester som en del av andre driftskostnader er det mulig at det er en viss sammenheng mellom nivået på andre driftskostnader og både nivået på tilknyttede tjenester og beboersammensetningen. Det samme gjelder også eventuell innsats for rett og slett å holde ro og orden i og rundt boligene. Vi velger imidlertid å se dette som en del av de tilknyttede tjenestene.

Det er mulig at det er en del rent administrative kostnader som er høyere i leieboliger som benyttes som en del av den boligsosiale politikken enn i andre utleieforhold. Disse kostnadene igjen kan også samvariere med kjennetegn ved de enkelte beboere. Et eksempel på dette kan være drift av prosedyrer for utvelgelse av leietakere. Videre kan det også være noen kostnader knyttet til selve turn-overen. Mange kommuner har målsetninger om at deres leietakere skal videre til andre boliger etter en periode. Dette regner vi her imidlertid som en del av kostnadene ved driften av den boligsosiale politikken, heller enn som en del av driften av de enkelte boligprosjektene. Eventuelt merarbeid knyttet til arbeid med innkreving av husleier og restanser regner vi også som en del av de tilknyttede tjenestene.

### 3.6 Totale kostnader

Om man skal lage et anslag for verdien av en masse av utleieboliger som skal brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken trengs et anslag for de samlede kostnadene over tid. Finansielt sett har det stor betydning når kostnader påløper. Totale kostnader beregnes derfor som summen av anskaffelseskostnader og neddiskonterte kostnader til drift og vedlikehold og den neddiskonterte terminalverdien av boligprosjektet. Terminalverdien,

eller hvordan boligene skal håndteres ved slutten av en gitt driftsperiode er viktig. Ikke minst er det viktig hvordan det skal sikres at offentlige investeringsmidler, som boligtilskudd, utnyttes samfunnsmessig effektivt. Et anslag for en slik verdi trengs også når en tar en beslutning om hvorvidt en skal investere i et prosjekt bestående av (en masse av) boligsosiale boliger, eller en hvilken som helst annen type boliger. Nåverdien av kostnadene kan måles enten som en forventet nåverdi eller i form av en risikojustert forventet nåverdi.

Når en betrakter beslutninger som har konsekvenser over en svært lang periode blir det viktig hvilken kalkulasjonsrente som besluttes. Litt enkelt sagt vil en høy kalkulasjonsrente gjøre tiltak som har store initiale kostnader og store positive konsekvenser langt fram i tid lite attraktive. Om en bruker en lav kalkulasjonsrente blir forholdet motsatt. Videre er det ikke opplagt at kommunene og private aktører opererer (eller bør operere) med den samme kalkulasjonsrenten. Dette kan skape ekstra styringsmessige utfordringer i utformingen av en OPS-relasjon. Disse dimensjonene nevnes kun her og blir ikke gjort til gjenstand for analyse.

Nåverdien beregnes over en gitt endelig tidshorison. Terminalverdien er verdien av boligprosjektet ved utløpet av denne tidshorisonen. Den kan være en skrapverdi, det kan være en salgsverdi eller det kan være nåverdien av videre drift.

I stedet for å skrive ut nåverdiformelen, som fort blir kompleks og uoversiktlig, peker vi på noen egenskaper ved den som vil ha betydning for de problemstillingene som tas opp her. Over en tidshorison på 10–15 år eller mer vil de rammebetingelsene eiere og drifter av boligsosiale utleieboliger, står overfor kunne endre seg betydelig. Dette gjelder priser på innsatsfaktorer, renter og interesse og behov for denne typen virkemidler. En rasjonell respons på dette er å revidere driftsplaner til endrede rammebetingelser. En konsekvens av dette igjen er at både ytre og indre vedlikehold faktisk sett ikke kan beskrives i form av en plan som legges ved oppstart av prosjektet, men er heller resultatet av valg som gjøres fortløpende. Også beslutningen av prosjektets levetid er noe som vil bli justert fortløpende over levetiden. Nettopp disse forholdene gjør at vi ikke ser noe poeng i å skrive ut nåverdien av kostnadene over en planleggingshorison.

I drøftingene av indre og ytre slitasje og vedlikehold ble det understreket at hvilke type av beboere som bor i en bolig og i et prosjekt har betydning for slitasjen. Beboersammensetningen i framtiden vil derfor være en ekstra kilde til usikkerhet om kostnadsstrømmene over tid. Framtidig

beboersammensetning er samtidig en størrelse som det til en viss grad er mulig å styre ut fra boligsosiale eller andre hensyn.

De løpende beslutningene om hvordan, i hvor stort omfang og hvorvidt slitasje skal kompenseres gjennom vedlikehold har betydning for hvor stor terminalverdien av prosjektet på et gitt tidspunkt er. Samtidig vil også det optimale termineringstidspunktet påvirkes av strømmene av vedlikeholdsaktiviteter som skjer over tid.

Merk forøvrig at betydningen av disse faktorene som handler om det som vil (kunne) skje et godt stykke inn i framtiden er mindre jo høyere kalkulasjonsrenten er. På grunn av den strukturen vi har beskrevet over, hvor beslutninger tas over tid etter hvert som en får ny informasjon blir de partielle mekanismene som er beskrevet også litt for enkle. For å sitere en tidligere norsk statsminister: *Alt henger sammen med alt*. Dette gjør analyser komplekse.

Det å eie og drive en mengde utleieboliger innebærer at man tar på seg flere ulike former for kostnadsrisiko. Når boligene er tenkt brukt som et virkemiddel i den boligsosiale politikken kommer det i tillegg en del andre komponenter knyttet til kostnadsrisikoen. Når vi senere kommer tilbake til beskrivelser og analyser av boligsosiale prosjekter hvor flere ulike aktører er inne på eier- og driftssidene av prosjektet kommer vi tilbake til en del av de sammenhengene som er tatt opp i dette underkapittelet om *Totale kostnader*.

### 3.7 Oppsummering

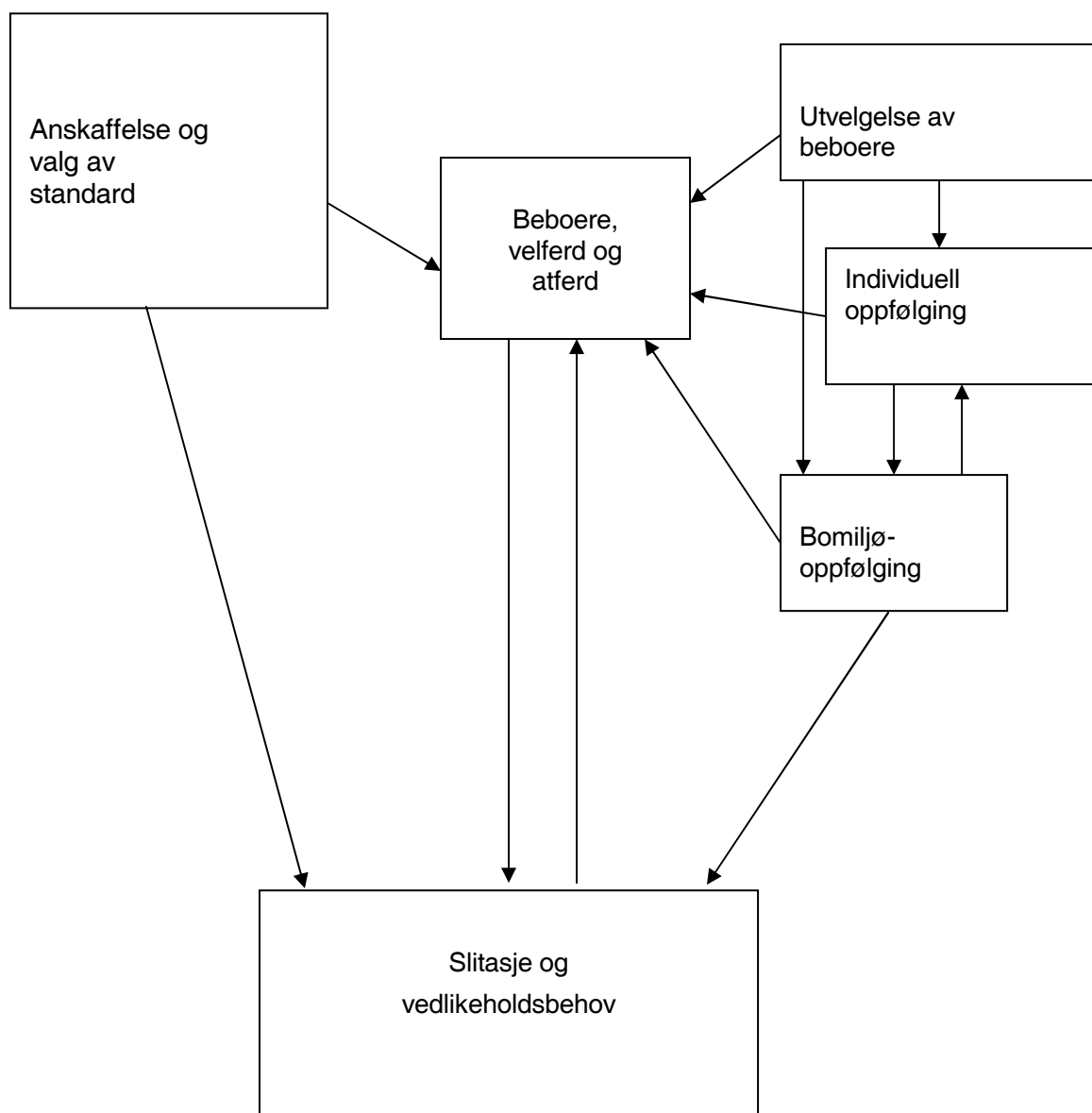
Det bildet av kostnadsstrukturer og sammenhenger mellom kostnadskomponenter og de ulike komponentene i produksjonen av boligsosiale tjenester som er tegnet opp i kapittel 3 er komplekst og sammensatt. I et forsøk på å illustrere dem på en annen måte og å trekke fram de av sammenhengene som vi oppfatter som de viktigste, presenterer vi dem derfor visuelt i figurene 3.1 og 3.2. Etersom figurene her først og fremst er en alternativ framstillingsform vil det nødvendigvis bli en del gjentakelser av drøftinger tidligere i dette kapitlet når strukturer og sammenhenger i figurene drøftes.

Figuren 3.1 er et forsøk på å vise en del av de mekanismene som genererer slitasje og dermed et behov for vedlikehold. Boksene står for ulike former for aktiviteter. Det som genererer velferd, eller livskvalitet, hos beboerne kalles her for en aktivitet for å få det til å passe inn i skjemaet. Pilene representerer påvirkningen mellom de ulike typene av aktiviteter. En påvirkning kan her være enten positiv eller negativ. Merk videre at det at det mellom noen bokser ikke finnes noen piler ikke nødvendigvis betyr at det

ikke er noen direkte påvirkning. Vi prøver mer å tegne opp et noenlunde oversiktlig bilde, enn vi prøver å tegne noe korrekt og utfyllende bilde.

Figur 3.1 er primært bygd opp rundt de faktorene som påvirker den indre slitasjen og vedlikeholdsbehovet for boliger som brukes som et virkemiddel i den boligsosiale politikken. Dette gjelder også for drøftingene av elementene i figuren. Merk imidlertid at de samme typene sammenhenger og mekanismer også vil gjelde for ytre slitasje og vedlikeholdsbehov, og til en viss grad også for driftskostnadene.

Figur 3.1 – Noen sammenhenger i produksjonen av boligsosiale tjenester





For å illustrere noen av sammenhengene i figuren tar vi utgangspunkt i to bokser og de pilene som går til og fra dem. De boksene som blir betraktet her er *Anskaffelse og valg av standard* og *Bomiljøoppfølging*. Vi går ikke gjennom hele figuren da mekanismene og sammenhengene den er ment å dekke har vært tema for hele kapittel 3.

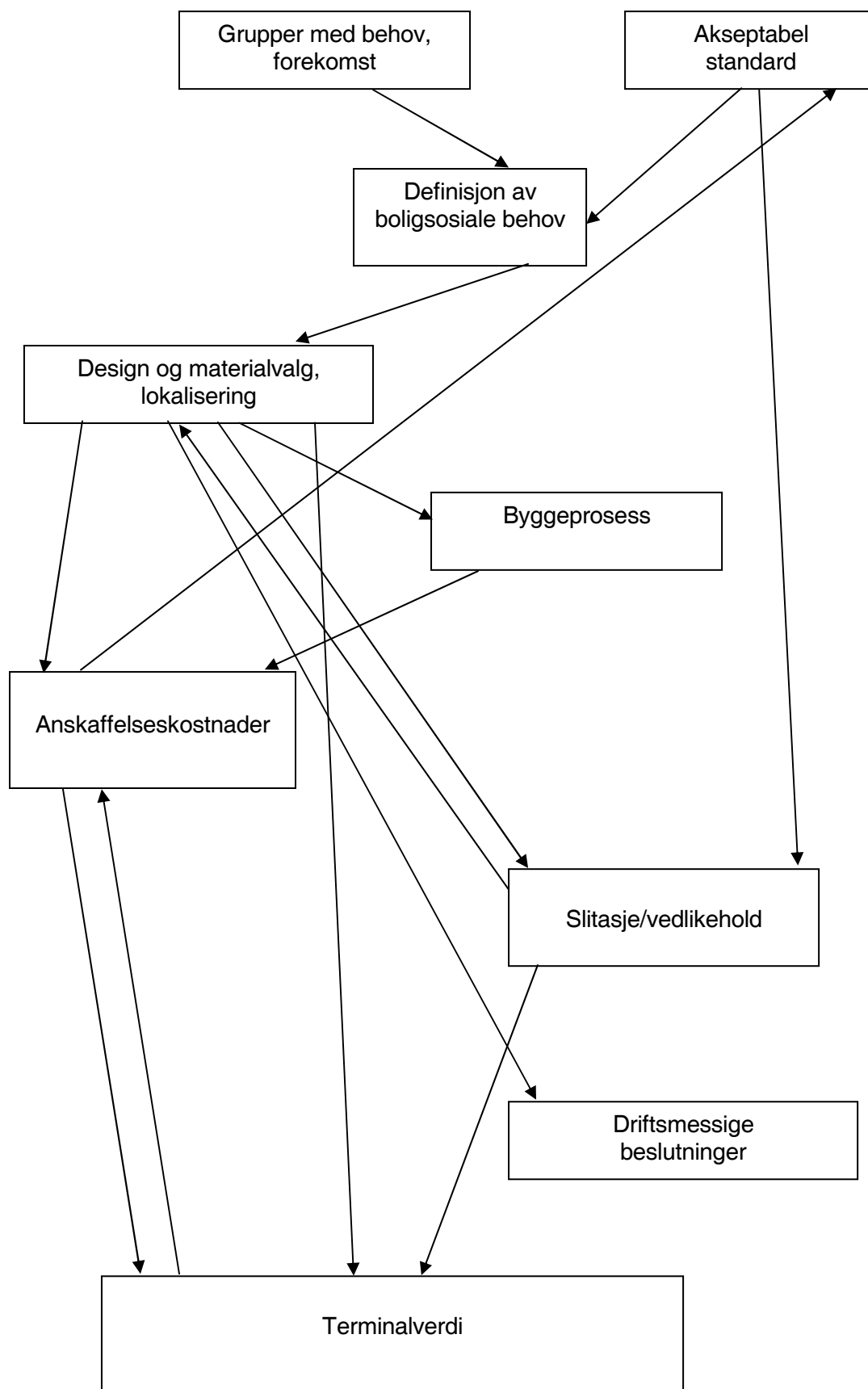
De valgene som gjøres i anskaffelsesfasen påvirker slitasje og vedlikeholdsbehov direkte gjennom den bygningstekniske sammenhengen mellom standard og slitasje. Valg av standard kan også ha en indirekte effekt på slitasjen gjennom effekten den kan ha på beboernes bruk av boligen. Ikke minst påvirkes kvaliteten av tilbudet for den enkelte av standarden som velges.

Det er enda flere piler som går til og fra boksen for *Bomiljøoppfølging*. Behovet for slik oppfølging (eller behovet for tilknyttede tjenester rettet mot bomiljøet som vi har kalt det tidligere i dette kapittelet) påvirkes selvfølgelig av hvem som bor i boligene: dvs. av utvelgelsen av beboere. Videre vil dette behovet påvirkes av (og påvirker også) nivået på individuell oppfølging. Aktiviteten innen dette feltet har direkte intenderte, og sannsynligvis også positive, effekter på beboernes velferd og på slitasjen på boligene. Gjennomgangen av denne boksen dokumenterer vår påstand om at produksjon av boligsosiale tjenester innebærer et komplekst samspill.

Figuren illustrerer også på en god måte kompleksiteten i beslutningsprosessene. Som eksempel kan vi se på valget av standard ved anskaffelse. Som et referansepunkt kan en så tenke på hvordan en selveier som skal bo i boligen ut livet gjør dette valget. Hun avveier anskaffelseskostnaden opp mot framtidige vedlikeholdskostnader og kvaliteten på å bo i boligen. I prinsippet er det den samme avveilingen som en kommune eller et OPS vil gjøre. Effekten på slitasje og på bokkvaliteten avhenger i dette tilfellet av omfanget av bomiljøoppfølging, og flere andre faktorer. En optimalisering av standard ved anskaffelse må altså gjøres betinget med hensyn til hvilket nivå på bomiljøoppfølgingen som faktisk blir valgt over en lang periode. Denne typen optimalisering blir ikke lettere å gjøre om det er flere aktører med hvert sitt avgrensede ansvarsområde som er involvert i produksjonen av de boligsosiale tjenestene.

En del viktige forhold knyttet til utforming av og standard på de boligene som brukes som virkemidler i den boligsosiale politikken, og kostnadene ved å anskaffe dem, oppsummeres i figur 3.2. Her settes det også et fokus på sammenhengene mellom anskaffelseskostnader og det vi foran har omtalt som terminalverdi.

Figur 3.2 – Sammenhenger i kostnadene i produksjon av boligsosiale tjenester



Igjen er det riktig å si at figuren gir et (ganske rotete) bilde av en svært kompleks prosess hvor ulike faktorer påvirker hverandre i et gjensidig samspill. På samme måte som for figur 3.1 trekkes noen viktige sammenhenger ut og kommenteres i teksten.

Den øvre delen av figuren kan sies å illustrere hvordan anskaffelseskostnadene bestemmes av samspillet mellom byggeteknologi/-prosess og politiske beslutninger. Observasjon av grupper med behov for hjelp og en normativ vurdering av hva som er en akseptabel standard definerer det boligsosiale behovet.

Ut fra dette behovet gjøres så valg av lokalisering, design av boligene og hvilke materialer som brukes. Sammen med utformingen av byggeprosessen (og tilfeldige stokastiske hendelser underveis i den) blir så anskaffelseskostnadene bestemt. Merk at vi i figuren også har satt en pil fra anskaffelseskostnader til akseptabel standard. Poenget med dette er at valg av hva som er en akseptabel standard ikke kun er et boligfaglig spørsmål som bestemmes av hva som er en god bolig. Hva som er en god nok bolig er også et resultat av kostnadene ved å framskaffe boliger med ulike egenskaper, og hvor mye ressurser som kan kanaliseres inn i det boligsosiale arbeidet.

Terminalverdien kan f.eks. være verdien av de fysiske boligene i det øyeblikket en OPS-avtale er over. Denne igjen påvirkes av de kostnader som er lagt ned i anskaffelsesfasen og av slitasje og vedlikehold gjennom perioden. I figur 3.2 er det også tegnet inn en pil som går fra terminalverdi-boksen opp til anskaffelseskostnadene. Poenget med dette er å understreke at noen av aktørene har interesser i terminalverdien, og at dette påvirker beslutninger som tas tidligere, f.eks. på anskaffelsestidspunktet. Dette gjelder for så vidt også for tiltak som påvirker slitasjen og for gjennomført vedlikeholdsaktivitet.

En OPS kontrakt bør så godt som mulig være i stand til å utnytte potensielle samarbeidspartneres kompetanse- og kostnadsfortrinn. Samtidig bør den legge til rette for at aktørene har incitament til å ta hensyn til sammenhengen mellom ulike aktiviteter og kostnadskomponenter. Som figuren viser kan dette være en betydelig utfordring.

## 4 Inntekter

Når en kommune engasjerer seg i produksjon av boligsosiale tjenester gjennom å skape et boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet, er den primære motivasjonen nettopp å skaffe et tilbud til målgruppene for den boligsosiale politikken. Dette kan en kalle for den viktigste inntektskomponenten. Andre komponenter i avkastningen er leieinntektene og eventuelt terminalverdien av boligene.

Verdien av det å skaffe et boligtilbud til målgruppene for den boligsosiale politikken er altså på mange måter den viktigste inntektskomponenten. Det er denne som er begrunnelsen for at det offentlige engasjerer seg i denne typen aktiviteter. Beslutningene om en kommune skal utvikle et slikt tilbud, og hvilket omfang tilbudet skal ha, må bygge på et anslag av denne verdien. Selv om anslaget oftest ikke gjøres eksplisitt mener vi at det ligger en slik nytte-kostnadstankegang bak beslutningen. Vi skal primært vurdere hvordan tilbud som er besluttet igangsatt kan organiseres på en kostnads-effektiv måte.<sup>6</sup> Vi kommer derfor ikke til å gå nærmere inn på den boligpolitiske verdien her.

I Nordvik (2000) ble det vist at mulighetene for gevinster ved salg av boliger som i øyeblikket leies ut, kan påvirke både inntekter, tilbudet av leide boliger og husleiene i betydelig grad. Dette fanges her opp av forventningene til terminalverdien av boligene som inngår i prosjektet. Sammenhenger av denne typen er atskillig mindre relevante når man betrakter boliger som inngår i det boligsosiale virkemiddelapparatet, enn når det gjelder privat utleie i liten skala. Det kan imidlertid spille en viss rolle for den typen av boliger som betraktes her. Spesielt kan det spille en rolle om det dreier seg om boliger eid av private som kan disponeres fritt etter en nærmere spesifisert periode. I et slikt tilfelle vil sammenhengen mellom vedlikeholdsaktivitet og terminalverdier påvirke atferden til eierne. Dette kommer vi tilbake til.

Husleieinntektene for en bolig er ikke en enkel størrelse. De bør heller betraktes som en strøm som løper over tid. Anta at boligpolitiske hensyn gjør at man velger en bane som husleiene ikke på noe tidspunkt skal over-

---

<sup>6</sup> Det kan være en sammenheng mellom det optimale tilbudet og organiseringsmodellen. Hvis kostnader kan presses ned, uten at det går ut over kvaliteten, ved å velge en organisasjonsmodell framfor andre vil dette sette kommunen i stand til å hjelpe flere med denne typen tilbud.

stige. Regelen for fastsettelse av denne banen kan f.eks. være at man setter et basisnivå  $\hat{L}_0$ , og at man tillater taket på husleien å stige med en gitt sats  $d_t$ : Husleien i periode t kan da maksimalt settes til:

$$\hat{L}_t = \hat{L}_{t-1}(1 + d_t)$$

Den tillatte stigningstakten ( $d^b$ ) behøver ikke å være konstant over tid, den kan f.eks. være bestemt av utviklingen i konsumprisindeksen. Videre innebærer dette at den framtidige stigningstakten ikke er perfekt kjent på noe tidspunkt.

Faktiske husleieinntekter i et boligprosjekt i en periode vil være lik husleie multiplisert med den andelen av boligene en faktisk får husleie for. To typer av hendelser kan gjøre at man ikke får husleieinntekter fra deler av boligmassen: Boliger kan bli stående tomme i en periode, og det kan være at det ikke er mulig å inndrive husleien. Den forventede andelen av husleiene det ikke er mulig å inndrive, kan en kalle for  $b$ , og denne vil kunne avhenge av de faktiske leienivåene, og den vil inneholde en tilfeldig risikokomponent:  $b = b(L) + \varepsilon^b$ .

Forekomsten av tomme boliger, eller vakansegraden, kaller vi for  $v$ . Også denne vil være en funksjon av leienivået. I tillegg er det rimelig å anta at vakansegraden også avhenger av kvaliteten på det boligtilbudet som gis. Generelt kan en derfor skrive:

$$v_t = v_t(L_t, B^I, B^Y, Q, T^T, v_{t-1}) + \varepsilon^v$$

Jo høyere husleien er, jo mindre attraktive blir de boligsosiale boligene i forhold til andre boliger. Utviklingen i boligpriser og husleier i det private markedet vil derfor påvirke den leien en kan ta uten å øke vakansegraden. For de målgruppene som betraktes her er nok det private leiemarkedet et mer aktuelt alternativ enn eiermarkedet. Etter at man har investert i et boligsosialt prosjekt og dermed pådradd seg faste kapitalkostnader, kan en derfor si at man påtar seg en risiko for fall i husleiene i det private markedet.

Beboersammensetningen i et boligsosialt prosjekt (beskrevet av Q) vil kunne virke inn på vakansegraden på to ulike måter. For en enkelt beboer beskriver Q sammensetningen av naboer. Enkelte (grupper av) naboer er mindre attraktive enn andre, og får i større grad folk til å se seg om etter alternativer. Denne effekten peker i retning av at jo større problemer som finnes i beboersammensetningen, jo høyere vil vakansegraden bli. I motsatt

retning peker det forhold at jo større problemer som finnes i beboersammensetningen, jo vanskeligere vil beboerne ha for å få innpass på et privat leiemarked. Dermed blir vakansegraden mindre følsom for hva som skjer i det private leiemarkedet. Litt brutalt sagt: vakansegraden i et hybelhus for sykepleiere vil nok stige om tilbudet av private leieboliger stiger og husleiene i det private markedet faller. I et botilbud for sniffere med hund og psykiatriske problemer er det ikke like opplagt at det finnes en slik sammenheng.

På samme måte som at attraktiviteten til det boligsosiale prosjektet avhenger av beboersammensetningen, vil den også påvirkes positivt av den fysiske kvaliteten på boliger og bomiljø. Omfanget av tjenester rettet inn mot bomiljøet  $T^T$  vil nok virke i samme retning.<sup>7</sup>

I  $v_t$ -funksjonen lar vi også forrige periodes vakanser inngå. Dette ivaretar tregheten i tilpasningen på boligmarkedet. En slik treghet kommer først og fremst av at flyttekostnader gjør at hushold ikke momentant tilpasser seg til endringer i priser, husleier og tilbudets sammensetning, se Nordvik og Medby (2002). Det kan også være at et høyt innslag av tomme boliger i et prosjekt vil fungere som et signal om at boligene eller bomiljøet har en del negative sider. Også en slik mekanisme vil gi en mulig positiv sammenheng mellom vakanser i en periode og i senere perioder.

Turn-overen i det aktuelle prosjektet vil også kunne påvirke vakansegraden. Dels vil en slik sammenheng kunne komme av at boliger kan bli stående tomme en periode mens nye leietakere velges ut. Dels vil det også være slik at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre en del vedlikehold i perioden mellom to leietakere, noe som igjen øker lengden på en slik periode. Vakansegradene kan også avhenge av rene tilfeldigheter og andre ikke spesifiserte variable. Dette ivaretas av det stokastiske risikoledet  $\varepsilon^v$ .

Drøftingene overfor brukes så til å skrive ut et uttrykk for husleieinntektene i en gitt periode  $Z_t$ . For enkelthets skyld skrives inntekten ut for en enkelt bolig:

$$(6) \quad Z_t = L_t v_t(L_t, B^I, B^Y, Q, T^T, v_{t-1}) b(L_t) + \varepsilon^Z$$

Husleiene kan en tenke seg bestemmes i en form for to-trinnsprosedyre. Først velges den leien som gir den høyeste forventede inntekten. Teknisk

---

<sup>7</sup> Den motsatte sammenhengen er også tenkelig. En del av de tilknyttede tjenestene kan oppfattes som en form for formyndervirksomhet som enkelte (grupper av) beboere oppfatter som noe negativt.

sett er dette den husleien som maksimerer  $Z$ . Dette er en avveining mellom høy leie når boligen er utleid og risikoen for at den i perioder blir stående tom. Arnott (1989) analyserer et slikt valg ganske elegant.

Det primære formålet med de boligsosiale virkemidlene er jo ikke å oppnå så høye inntekter som mulig. Taket på husleien  $\hat{L}$ , som vi drøftet foran, ivaretar dette. Den leien som gir høyest forventet inntekt vil nok normalt ligge over taket. Det kan imidlertid godt tenkes at den i perioder ligger under taket. Vi antar derfor at husleiene settes til den verdien som er lavest av taket og den som forventes å gi den høyeste leieinntekten.

Et eksempel på at den leien som gir høyest inntekt ligger under et boligpolitisk<sup>8</sup> bestemt tak, finner en når en ser på situasjonen litt etter 1990. Flere kommuner hadde bygd utleieboliger for ungdom, og satt en leie for disse boligene. Etter noen få år viste det seg at ungdom kunne skaffe seg billigere boliger i det private markedet, og mange kommunale utleieprosjekter slet med tomme boliger. Dette eksempelet lærer oss også noe annet som er viktig i en drøfting av organiseringen og driften av sosiale leieboliger. På tross av at kommunene, eller som det flere steder var: de kommunalt drevne stiftelsene, nok kunne ha økt sine samlede inntekter ved å redusere husleiene, var organisasjonene i mange tilfeller ikke nok fleksible og markedsrettede til å gjøre dette. Dette kan være et argument for å involvere private aktører i driften, men det kan like gjerne være et argument for å gi kommunale aktører større handlingsrom.

Et større handlingsrom kan i denne sammenhengen være at man ikke har målsetninger om å inndrive en utgiftsdekkende husleie, men heller at den kommunale driftsorganisasjonen gis et todelt mål. Enten tjene inn en sum som tilsvarende f.eks. en utgiftsdekning, eller om en ikke greier dette: å få en så høy husleieinntekt som mulig. Dette kan virke trivielt, men erfaringer tyder på at det kan være en viktig presisering. En kunne også tenke seg at en driftsorganisasjon fikk i oppgave å profittmaksimere når husleien ble satt. Boligsosiale hensyn kunne så ivaretas gjennom andre overføringer til husholdene.

Et oppslag i VG 21.09.05 illustrerer klart at forholdet mellom utnyttelse og husleiefastsettelse er et relevant problem. Oslo kommune anskaffet 14 boliger som er spesialtilpasset for rullestolbrukere. Husleiene, som skulle dekke kostnadene, ble imidlertid så høye at bydelene valgte å ikke bruke

---

<sup>8</sup> Boligpolitisk bestemt betyr her en boligpolitisk beslutning på kommunenivå. I Norge er det ingen absolutte føringer fra statlig side på hvor høye husleiene kan være i boliger som brukes som en del av den boligsosiale politikken.

dem. Resultatet var at de 14 boligene sto tomme i over ett år. Når boliger anskaffet for boligsosiale formål står tomme, er dette en ressursløsning på to nivåer. De pengemessige inntektene til prosjektene blir lavere enn det de kunne ha vært. Sist, men ikke minst er det sløsing med ressursene når en har framskaffet boliger til bruk i den boligsosiale politikken og så lar dem stå ubrukte.

Eksemplet overfor viser også hvordan denne typen kan oppstå. Når en del av kommunen står som tilbyder av boligene, mens en annen del av kommunen står som etterspørter, kan stivheter i budsjettstyringen føre til at en ikke greier å ta de beslutninger som trengs for å minimere et samlet tap og samtidig utnytte ressursene en har til rådighet<sup>9</sup>.

I formuleringen (6) er usikkerheten i risikoen for problemer med husleieinnkreving og tomme boliger slått sammen i et risikoled. Dette ledet  $\epsilon^Z$  tar også inn over seg andre ikke spesifiserte usikre faktorer som påvirker de samlede husleieinntektene. Om en tenker noen perioder framover vil den usikkerheten, og dermed inntektsrisikoen, som den som eier og/eller den som driver boligene står overfor, være enda større. Årsaken til dette er at hun ikke kjenner situasjonen på markedet i framtiden.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vi har ikke analysert organiseringen av dette konkrete prosjektet i detalj, og bruker det derfor bare som et eksempel på hva som kan skje. Vi har ikke noen egen konkret analyse av akkurat hva som gikk galt i dette tilfellet.

<sup>10</sup> Dette kunne man ha inkorporert i ligning (6) ved å behandle flere av de variablene som inngår i (6) som stokastiske. Selv om dette hadde vært mer realistisk og korrekt, velger vi den mellomvarianten som vår formulering er for å holde strukturene noenlunde enkle og oversiktlige.



## 5 Aktører

Målsetningen vår er å belyse muligheter og problemer knyttet til samarbeid mellom private og offentlige aktører i produksjon av boligsosiale tjenester. Dette kapitlet skal derfor gi en kortfattet gjennomgang av hvilke typer aktører som kan inngå i slike samarbeidsrelasjoner. I omtalen av de (mulige) private aktørene på feltet gis også en vurdering av hvilke mål disse har for sin virksomhet. En forståelse av disse målene må ligge til grunn for vurderinger av samarbeidsformer og av hva som er de mest hensiktsmessige incitamentstrukturene.

Ved innledningen av en slik gjennomgang vil vi minne om at det som vi kaller produksjon av boligsosiale tjenester, består av tre ganske ulike typer av aktiviteter. Det dreier seg om bygging eller rehabilitering av boliger, det dreier seg om drift av en masse leide boliger med en til dels ganske spesiell gruppe av leietakere. Videre dreier det seg om helsemessig og sosialfaglig oppfølging av grupper som har en del spesielle behov. Spesielt skiller produksjonen av tilknyttede tjenester seg fra de to andre mer boligtekniske typene av aktiviteter.

I prinsippet kan man si at det finnes fire ulike former for aktører: Offentlige aktører, frivillige organisasjoner, private bedrifter og de som faktisk bruker de boligsosiale tjenestene, det vil si beboerne. Vi finner det altså naturlig å ikke betrakte private som en enkelt type aktører. I stedet skilles det mellom frivillige organisasjoner og bedrifter som tilbyr boligsosiale tjenester. Med amerikanske begreper tilsvarer dette skillet mellom non-profit og for-profit organisasjoner.

Et eventuelt engasjement fra boligbyggelag kommer på en måte inn som en tredje form for private aktører her. Boligbyggelagene er samvirkeorganisasjoner som har som formål å utvikle boliger for sine medlemmer. På sett og vis kan dette betraktes som et boligsosialt formål, og mange boligbyggelag har historisk sett samarbeidet nært med kommunene. Samtidig er formålet for boligbyggelagene å tjene sine medlemmers interesser, her står nok ikke målgruppene for den boligsosiale politikken alltid i fokus.

### *Beboerne:*

Målgruppene for tiltakene, eller beboerne, er ikke nødvendigvis en passiv gruppe som kun mottar de boligsosiale tjenestene. De er også en gruppe aktører som gjennom sine valg og handlinger påvirker driften av de boligsosiale tjenestene. Påvirkningen kan komme gjennom to typer av

mekanismer. Som vi har argumentert foran vil atferden til beboerne kunne påvirke slitasje og vedlikeholdsbehov. Videre vil beboerne potensielt kunne påvirke driften gjennom deres måter å signalisere behov og hvordan ulike tiltak virker inn på boforhold og velferd for dem som beboere.

Det finnes en del studier av beboermedvirkning (tenant participation) i leieboliger. Denne omhandler spesielt organisering av 'social housing' i Storbritannia.<sup>11</sup> I denne omgangen går vi ikke inn på dette.

### *Kommunene:*

I vår sammenheng er offentlige aktører tilnærmet det samme som kommunale aktører. Den primære kommunale aktøren er den som har utfører ansvaret for den boligsosiale politikken. Vi går her ikke inn i noen empiriske analyser av den kommunale organiseringen, men antar at det overordnede ansvaret for den boligsosiale politikken er entydig plassert.

Det kommunale organet som har det overordnede ansvaret for den boligsosiale politikken står i noen tilfeller selv for anskaffelse og drift av kommunale boliger. I andre tilfeller er det egne kommunale etater som står for drift og anskaffelse av boliger. Noen kommuner har etablert kommunale selskaper (f.eks. Boligbygg i Oslo) eller stiftelser som står for disse oppgavene.

Tilknyttede tjenester blir tilbydd av flere forskjellige kommunale organer. Dels organiseres de gjennom sosialkontorene, dels organiseres og produseres de av hjemmetjenestene. Hjemmetjenestene kan i denne sammenheng bestå i hjemmehjelp, somatisk hjemmesykepleie og/eller av psykiatriske oppfølgingstjenester. Også rusmiddelomsorgen kan være inne på tjenestesiden. I et prosjekt som tilbyr boligsosiale tjenester til beboere med relativt store og sammensatte problemer, kan det hende at flere kommunale organer er inne og leverer tjenester. Oppsummeringsmessig: mange og ulike aktører er inne på tjenestesiden. Dette gjelder på prosjektnivå, det kan også gjelde i forhold til hver enkelt beboer.

En essens å dra ut av den kortfattede gjennomgangen av hvilke kommunale aktører som er involvert i produksjon av boligsosiale tjenester, er at selv om man velger en ren kommunal modell, vil det oftest være mange aktører som deltar. Disse aktørene har dels sammenfallende målsetninger og dels ikke sammenfallende mål. Om en velger en ren kommunal modell for produksjon av boligsosiale tjenester vil en likevel måtte forholde seg til divergerende mål og finne måter å balansere risikodeling og incitament.

---

<sup>11</sup> Et søk på Tenant participation i artikkel databasen ISI, ga 15 treff. Ytterligere litteratur på dette feltet kan finnes i ENHRs base over boligrelatert forskning.

Flere kommuner har etter hvert rendyrket såkalt bestiller og utfører funksjoner i sin organisering. Effektiv gjennomføring av utførerrollen stiller krav også til substansiell (f.eks. bygningsteknisk) kompetanse. Utførerorganene vil ha et større miljø på det substansielle kompetansefeltet. For mange er det mest attraktivt å jobbe i et sterkt faglig miljø på sitt eget felt. Dette kan skape problemer med å opprettholde kompetanse og kontinuitet innen bestiller-funksjonen.

### *Private bedrifter:*

Private bedrifter vil i liten grad ta egne initiativer hvor de tilbyr bolig-tjenester direkte til målgruppene for den boligsosiale politikken. I alle fall gjelder dette for de delene av målgruppen som har de største problemene. Det som behandles her er situasjoner hvor kommunen setter i gang et initiativ for å produsere boligsosiale tjenester. I stedet for å drifte boligene, eie dem og/eller produsere tilknyttede tjenester, kan man leie private firmaer til å gjøre en slik jobb. Kommuner kan i større eller mindre grad velge å rendyrke en bestillerrolle og sette ut selve produksjonen til andre.

Om et privat firma velges må dette være fordi dette gir minst like lave kostnader og/eller mer fleksibilitet enn ved egenproduksjon, eller fordi private firma håndterer risiko bedre enn det kommunen gjør. I tilfelle et privateid 'for-profit' firma kan produsere samme kvalitet til lavere kostnader enn det kommunen selv kan gjøre, vil dette ha sammenheng med bedriftens kompetanse. Spesiell kompetanse vil også kunne bety at den private bedriften kan være i stand til å produsere bedre kvalitet. Vi kommer senere i rapporten tilbake til vurderinger av mer presise betingelser som må være oppfylt for at kommuner skal velge å bruke, eller samarbeide med, private firmaer.

Målet med virksomheten for private bedrifter er å tjene penger. I vår sammenheng er det ikke noe galt i dette hvis man ved å utnytte en slik målsetting hos private er i stand til å produsere bedre og/eller billigere boligsosiale tjenester enn en ellers ville ha gjort. Ut over et partielt ønske om overskudd i produksjonen av boligsosiale tjenester kan denne typen aktiviteter være gunstige for private bedrifter også på andre måter. Eksempelvis kan det innebære en slags diversifisering som reduserer bedriftenes totale risikoeksponering. Et engasjement i produksjon av boligsosiale tjenester kan også innebære en mer effektiv utnyttelse av utstyr og arbeidskraft en har for andre formål, eksempler på dette siste kan være vaktmestere og en vedlikeholdsavdeling.

Målgruppene for den boligsosiale politikken er svært heterogene. For enkelte vil det å skaffe seg en leid bolig, eventuelt med tilskudd av bostøtte, være tilstrekkelig. Kommunens bidrag kan da være formidling av en privat

leiebolig, se Langsether (2005). Slike ordinære leieboliger tilbys av både privatpersoner og av private selskaper.

### *Frivillige organisasjoner:*

Den andre typen av private aktørene som kan være involvert i produksjonen av boligsosiale tjenester, er de frivillige organisasjonene. Kanskje har frivillige organisasjoner sine største fortrinn når det gjelder de tilknyttede tjenestene. Dyb (2003) viser f.eks. at en del av de kristne organisasjonene som er involvert i Husbankens *Prosjekt bostedsløse*, har lang erfaring i arbeid med og for rusmisbrukere. Samtidig er det flere av de kristne frivillige organisasjonene som har erfaring i drift av institusjoner. Dette kan være et kompetansemessig godt utgangspunkt for drift av boligsosiale tjenester hvor et betydelig innslag av tilknyttede tjenester inngår. På den annen side: lang erfaring kan være konserverende. Kanskje er det ikke i de organisasjoner som har lang erfaring at sannsynligheten for innovasjon er størst?

Når det gjelder de frivillige organisasjonene er en presisering på sin plass. Arbeidet som gjøres av disse baseres i ganske liten grad på frivillig innsats. Videre er dette arbeidet bare i liten grad basert på frivillige pengebidrag eller innsamlede midler, Dyb (2003). Finansieringen skjer altså stort sett gjennom tilskudd fra offentlige etater.<sup>12</sup>

Når store deler av driften av tiltak i regi av de frivillige organisasjonene ligner mye på offentlige tiltak, kan en spørre seg om hvorfor frivillige organisasjoner engasjerer seg i dette arbeidet. Vi tror årsaken er tredelt:

- i) Et engasjement for velferden til målgruppene og en tro på at de kan gi et kvalitativt godt tilbud til dem.
- ii) Et ønske om å bruke og å sysselsette den interne organisasjonen de har bygd opp.
- iii) En tro på at det er samdriftsfordeler mellom drift av boligsosiale tjenester og andre målsetninger. Dette kan være rene velferdsmål (filantropiske mål) eller religiøse mål.

---

<sup>12</sup> Dyb (2003) peker på at det ikke bare er samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner når det gjelder tiltak for bostedsløse. Det kan også oppstå et konkurranseforhold der begge partene søker midler i Husbanken. Den potensielle konkurransen er ikke et tema her, vi ser kun på de situasjonene hvor det er etablert en samarbeidsrelasjon, eller et partnerskap.

Merk at denne listingen av sannsynlig motivasjon ikke er noen form for nedvurderingen av det arbeidet som gjøres eller noen mistenkeliggjøring. Sannsynligvis faller vår vurdering av de frivillige organisasjonenes motiver sammen med deres egne uttrykte mål. Dyb (2003) rapporterer at flere av de kristne organisasjonene som deltar i *Prosjekt bostedsløse* beskriver sin aktivitet som diakoni.

### *Avsluttende kommentarer:*

Det som kommunene primært er ute etter når de kjøper tjenester fra private, enten bedrifter, selskap eller frivillige organisasjoner, er kompetanse og kostnadseffektivitet. Som vi har argumentert foran er spekteret av boligsosiale tjenester svært bredt. Ofte vil det ikke finnes noen private aktører som besitter kompetanse på hele spekteret. Samarbeidsløsninger mellom kommune og private er jo da en løsning. En kan også se for seg muligheten for at det kan dannes private partnerskap hvor et partnerskap av private samarbeider med kommunen.

Valget av hvor mange og hvilke aktører som skal engasjeres i produksjonen av boligsosiale tjenester, vil sannsynligvis innebære en avveining mellom å involvere dem som har best kompetanse på hver enkelt del av arbeidet, og behovet for å ikke ha et for komplekst og vanskelig styrbart sett av aktører.

Når det dreier seg om offentlige aktører i gjennomføringen av den boligsosiale politikken, er det naturlig å legge hovedvekten på kommunene. Statens viktigste rolle går på tilrettelegging av et finansieringssystem, først og fremst i form av boligtilskudd og bostøtte. Finansieringen av kommunesektoren gjennom ramme- og andre tilskudd er også en del av bildet. I tillegg har imidlertid staten også en viktig rolle innen psykiatrien og i rusmisbrukeromsorgen. Dette dreier seg om folk som klart faller innenfor målgruppene for den boligsosiale politikken.

Avslutningsvis merker vi oss at i Hansen m.fl. (2002) trekkes naboer og andre i nærmiljøet inn som en type av aktører som kan ha betydning for etablering og drift av boligprosjekter for en av de viktige målgruppene, nemlig bostedsløse med rus- og/eller psykiatriske problemer. Reaksjoner i nabolag kan gjøre etableringer av boligsosiale tilbud vanskelig noen steder. Det er også lett å tenke seg at bokvaliteten for beboerne vil påvirkes negativt av en negativ holdning fra naboer og nærmiljø.

# 6 OPS – Noen modeller

OPS er en måte å organisere produksjon på. Her skal vi beskrive noen slike organisasjonsmodeller. Store deler av framstillingen baserer seg på en utredning fra PriceWaterhouseCoopers (2004), i resten av rapporten skriver vi det som PwC (2004). De definerer OPS som:

En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.

PwC (2004) sier også at: Et forhold som er gjennomregulert kan vanskelig kalles noe samarbeid. En detaljspesifisert kontrakt med fokus på tekniske spesifikasjoner og krav til hvordan tjenestene produseres vil vi heller ikke kalle et OPS. En del av utfordringene i formuleringene av OPS ligger nettopp her. Innen det boligsosiale feltet er det ikke enkelt og entydig hvordan man skal definere produktet. Det kan derfor være at en hensiktsmessig kontrakt faktisk inneholder en (god) del fokus på tekniske spesifikasjoner og krav til hvordan det produseres. Dette igjen gir behov for overvåking og bruk av ressurser på kontraktshåndtering, noe som tar litt av gevinsten ved å involvere effektive kompetente samarbeidspartnere.

Vi vil her ikke gjøre noe forsøk på presise grensdragninger mellom OPS og andre former for offentlige innkjøp. Fokuset ligger heller på hvilke egenskaper samarbeidsrelasjoner og kontrakter mellom private og offentlige aktører bør ha når det gjelder produksjon av boligsosiale tjenester. Når en skal vurdere OPS opp mot andre løsninger kan det være et poeng å ha begrunnelsene for OPS i tankene. En møter ofte tre typer begrunnelser for OPS:

- i) OPS vil utnytte kompetanse og evne til effektiv produksjon hos private aktører.
- ii) Noen kommuner i en vanskelig økonomisk situasjon møter skranker for låneopptak på egen hånd. Gjennom en OPS-kontrakt flyttes låneopptak over på en samarbeidspartner.
- iii) En forpliktende OPS-kontrakt flytter løpende driftsbeslutninger ut av den løpende kommunaløkonomiske prioriteringen. Dette kan gi en drift som tar bedre vare på den rene driftsmessige effektiviteten.

I tillegg blir det i den politiske diskusjonen av og til hevdet at enkelte har sterke preferanser for en bestemt organisasjonsform. Dette kan gjelde både for tilhengere av OPS og for tilhengere av en ren offentlig organisasjons-

form. Vi tar ikke opp denne typen av vurderinger. Vårt utgangspunkt er en vurdering av fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsformer, i forhold til å oppnå kostnadseffektivitet eller kvalitetsfordeler. En kan også si at hovedvekten i våre drøftinger legges på punktet i) i listen over.

Resten av kapittelet gir en beskrivelse av ulike former for samarbeid og deling av ansvar. De modellene som beskrives analyseres nærmere i de kommende kapitlene sammen med effektene av partielle variasjoner i dem. Produksjon av boligsosiale tjenester er en kompleks og sammensatt aktivitet. Selv om beskrivelsene av modeller holdes på et overordnet nivå hvor bare hovedtrekkene beskrives, trenges det ganske mange punkter for å beskrive dem.

### *Modell 1: Kommunal drift, ingen incitamentproblemer*

Kommunene står selv for all produksjon av boligsosiale tjenester. Dette gjelder både for de rene boligjenestene og for de tilknyttede tjenestene. Boligene kjøpes, nye eller brukte, eller anskaffes på annen måte. Vi antar at det ikke er noen incentivproblemer knyttet til at boligjenester og eventuelle tilknyttede tjenester produseres av ulike kommunale etater. Modell 1 er et referansepunkt som brukes i drøftingen av de andre modellene, det kan selvfølgelig være at denne modellen ikke er praktisk sett oppnåelig. Poenget er imidlertid at den skal fungere nettopp som referansepunkt.

I praksis vil nok mange av de samme incitament- og styringsproblemene som kan oppstå mellom en kommune og private aktører også kunne oppstå i forholdet mellom ulike aktører innen en og samme kommune.

### *Modell 2: Privat drift av boliger, kommunen leverer tilknyttede tjenester*

- i) En privat aktør gis ansvar for å framskaffe et antall boliger A. Den private aktøren velger selv hvordan boligene anskaffes.
- ii) Boligene skal brukes av en (mer eller mindre) spesifisert gruppe av beboere.
- iii) Kommunen velger ut beboere, og gir tilknyttede tjenester.
- iv) Den private aktøren har ansvaret for drift og både ytre og indre vedlikehold over en spesifisert kontraktsperiode.
- v) Kommunen betaler en husleie til den private aktøren, både nivå og regler for justering av husleien over tid avtales.
- vi) Ved utløpet av kontraktsperioden overtar kommunen eiendomsretten til boligene for en spesifisert pris, f.eks. null.

Beboerne betaler en husleie til kommunen. Den leien som beboerne betaler behøver ikke nødvendigvis å falle sammen med den leien som kommunen betaler til den private aktøren.

Kontrakten på samarbeidet settes ut på anbud. En slik anbudskonkurranse antas å være åpen for kommunen, kommunale etater, private bedrifter og for frivillige organisasjoner. Anbudet er ikke nødvendigvis en ren pris-konkurranse, men anbyderne bes også om å spesifisere utforming og driftsmodeller.<sup>13</sup> Sannsynligvis vil det være hensiktsmessig å kombinere anbudskonkurransen med en form for prekvalifisering. Anbyderne bes altså ikke bare om å spesifisere pris og levering, men også om å sannsynliggjøre at hun har den kompetansen som er nødvendig.

### *Modell 3: Kommunen som en ren bestiller, private aktører leverer boliger og tjenester*

- i) En privat aktør gis ansvar for å skaffe et antall boliger A. Den private aktøren velger selv hvordan boligene anskaffes.
- ii) Boligene skal brukes av en (mer eller mindre) spesifisert gruppe av beboere. Kommunen har ansvar for og rett til å velge ut beboere.
- iii) Tilknyttede tjenester ytes av den private aktøren.
- iv) Den private aktøren har ansvaret for drift og både ytre og indre vedlikehold over en spesifisert kontraktsperiode.
- v) Kommunen betaler en husleie til den private aktøren, både nivå og regler for justering av husleien over tid avtales.
- vi) Ved utløpet av kontraktsperioden overtar kommunen eiendomsretten til boligene for en spesifisert pris, f.eks. null.

På samme måte som spesifisert for modell 2 overfor antas det at avtalen innebærer at kommunen betaler en fast husleie til den private aktøren. Leien justeres etter spesifiserte regler over tid. Den private samarbeidspartneren velges ut etter en anbudsrunde, også dette på samme måte som i modell 2.

I forbindelse med drøftingene av modell 3 vil vi også drøfte en lignende modell som nok finnes i praksis. En privat aktør, typisk en frivillig (ideell, humanitær og/eller religiøs) organisasjon, etablerer et tilbud for en målgruppe som innebærer både boliger og ulike former for oppfølging. Når tilbudet er etablert søkes det støtte til driften. Det er litt uklart om dette

---

<sup>13</sup> Eventuelle juridiske skranker og krav til kontrakter og anbudsspesifisering vil ikke bli tatt opp.



formelt kan kalles for et OPS. Det tas likevel opp da det handler om private aktører som går inn og gjør en jobb i forhold til deler av målgruppen for det boligsosiale arbeidet, og forventer et offentlig bidrag til dette arbeidet.

Hoveddelen av analysene vil ligge på drøftinger av modellene 2 og 3. I tillegg drøftes en del variasjoner av dem. Dette kan dreie seg om alternative måter å fordele vedlikeholdsansvaret. Andre eksempler på dette kan være å involvere flere private aktører i ett og samme OPSet, og å la kommunen stå for boliganskaffelse og -drift, mens en privat aktør har ansvaret for de tilknyttede tjenestene. En kommunal modell uten noen form for koordinerings- eller incitamentproblemer, er selvfølgelig kun et hypotetisk referansepunkt og en analytisk konstruksjon. Selv om vi ikke går grundig inn i det her, vil vi kaste fram en tanke om å etablere en form for forpliktende samarbeid mellom kommunale etater. Dette kan ha likhetspunkter med OPS, med bare kommunale aktører involvert. Kanskje kan mye oppnås gjennom en form for prosjektorganisering?

# 7 Kostnader, risiko og risikodeling i OPS

Når en kommune skal øke sitt tilbud av boligsosiale tjenester for å betjene en eller flere målgrupper, kan produksjonen organiseres på ulike måter. Produksjon i egenregi, eller det vi foran kalte modell 1, er den historisk sett vanligste måten å organisere denne typen tjenester. Egenregi er ikke nødvendigvis det samme som at en enhetlig aktør står for all produksjon. En kommune består av mange etater, og kanskje også mange kulturer, som må bidra i et boligsosialt arbeid. Et alternativ er kjøp av tjenester fra private aktører.

Kommunene er naturlig nok de som står for valget. Når produksjonsform velges, er kostnadseffektivitet og kvaliteten på tilbudet viktige kriterier for de kommunale beslutningstakerne. Det å lette presset på egne ansatte og andre egne ressurser kan være en del av målet om kostnadseffektivitet. Norske kommuner drives etter det såkalte kontantprinsippet, dvs. at utgifter, heller enn kostnader, balanseres mot inntektene. I enkelte situasjoner kan det være et poeng for en kommune å velge en OPS-modell fordi dette gir mindre likviditetspress.

I de følgende kapitlene vil økonomiske forhold knyttet til en del standardtyper av OPS-former bli gjennomgått. Ansvar, kostnadseffektivitet og risikofordeling innen hver av modellene drøftes i lys av de kostnadsstrukturene som har vært tema for de første kapitlene. I tillegg til at kritiske punkter i ulike former for OPS-kontrakter identifiseres, drøfter vi også hvilke data som kan brukes i en praktisk drøfting av den empiriske relevansen av disse kritiske punktene.

Ulike kostnadskomponenter påvirker hverandre i et komplekst og til dels uoversiktlig samspill. Heller enn å fange opp hele kompleksiteten ønsker vi å gi en oversiktlig og intuitiv analyse. De ulike kostnadskomponentene behandles derfor sekvensielt, hver for seg. Vi vil likevel, på en ikke-formell måte, forsøke å fange opp de viktigste samspilleffektene.

I de kapitlene som beskriver kostnadsstrukturen i produksjon av boligsosiale tjenester, mener vi at det er klart sannsynliggjort at det er usikkerhet, eller med andre ord – risiko, knyttet til produksjonskostnadene. Fordelingen av risikoen står sentralt i drøftingene av modellene. Når ansvars- og risikofordelingen drøftes, er det viktig å huske at kommunen har det primære ønsket om at produksjonen skal realiseres og at eventuelle private aktører

engasjerer seg frivillig. Poenget med denne trivielle påpekingen er å tydeliggjøre at grunnleggende er det kommunen som bærer risikoen i prosjektene. Kommunen kan imidlertid velge å kompensere private aktører for å ta på seg risiko. På grunn av at risikoen påvirkes av atferden til involverte aktører vil det å kompensere andre for å påta seg en del av risikoen kunne redusere total risiko også for kommunen.

Analysene gjøres under en antakelse om at alle de impliserte aktørene, inkludert kommunen, er risikoaverse. Risikoaversjon innebærer at man foretrekker en sikker kostnad framfor en usikker kostnad med forventningsverdi lik den sikre kostnaden. For å ta på seg en usikker kostnad framfor den sikre vil en risikoavers aktør kreve en kompensasjon – dvs. en risikopremie. I en presis analyse av størrelsen på risikopremiene må man både formulere konkrete nyttefunksjoner, og beskrive andre former for risiko aktørene står overfor. Dette faller langt utenfor rammen for dette arbeidet. En antakelse om risikoaversjon er ganske vanlig og empirisk rimelig.

Før en OPS-kontrakt inngås vil det være en konkurranse mellom private aktører om å bli kommunens samarbeidspartner. Denne vil typisk foregå som en anbudsprosess. Selve anbudskonkurransen og betingelser som må være oppfylt for at den skal gi et effektivt utfall, er et tema som er både teoretisk og empirisk interessant. Ikke minst vil slike studier kunne ha direkte praktisk relevans for det arbeidet som gjøres i kommunene. Her vil vi kun anta at den mest effektive samarbeidspartneren er identifisert og valgt ut, og vi analyserer relasjonen mellom denne mest effektive samarbeidspartneren og kommunen. Videre antar vi at kommunen gjennom anbudskonkurranse eller forhandlinger presser de private aktørenes profitt ned mot kapitalens normalavkastning, dvs. at private aktører har en tilfredsstillende inntjening, men ikke kan trekke inn noen form for ren-profitt.

I drøftingen av de forskjellige modellene for partnerskap legges det ganske stor vekt på hvordan økonomiske incitamentene er utformet. Incitamentet betyr i denne sammenhengen ikke bare økonomiske ytelser for spesifiserte aktiviteter og tjenester. Også mulighetene til å observere og kontraktsfeste omfang på aktiviteten og utfall inngår. Det sentrale spørsmålet er hvordan dette påvirker atferden til aktørene og gjennom dette kostnader i og kvalitet på de boligsosiale tjenestene.

Det kan kanskje argumenteres for at fokuset på incitamentsstrukturene innebærer at det legges for liten vekt på at et OPS-samarbeid er et partnerskap. Innen et slikt partnerskap etableres en felles forståelse av målene. Styringen av samspillet i partnerskapet kan bygge på felles forståelse av mål og tillitt mellom part(ner)ene. Denne typen argumenter finnes i utredningen

til PcW (2004). Vi mener likevel at en forståelse av incitamentstrukturene er helt sentralt i analyser av muligheter og problemer knyttet til bruk av OPS innen det boligsosiale feltet.

Kapittel 8 gir en ganske omfattende gjennomgang av incitamenter, kostnadsstrukturer og risiko og fordelingen av denne innenfor rammene av det som foran ble kalt modell 2 hvor kommunene velger ut beboere og leverer tilknyttede tjenester, mens de mer snevert avgrensede boligjenestene leveres av en privat aktør. Analysene av de andre modellene som er spesifisert i kapittel 6, vil bygge på kapittel 8 og således bli noe mer kortfattede.

I kapittel 8 gis det også vurderinger av hvordan en kan hente empiriske data som kan være med og øke innsikten i hvordan OPS-avtaler faktisk fungerer. Dette vil i mindre grad bli gjort når andre modeller analyseres.

# 8 Privat drift av boliger, kommunen leverer tilknyttede tjenester – Økonomiske aspekter: Modell 2

Slik denne modellen er formulert, er de eneste formene for betaling som den private aktøren får en løpende leieinntekt og et eventuelt vederlag ved kommunal overtakelse av boligene etter kontraktsperiodens utløp. Hver enkelt av de kostnadskomponentene som den private aktøren har ansvar for, vil derfor måtte påvirke den avtalte husleien. I drøftingene vil vi stille spørsmål ved hvorvidt det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å innføre også andre former for 'sidebetalinger'. F.eks. at enkelte kostnader blir delvis dekket av kommunen.

I tillegg til at vi drøfter sammenhenger som er relevante for utforming og hensiktsmessighet av denne typen OPS, vil vi også antyde hvordan ulike teoretiske sammenhenger og mekanismer kan belyses gjennom empiriske studier. Det antydes også noe om hvordan datagrunnlaget for empiriske studier kan framskaffes.

Dette kapitlet fokuserer på en bestemt form for OPS. En god del av det som her identifiseres som utfordringer i et OPS vil også være koordinerings- og incitamentproblemer som også vil finnes i en ren kommunal organisasjonsmodell.

## 8.1 Anskaffelseskostnader

Den private aktøren har ansvaret for å framskaffe og finansiere et antall boliger. Kommunen stiller, mer eller mindre eksplisitt, krav til hvilken standard boligene skal ha. Da standard ikke er en perfekt observerbar størrelse har man et potensielt styringsproblem her. Vi antar at dette ikke er noe stort problem. For å gå inn på avtalen vil den private aktøren kreve å få dekket sine kapitalkostnader. Kapitalkostnadene kan man, ex ante, se på som normalavkastningen på summen av forventede anskaffelseskostnader og en risikopremie, minus nåverdien av avtalt overtakelsespris. Et eventuelt boligtilskudd kommer til fradrag i anskaffelseskostnaden.

Om en antar at kommunen og den private aktøren er like effektive i boliganskaffelsen, vil den forventede kostnaden ved å bruke en privat aktør

være høyere enn ved en anskaffelse i egenregi, fordi den private aktøren må kompenseres for risikoen. Erfaringene fra byggingen av omsorgsboliger kan imidlertid indikere at kommuner ikke alltid er effektive byggherrer.

Avvik mellom forventede kostnader og faktiske realiserte kostnader har ikke bare å gjøre med flaks/uflaks og tilfeldigheter. Også innsatsen for å holde kostnadene nede vil påvirke utfallet. En kontrakt hvor kompensasjonen til dem som har ansvar for anskaffelse/produksjon av de aktuelle boligene ikke avhenger av realiserte kostnader, vil gi de sterkeste incitamentene til kostnadseffektivitet, men nok også incitament til å velge lav kvalitet. Incitamentdimensjonen beskrives av PwC (2004), og deres formuleringer er at sannsynligheten for kostnadsoverskridelser er mindre når utbygger bærer hele ansvaret for overskridelser og hele fordelene ved besparelser.

Den modellen som drøftes her gir den private aktøren løpende inntekter i form av en leiestrøm som ikke påvirkes av avvik mellom forventede (eller budsjetterte) og realiserte kostnader. Fordelen er incitamentene til kostnadsbesparelser, ulempen er at den private aktøren må kompenseres for å bære hele kostnadsrisikoen. Et alternativ hadde vært å la kommune og den private aktøren dele risikoen etter en forhåndsspesifisert regel. Regelen måtte da spesifiseres slik at hensynet til risikokompensasjon og incitamentstruktur veies opp mot hverandre. Sannsynligvis er det mest hensiktsmessig å legge denne typen avtaler opp slik at et risikodelingsregnskap gjøres opp ved ferdigstilling. Dette vil ha karakter av en form for sidebetaling.

Byggeregnskapet for en privat aktør er ikke nødvendigvis verken åpent eller entydig. Bygging av boliger innebærer kjøp av varer og tjenester fra underleverandører som ofte er knyttet til den private aktøren, f.eks. gjennom eierskap eller andre relasjoner. En risikodelingsavtale kan derfor gi incitament til høye internpriser. Innsats for å redusere dette problemet vil i seg selv kunne medføre kontraktskostnader. Dette er et argument mot etablering av en avtale om risikodeling med sidebetalinger.

I prinsippet kan en avtale om kommunal overtakelse av boligene etter driftsperiode føre til et suboptimalt nivå på standarden. Vi er usikre på i hvor stor grad denne typen av sammenhenger er empirisk viktige. Sannsynligvis finnes det også så få OPS-avtaler at det er vanskelig å gjøre noen empiriske analyser på dette feltet. Utvalget av OPS-forhold som har løpt over en lang periode er enda mer sparsommelig.

Som et empirisk grunnlag for å vurdere valgene av utformingen av OPS-modeller og anskaffelse av boliger som brukes i produksjonen av boligsosiale tjenester, vil det være av interesse å gå inn i analyser av kostnadsdata. Slike analyser av kostnader ved boliganskaffelser kan gjøres

på ulike måter. Mange, eller kanskje de fleste, anskaffelser av slike boliger finansieres gjennom Husbanken. Ved å analysere kostnadsdata fra Husbanken kan en forsøke å identifisere faktorer som påvirker disse kostnadene. Ikke minst vil det være aktuelt å ta fram informasjon om spredningen, f.eks. målt ved standardavviket, i anskaffelseskostnader. En av de viktigste kildene til spredningen er tomtekostnadene. Det er derfor interessant også å trekke ut informasjon om spredning i de rene bygge/rehabiliteringskostnadene.

En supplerende kilde vil være intervjuer/samtaler med folk som har ansvaret for drift av boligsosiale tjenester i kommunene. I tillegg kan kanskje noe informasjon hentes fra anbud som ikke vant fram. En kan f.eks. stille spørsmål rundt størrelsen på variasjonen i tilbudene. Dette kan så igjen ses i forhold til den erfaringen en har om kostnader, og deres variasjon, i prosjekter i kommunal egenregi. Intervjuer eller samtaler med de som håndterer OPS-anbud hos kommuner, kan også brukes til å få fram hvilke vurderinger som gjøres når det gjelder spørsmålet om hvorvidt OPS-avtalen skal inneholde bestemmelser om kommunal overtakelse av boligene etter utløpet av den planlagte driftsperioden, og hvordan slike bestemmelser blir utformet. Videre kan en også få fram opplysninger om forholdet mellom budsjetterte og realiserte kostnader i prosjekter i kommunal regi.

## 8.2 Tilknyttede tjenester

Effektivitet og kostnader i produksjonen av tilknyttede tjenester påvirkes av utforming og standard på boligene. Standarden bestemmes dels av valgene som gjøres ved anskaffelsen av boligene og dels av hvordan det løpende vedlikeholdet ivaretas. Sammenhengen mellom effektivitet i produksjon av tilknyttede tjenester og standard er nok ikke særlig sterk. Videre er det et stykke på vei slik at standard og dens utvikling over tid kan avtales. Alt i alt oppfatter vi det derfor ikke som noe problem for en effektiv produksjon av tilknyttede tjenester at ansvaret for driften av boligene er lagt til en privat aktør.

Sammensetningen av beboere påvirker, naturlig nok, både behovet for og kostnadene ved de tilknyttede tjenestene. Disse dimensjonene er viktige deler av formuleringene av den boligsosiale politikken. I forhold til en helhetlig planlegging er det gunstig at utvelgning av beboere og produksjon av tilknyttede tjenester ses i sammenheng. Selv om ansvaret for alle disse oppgavene ligger til kommunen, kan det oppstå kommunikasjons- og koordineringsproblemer internt i kommunen da det oftest er flere etater involvert

i arbeidet. Avhengigheter den andre veien, dvs. hvordan produksjon av tilknyttede tjenester og beboersammensetning virker inn på ulike deler av driften av boligene, kan være viktigere.

Konklusjonen her er altså at en OPS-modell som Modell 2 ikke skaper spesielle incitaments- og risikodelingsproblemer når man isolert sett betrakter produksjonen av tilknyttede tjenester. I et spesielt tilfelle kan det imidlertid være både vanskelig å trekke grensen mellom drift, vedlikehold og tilknyttede tjenester, og det kan også oppstå koordineringsproblemer. Det vi har i tankene er en form for utvidet vakt(mester)tjeneste. En utvidet vaktmestertjeneste kan f.eks. bestå i at det er noen fysisk tilstede i boligprosjektet.

Om målgruppen for et prosjekt er folk med rus- og/eller psykiatriske problemer må en OPS-avtale eksplisitt si noe om i hvilket omfang utvidede vaktmestertjenester er en del av driften og i hvilket omfang det er en del av de tilknyttede tjenestene. Avtalen må også så godt som mulig regulere hva som regnes som løpende vaktmestertjenester og hva som regnes som vedlikeholdsaktiviteter. I verste fall kan eventuelle gråsoner i ansvarsdelingen her føre til et ventespill hvor både kommune og den private aktøren lar enkelte oppgaver være uløste som et signal om at 'dette er ikke vårt bord'. De store taperne i et slikt spill er beboerne som får redusert boligstandard, og kanskje også på andre måter et svekket bomiljø. I tillegg kan uenighet om ansvarsfordelingen skape ressursløsning i form av konfliktløsningskostnader.

Hvis en form for utvidet vaktmestertjeneste inngår i de tilknyttede tjenestene som kommunen har ansvaret for, er det en del gjensidige avhengigheter som kan skape vanskelige incentiver selv om grensedragningen mellom drift og vaktmestertjenestene er klare. Behovet for vaktmestertjenester vil avhenge av både standard og vedlikehold. Godt vedlikehold vil gjøre det lettere å drive vaktmestertjenester med god kvalitet. Dette gir kostnadseffektivitet, og sannsynligvis også høyere kvalitet på andre dimensjoner av de tilknyttede tjenestene. Mindre bra vedlikehold gir naturlig nok motsatt effekt. Problemet er at det kan være kostnadskreven og ineffektivt å innføre klare tekniske kriterier for hvordan vedlikeholdet skal gjøres. Det vil være kostnadskreven for den private aktøren. Dette vil hun kreve kompensasjon for i form av høyere leie – dermed blir det kostnadskreven også for kommunen som bestiller.

I en empirisk drøfting av hvordan OPSer fungerer bør grensedragningen mellom oppgaver knyttet til driften av boligene og de tilknyttede tjenestene vies oppmerksomhet. Vaktmestertjenestene er av spesiell interesse på dette punktet. Ideelt sett bør en undersøke begge partners oppfatning av hvorvidt dette fungerer tilfredsstillende.



## 8.3 Indre vedlikehold

Kommunen har et ønske om å lage et godt, eller i alle fall akseptabelt, tilbud til grupper av vanskeligstilte boligsøkere, og betaler en privat aktør for å framskaffe og å drive dette. Både ved prosjektstart og underveis har da den private aktøren ansvaret for å sikre den tekniske standarden på boligene.

Vedlikehold, både ytre og indre, avgjøres av faktisk slitasje og av valgene som gjøres av dem som har ansvar for det. Strukturene og mekanismene bak vedlikehold og slitasje ble behandlet i kostnadskapitlet foran. For en gitt strøm av slitasje er det tre hovedfaktorer som bestemmer nivået på det vedlikeholdet som gjennomføres:

- i) Den standard på boligene som kommunen stiller krav om, enten uformelt eller eksplisitt i kontrakten.
- ii) Gjennom vedlikehold påvirkes behovet for framtidig vedlikehold. Dette innebærer at det finnes et nivå på vedlikeholdet på kort sikt som minimerer (nåverdien av) de samlede vedlikeholdskostnadene. Dette nivået kan være betydelig høyere enn det nivået som minimerer kostnadene på kort sikt.
- iii) Vedlikeholdsaktiviteten bestemmer hvordan standarden utvikles over tid. Dermed påvirker de også verdien av boligene ved driftsperiodens utløp.

Relevansen av det tredje punktet avhenger naturlig nok av hvordan terminalverdien deles mellom kommunen og den private aktøren. Hvis boligene går over til kommunen for en forhåndsspesifisert sum er det ikke rimelig å tro at den private aktøren legger (særlig stor) vekt på standard ved utløpet av driftsperioden når vedlikeholdsaktiviteten bestemmes.

En fjerde faktor kan kanskje også påvirke atferden til den private aktøren. Det å produsere for offentlig sektor er oftest ikke en éngangsforeteelse. Private aktører som driver et eller annet tilbud for kommunen ønsker å framstå som gode samarbeidsparter også i framtidige prosjekter. Sannsynligheten for at behovet for boligsosiale tjenester skal forsvinne i den nære framtid er nok ikke stor. Den langsiktige kostnaden ved å pådra seg et dårlig rykte, gjennom å legge seg på en dårlig vedlikeholdsstandard, kan derfor være betydelig. Vedlikeholdet kan også påvirkes av et genuint ønske hos den private aktøren om å bidra til at målgruppene for den boligsosiale politikken får gode boforhold. Et slikt engasjement er nok mer sannsynlig om den private aktøren er en frivillig organisasjon enn om det er et privat selskap.

Den private aktøren må kompenseres for sin vedlikeholdsaktivitet gjennom leiene på samme måten som for de andre kostnadskomponentene. Også på samme måte som for andre komponenter vil kompensasjonen for vedlikeholdsaktiviteten kunne splittes opp i et ledd som tar vare på de forventede kostnadene og et ledd som er en form for risikopremie.

De forventede kostnadene ved et gitt nivå på (den indre) vedlikeholdsaktiviteten kan igjen ses som sammensatt av tre ledd. Normalkostnader i utleie av bolig, eventuelle økte forventede kostnader ved utleie til de aktuelle målgruppene og kostnadsfordelen på grunn av kompetanse hos den aktøren som er valgt ut til å drive boligene. Et av de viktige poengene med OPS lagt ut på anbud er nettopp å identifisere og utnytte de aktørene som er best og mest kostnadseffektive. Kontrakten med kommunen må da utformes slik at kommunen får nytte godt av den beste anbyderens kostnadsfordel.

I analyser av OPS og drift av boliger som en del av den boligsosiale politikken, er det et problem at vi i Norge ikke har noen gode referanseverdier for vedlikeholdskostnader for leide boliger. Slike referanseverdier finnes egentlig ikke for verken ordinære leide boliger eller for boliger for spesifikke målgrupper. Problemet er selvfølgelig større for dem som vurderer og forhandler OPS-kontrakter enn det er for utenforstående analytikere. Denne mangelen burde man gjøre noe med, det kan imidlertid ikke gjøres innen dette prosjektet.<sup>14</sup>

Risikoen knyttet til variasjonen i slitasjen ble behandlet i kapitlet om kostnader. Denne risikoen vil kommunen måtte kompensere den private aktøren for ved at den avtalte leien inneholder en risikopremie. I kostnads-kapitlet argumenterte vi også for at slitasje, og dermed vedlikeholdskostnader, også varierer med beboersammensetning, omfang og art av tilknyttede tjenester og også innsatsen fra den enkelte beboer.

Beboersammensetning, omfang og art av de tilknyttede tjenestene og de enkelte beboeres innsats for å ta vare på boligene, er størrelser som den private aktøren ikke har noen direkte muligheter til å påvirke. For den private aktøren vil disse faktorene dermed ikke bare påvirke de forventede vedlikeholdskostnadene. De vil også for henne stå som en ekstra risikokomponent, og dermed vil hun kreve en ekstra risikopremie for å ha ansvaret for det indre vedlikeholdet.

---

<sup>14</sup> Et arbeid med å etablere et slikt sett av referanseverdier for vedlikeholdskostnader bør legges opp som en kombinasjon av en systematisering av erfaringsdata og teknisk-normative vurderinger av et typisk vedlikeholdsbehov. Andre aspekter ved forvaltning og drift bør også være en del av et slikt arbeid.

Denne strukturen bryter med det som PwC (2004) beskriver som et av de sentrale prinsippene i OPS, nemlig at risikoen skal bæres av den som best er i stand til å påvirke den. Merk forøvrig at Oslo kommune i sin OPS-modell for framskaffelse og drift av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, har lagt ansvaret for den indre vedlikeholdsrisikoen til kommunen. Å kompensere private aktører for risiko knyttet til kommunens valg av beboere og oppfølging av dem, kan bli dyrere for kommunene enn å beholde denne risikoen selv.

For mindre kommuner kan det dilemmaet som skisseres her være større. Om kommunen ikke selv har etablert en organisasjon som kan drive vedlikehold effektivt vil det bli en avveining hvorvidt man skal velge en mer effektiv privat aktør og kompensere henne for risikoen, eller om en skal beholde risiko og drive vedlikeholdet i egen regi.

Kostnadene forbundet med indre vedlikehold vil nok i betydelig grad variere med hvordan boligene brukes av beboerne. Det er derfor naturlig å spørre seg om det er mulig å lage et system for å påvirke bruken av boligene på en slik måte at behovet for vedlikehold reduseres. Et mulig slikt system kan bygge på tre elementer:

- i) Informasjon, opplæring og rådgiving om hvordan en del former for problemer kan unngås. Kanskje dette spesielt kan avhjelpe en del fuktskader.
- ii) Overvåking av boligbruken. Uheldig bruk kan dermed forhindres ved pålegg eller ved oppfordringer. Videre kan en ta tak i småproblemer mens de enda er små.
- iii) Tilrettelegging av en incitamentstruktur.

Sannsynligvis vil et godt system for å involvere beboere i et arbeid med å redusere kostnadene knyttet til indre vedlikehold i en eller annen form, inneholde alle de tre elementene i listen overfor. Med en språkbruk som er 'i tiden' kan en si at punktene i)-iii) er elementer i et partnerskap mellom utleier og leietaker.

En incitamentordning kan være en form for depositum som tilbakebetales hvis vedlikeholdet etter en gitt periode er lavere enn en grenseverdi. En gitt periode kan i denne sammenhengen bety ved utflytting eller etter et spesifisert antall år. Mange i målgruppene for de boligsosiale virkemidlene vil ha problemer med å betale depositum, og vil kanskje måtte få tilskudd til dette (f.eks. i form av sosialhjelp). Alternativt kan man legge til en komponent for ekstraordinært vedlikehold i husleien. Om det ikke kreves

ekstraordinært vedlikehold kan ekstraleien betales tilbake. En tredje incitamentstruktur som ikke bruker økonomiske mekanismer kan være en kombinasjon av kontroll av boligene og en streng utkastelsespraksis. Et problem med dette er at det kan stå i motsetning til målene for den boligsosiale politikken.

Vi kaster her kun fram tanken om at en bør vurdere prøveordninger med slike incitamentstrukturer. Det er en del problematiske forhold ved ordninger som den som skisseres her. For det første kan det være juridisk vanskelig å formulere et incitamentsystem når verken måten boligen brukes eller effekten på vedlikeholdskostnadene er perfekt observerbar. For det andre kan det oppfattes som politisk lite legitimt å belønne folk for å ikke behandle en subsidiert bolig på en dårlig måte, spesielt hvis depositumene er finansiert med offentlige tilskudd.

Anta at incitamentstrukturen for beboerne drives av kommunen og at en privat aktør har ansvar for indre vedlikehold. Mange av leietakerne har ikke økonomi til å finansiere ekstra leie eller depositum. Dette blir da en kostnad som kommunen må (del)finansiere. Gevinsten ved et vellykket system tilfaller dels beboerne og dels den private aktøren. En slik ordning kan derfor synes lite attraktiv for kommunen. Hvis systemet etableres ved inngangen av OPSet og den private aktøren har tillitt til at det fungerer etter sin hensikt, og videreføres hele driftsperioden, vil det imidlertid kunne redusere den leien hun krever av kommunen.

Det finnes altså lite systematisk empiri knyttet til vedlikeholdskostnader. Boligbygg Oslo har i media kommentert ganske høye tall for vedlikeholdskostnader som påløper ved bytte av beboere. Om en får tilgang til disse kan de brukes i analyser av kostnader. Ikke minst vil det være interessant om det er mulig å trekke ut kunnskap om variasjon i slike kostnader. Gjennom samtaler med aktører som er involvert i utvalgt(e) prosjekt(er) i Oslo vil en også kunne få kvantitativ innsikt i betydningen av risikoen knyttet til indre vedlikehold, spesielt vil vi gjennom slike intervjuer også ta opp sammenhengen mellom tilknyttede tjenester og vedlikeholdskostnader. Spørsmålet om hvorvidt ulike former for tiltak og incitament rettet mot beboerne kan redusere vedlikeholdskostnader, kan også være tema i et slik intervju.

## 8.4 Ytre vedlikehold

Modell 2, som analyseres her, legger ansvaret for gjennomføring av ytre vedlikehold til den private aktøren i OPSet. De faktorene som påvirker nivået på den ytre slitasjen er oppsummert i ligning (4) i kapittel 3. Av

viktige faktorer kan man nevne: boligbyggets standard, beboersammensetning, omfang av tilknyttede tjenester og involverte aktørers innsats.

Ut fra denne oversikten synes det som om kommunen er den aktøren som er best egnet til å ta ansvar og risiko knyttet til den ytre slitasjen. Kommunen har ansvar for både utvelgelse av beboere og for oppfølging av dem, og standarden på bygg ved oppstart av prosjekt kan sikres gjennom avtaler. Sammenhengen mellom beboersammensetning, omfang av tilknyttede tjenester og vedlikeholdsbehov, er nok svakere for ytre enn for indre vedlikehold. Det kan derfor være at det når det gjelder det ytre vedlikeholdet er viktigere å legge vekt på kompetanse og effektivitet når en velger ansvarsdeling, enn hensynet til risikodeling og incitament.

Når ansvaret for ytre vedlikehold legges til den private aktøren vil hun ha incitament til å velge standard og løsninger i anskaffelsen som internaliserer eventuelle effekter på kostnadene. Om den private aktøren i tillegg har en økonomisk interesse i terminalverdien, dvs. i verdien av boligen(e) ved utløpet av avtalen, vil dette også bidra til valg av et hensiktsmessig nivå på det ytre vedlikeholdet. Hvis kontrakten mellom den private aktøren og kommunen legger opp til at boligen(e) i prosjektet skal overleveres kommunen ved utgangen av driftsperioden, vil det kunne gi opphav til valg av en suboptimal ytre vedlikeholdsaktivitet. Problemer av denne typen vil være større om det ikke er mulig å spesifisere i en kontrakt hva som er et tilfredsstillende ytre vedlikehold. Denne dimensjonen av OPSet tas opp i kapittel 8.7.

En kan forøvrig merke seg at i Oslo kommunes modell for OPS ligger ansvaret for det ytre vedlikeholdet til den private samarbeidspartneren.

I empiriske studier bør man søke å få tilgang til informasjon om hvilke vurderinger kommunen har gjort når ytre vedlikehold har blitt overlatt til den private aktøren. Kommunens vurdering av hvordan det ytre vedlikeholdet er, og hvilke muligheter den har til å påvirke det, er også en interessant type informasjon. Det er også viktig å få fram informasjon om betydningen av det ytre vedlikeholdet i forhold til indre vedlikehold og om den faktiske variasjonen i behovet for ytre vedlikehold.

## 8.5 Andre driftskostnader

Når det gjelder andre driftskostnader er incitamentstrukturen og sammenhengene mye av de samme som når det gjelder kostnadene ved indre vedlikehold. I Modell 2 er det den private aktøren som har driftsansvaret. Driftskostnadene påvirkes av beboersammensetning og oppfølgingen av

beboerne, eller som vi tidligere har kalt det: de tilknyttede tjenestene. Disse faktorene er det kommunen som står for.

Strukturelt sett er altså problemene knyttet til incitamentsstruktur og risikodeling når det gjelder posten *andre driftskostnader*, de samme som for det indre vedlikeholdet. Uten noen empiriske undersøkelser tror vi likevel at incentivproblemene er atskillig mindre når det gjelder andre driftskostnader. Årsaken til dette er todelt. For det første er selve nivået på denne posten atskillig lavere enn den pengemessige verdien av den indre slitasjen på boliger. For det andre tror vi at den potensielle variasjonen i andre driftskostnader er lavere enn variasjonen i kostnadene ved indre vedlikehold.

Alt i alt ser vi altså ikke for oss at håndteringen av andre driftskostnader skal være noe problem i praktiseringen av et OPS utformet som Modell 2. En kan imidlertid merke seg et dilemma som kan oppstå med denne arbeidsdelingen. Det kan oppstå interessemotsetninger mellom en privat aktør som har driftsansvar og kommunen når det gjelder utkastelser. Den private aktøren kan ønske å kaste ut en beboer på grunn av problemer med husorden, mens kommunen ut fra sitt ansvar for den boligsosial politikken ønsker at leieforholdet skal videreføres. En OPS-avtale bør spesifisere måter å løse denne typen potensielle uenigheter.

## 8.6 Leieinntekter

Slik som modell 2 er formulert får den private aktøren en fast bestemt leie over hele den avtalte driftsperioden. Den faste bestemte leien kan være et gitt nominelt beløp eller det kan være et initialt nivå på leien og en regel for hvordan leien justeres over tid. Et eksempel på en slik regel kan være at leien stiger i takt med endringene i konsumprisindeksen (KPI), eller som i Oslo-modellen: med 80 prosent av KPI-veksten. Merk at om en setter et fast nominelt leibeløp som ikke justeres, vil den private aktøren kreve et leibeløp som kompenserer for forventet endring i pengeverdien og for usikkerheten i denne forventningen.

Den leien som betales av beboerne, inkludert den statlige bostøtten, går direkte til kommunen. Dette innebærer at kommunen bærer risikoen for etterspørselssvikt og manglende betaling av husleie fra beboerne. Sagt på en annen måte: kommunen har ansvaret for tomgangsleie og husleierestanser. Kommunen kan påvirke disse størrelsene ved at det er kommunen som velger ut beboere og bestemmer kriteriene for tildeling av boliger og har det boligsosialpolitiske ansvaret for beboerne. På den måten kan en si at

modellen gir incitamentene til den partneren som kan påvirke de relevante størrelsene.

Det ligger en mulig svakhet i den incitamentstrukturen som er beskrevet her: Den private aktøren har ansvaret for indre vedlikehold. Samtidig er det vanlig at slikt vedlikehold skjer i forbindelse med bytte av beboere. Leieinntektene for den private aktøren er uavhengig av om det er noen som bor i boligen, samtidig er både driftskostnader og slitasje mindre på en bolig som står tom. Den private aktøren har dermed et økonomisk incitament til å bruke ekstra tid på vedlikeholdet.

For å unngå unødvendig tomgang kan en endre incitamentstrukturen noe. Dette kan f.eks. gjøres ved å avtale at når beboere byttes ut har kommunen ansvar for tomgangsleien den første måneden. Er tomgangen lengre enn en måned overtar den private aktøren (en del av) ansvaret for tomgangsleien. Når boligen meldes innflyttingsklar, overtar så kommunen hele ansvaret for eventuell tomgangsleie.

En empirisk studie må undersøke omfanget av tomme boliger. Dette betraktes både på et gitt punkt i tiden og ved at en får fram informasjon om hvor lenge boliger står tomme ved bytte av beboer. Perioden en bolig står tom bør også søkes fordelt etter om de står tomme fordi det ikke er behov, på grunn av tiden det tar å velge ut nye beboere og tiden det tar å klargjøre boligene for nye beboere. På samme måte som for en del av de andre opplysningene vi er ute etter, er det interessant å se på hvordan lengden på tomgangen fordeler seg (dvs. andelen som står tom 0, 1, 2 måneder osv), ikke bare gjennomsnittstørrelser.

## 8.7 Overdragelse og terminalverdi

Det boligsosiale arbeidet er preget av at det finnes store, akutte og uløste oppgaver. Fokuset ligger derfor ofte nært i tid. Det daglige arbeidet domineres av et spørsmål: Hvordan skal en etablere en tilfredsstillende situasjon for dem som sliter nå? En må likevel ta innover seg at en boligmasse er en stor kapitalstørrelse, og at det dreier seg om betydelige summer. Det er denne summen som vi kaller for terminalverdien. Vi antar under modell 2 at boligene overdras til kommunen for en avtalt sum etter et antall år som er spesifisert i avtalen. Verdien av boligene på overdragelsestidspunktet vil derfor være en del av verdien av OPS-avtalen for kommunen. Denne verdien henger sammen med utviklingen av prisene på boligmarkedet og med boligenes tekniske tilstand.

I et boligmarkedsperspektiv vil løpetiden for en OPS-kontrakt på det boligsosiale feltet være lang, typisk 15–20 år. Uansett om en vurderer kostnadene ved å reetablere et tilbud ved periodens utgang, eller om en vurderer verdien av boligene i salg, er det stor usikkerhet knyttet til markedspriser. Når kommunen overtar boligene for en spesifisert pris er det den som bærer denne risikoen.

At boligene overdras kommunen etter en lang driftsperiode er selvfølgelig en kostnad for den private aktøren. Størrelsen på denne kostnaden vil presse den leien som kommunen må betale den private aktøren, oppover. På den annen siden vil denne kompensasjonen kunne bli noe redusert som følge av at prisrisikoen bæres av kommunen. Spørsmålet om hvordan den løpende kompensasjonen (leien) bestemmes, hvem som beholder boligene ved utløpet av kontraktsperioden og den avtalte kompensasjonen ved overdragelse, kan betraktes som rene finansielle beslutninger.

Når boligene etter den avtalte driftsperiodens utløp overdras til kommunen, vil det være et problem at verdien ikke bare avhenger av hvordan utviklingen i markedet er, men at den også avhenger av boligenes fysiske tilstand. I tillegg til bruk og bruksintensitet vil kvalitet/standard på boligmassen når driftsperioden utløper, avhenge kritisk av standarden som velges ved oppføring av boligene og nivået som velges på både indre og ytre vedlikehold gjennom en lang periode. Den avtalen som er skissert i modell 2 gir ansvaret for beslutningene om vedlikeholdet til den private aktøren som ikke har monetære incitamentene til å vedlikeholde. Det er grunn til å minne om problemene med å skrive fullstendige kontrakter om kvalitet på et så komplekst objekt som det en boligmasse er.



# 9 Privat drift av boliger og tjenester: Modell 3

En del av problemene knyttet til incentivstrukturen i forholdet mellom to ulike aktører innen produksjon av boligsosiale tjenester vil en unngå under den modellen for OPS som gjennomgås i dette kapittelet. Kommunen kan imidlertid ikke overdra det overordnede boligpolitiske ansvaret for tiltak rettet mot målgruppene for den boligsosiale politikken gjennom en OPS-avtale. Det vil derfor kunne oppstå andre typer av styringsproblemer.

## 9.1 Anskaffelseskostnader

Den private aktøren vil ha de samme incitamentene til å holde anskaffelseskostnadene nede under modell 3 som i modell 2. En hver kostnadsbesparelse tilfaller den private aktøren, som også bærer kostnadsrisikoen.

I én bestemt forstand kan man si at et OPS hvor all produksjon av boligsosiale tjenester gjøres av en privat aktør er potensielt mest effektiv. En modell hvor den private aktøren har ansvar for alle delene av produksjonen av boligsosiale tjenester er mer effektiv når det gjelder utforming av boligene enn en modell hvor produksjonen er delt i de tilfeller hvor det ikke er enkelt og entydig å definere krav til boligene som gir en hensiktsmessig produksjon av vedlikehold og tilknyttede tjenester. Spesielt viktig tror vi det er at denne modellen internaliserer kostnadene knyttet til både det indre og det ytre vedlikeholdet. Sagt på en annen måte: Den private aktøren har incitament til å avveie mellom løsninger som reduserer vedlikeholdskostnader på sikt og løsninger som reduserer de rene anskaffelseskostnadene.

## 9.2 Tilknyttede tjenester

Effektiviteten i produksjon av de tilknyttede tjenestene henger sammen med utformingen av boliger og boligbyggene og vedlikeholdet av dem. Denne sammenhengen vil en privat aktør som har ansvaret for både bygg og de tilknyttede tjenestene ta hensyn til. Isolert sett er dette fordelaktig. Som antydnet i forrige kapittel, er nok ikke disse sammenhengene særlig sterke. En kanskje viktigere fordel ligger i at avgrensingen mellom tilknyttede tjenester og vedlikehold når det gjelder eventuelle utvidede vaktmestertjenester ikke

blir noen potensiell arena for konflikt når samme aktør har ansvar for både vedlikeholdsaktivitet og tilknyttede tjenester.

Når det gjelder produksjon av tilknyttede tjenester i regi av en privat samarbeidspartner, er det to viktige forhold en må ha i tankene når OPSet formuleres. For det første vil kommunen ha både det boligpolitiske ansvaret for de boligsosiale tjenestene og et ansvar i forhold til målgruppene gjennom sosialomsorgsloven. Dette gjelder uansett om utføreransvaret for (deler av) de tilknyttede tjenestene settes ut til en privat aktør. For det andre vil nok mange av personene i den målgruppen det dreier seg om, ha kontakt med det kommunale hjelpeapparatet i andre sammenhenger enn det som dreier seg om boligsituasjonen.

Kommunen sitter altså med det boligsosiale, eller det politiske, ansvaret. Samtidig er det et uoversiktlig og heterogent felt hvor kvaliteten i tilbudene avgjøres av de mange og små daglige beslutningene. Når utføreransvaret for de tilknyttede tjenestene settes ut til en privat samarbeidspartner, vil kommunen et stykke på vei miste kontrollen over kvaliteten på det tilbudet som gis. En negativ tolkning av bruk av OPS, er at det kan fungere som en måte å plassere ansvaret for de daglige boligsosiale beslutningene utenfor det kommunale apparatet, at det altså blir en form for ansvarsfraskrivelse.

Denne vurderingen avhenger av antakelsen om at kommunen betaler en fast avtalt pris for driften av tilbudet. En alternativ modell kunne ha vært at den private aktøren fikk ansvaret for å levere gode tilknyttede tjenester, og at kommunen betalte det dette måtte koste. På denne måten vil kommunen få bedre kontroll på kvalitet, men miste kontrollen på kostnadene. Det er mulig at man kan utvikle noen mellomformer mellom fastpris og kostnadsdekning.

Mange av dem som tilhører målgruppene for boligsosiale tjenester har sammensatte problemer som gjør at de har kontakt med mange deler av det vi litt enkelt kan kalle for det kommunale hjelpeapparatet. Kostnadene ved de boligsosiale tjenestene og effektiviteten i produksjonen av dem kan være avhengig av hvilke andre tjenester som tilbys. Avgrensingen mot andre kommunale tjenester og tjenestene knyttet til et boligsosialt tilbud, kan også være uklare. Eksempler på andre typer av kommunale tjenester kan i denne sammenhengen være hjemmesykepleie, hjemmehjelp, barnevernstiltak og direkte økonomisk sosialhjelp.

Et OPS av den art som beskrives i dette kapittelet må inneholde metoder for å avklare grensene mellom de tjenestene hvor kommunen har utføreransvar og den private samarbeidspartnerens ansvar. Dette både for å

redusere risikoen for eventuelle konfliktløsningskostnader og for å sikre kvaliteten på tilbudet til beboerne.

Når kostnadene ved de tilknyttede tjenestene avhenger av hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar, vil dette kunne oppfattes som en risiko av den private aktøren. Kommunen må derfor, om de ikke greier å signalisere troverdig at de gir nødvendig oppfølging, betale den private aktøren en risikopremie knyttet til kommunens evne og vilje til å følge opp sitt ansvar. Utvelgelse av beboere vil også være en form for risiko som de private aktørene står overfor. Egenskapene og tjenestebehovet hos beboerne (som i beskrivelsen av kostnadsstrukturen er fanget opp av kjennetegnet q) varierer betydelig mellom enkelte beboere. Om den framtidige sammensetningen av beboere ikke er kjent av den private aktøren, vil hun kreve en risikokompensasjon. Risikokompensasjonen kan reduseres gjennom å avtale strenge kriterier for hvilke målgrupper prosjektet er ment for. Slike strenge kriterier vil på den annen side redusere en fleksibilitet som kan ha stor verdi i kommunens boligsosiale politikk.

Et OPS hvor en privat aktør har ansvaret for alle sider av boligdriften og et sett av tilknyttede tjenester, bør altså dels bygge på ganske klare og veldefinerte ansvarsfordelinger. Behov for både tilknyttede tjenester og andre kommunale tjenester er ikke alltid mulig å definere klart og entydig. Et slikt OPS bør derfor også forsøke å definere samarbeidsorganer og søke å bygge opp et tillitsforhold mellom aktørene. Dette kan en si er et litt enkelt utsagn – tillitt kan jo ikke vedtas.

### 9.3 Indre vedlikehold

Indre slitasje og vedlikeholdsbehov avhenger av den standarden som velges ved anskaffelse, bruksintensitet og faktisk vedlikehold fram mot perioden. I kostnadskapitlet argumenterte vi for at bruksintensiteten påvirkes av sammensetningen av beboere i et prosjekt og av omfang og art av de tilknyttede tjenestene.

Modell 3 legger opp til at den private aktøren har ansvaret for både de valgene av standard og utforming som gjøres på anskaffelsestidspunktet og for driften av de tilknyttede tjenestene. Den private aktøren har dermed incitament til å ta hensyn til den effekten disse faktorene har på vedlikeholdsbehovet. Atferden og valgene til samarbeidspartner blir i dette tilfellet ikke noen usikker faktor. At den private aktøren også har ansvaret for det ytre vedlikeholdet, bidrar også positivt på samme måten. I tillegg kan det være at

det er en eller annen form for skalafordeler knyttet til at den samme aktøren håndterer både indre og ytre vedlikehold.

På samme måte som for de tilknyttede tjenestene som den private aktøren har ansvaret for, vil utvelgelse av beboere og omfang av andre kommunale tjenester til beboerne kunne påvirke det forventede vedlikeholdsbehovet. Effekten av dette påvirker den løpende kompensasjonen, eller leien, den private aktøren må ha for å gå inn på en slik avtale. Videre vil usikkerhet om hvordan kommunen håndterer sine oppgaver oppfattes som en risiko på den private aktørens hånd. Igjen er dette en usikkerhet som må kompenseres gjennom en risikopremie.

I forrige kapittel drøftet vi hvordan en kan utvikle en incitamentstruktur som styrker den enkelte beboers interesse av å bidra til å holde slitasje og vedlikeholdsbehov nede. Drøftingene er relevante uavhengig av hvordan produksjonen av de boligsosiale tjenestene organiseres, og dermed også under den konkrete OPS-modellen som tas opp i dette kapitlet.

## 9.4 Ytre vedlikehold og andre driftskostnader

Når det gjelder disse to komponentene regner vi ikke med at de i særlig grad påvirkes av de andre dimensjonene i produksjonen av boligsosiale tjenester. Det er dermed verken spesielle ulemper eller fordeler knyttet til den formen for OPS som analyseres her. Et mulig unntak gjelder for boligbyggenes tilstand ved overlevering til kommunen, eller det vi har kalt for terminalverdien. Dette kommer vi tilbake til.

## 9.5 Leieinntekter

Under modell 3 står den private aktøren for alle forholdene knyttet til drift av boligene, de får en fast driftsuavhengig kompensasjon fra kommunen. Husleien fra beboerne, inkludert eventuell statlig bostøtte, går til kommunen. Dette betyr at den private aktøren har en økonomisk interesse av at deler av boligene i et prosjekt i perioder står tomme. Analysene og vurderingene her er helt sammenfallende med de analyser og vurderinger som ble gjort for modell 2 i kapittel 8.6.

Ut fra den strukturen som omtales her kunne man ha vurdert ordninger hvor en del av kompensasjonen til den private aktøren bestod i en rett til å kreve inn husleie fra beboerne. På den måten hadde de som står for driften hatt et incitament til å holde tomgangen i prosjektet nede. En partiell ulempe med en slik ordning vil være at dette gir den private aktøren risikoen for

vansker med å kreve inn leie. Det **kan** være at den forventede kostnaden ved selv å bære denne risikoen er lavere for kommunen enn kostnaden ved å kompensere den private aktøren for å bære denne risikoen.

## 9.6 Overdragelse og terminalverdi

Også vurderingene knyttet til overdragelse og terminalverdi vil være de samme under modell 3 som under modell 2 som ble drøftet i kapittel 8. Selv om det kan synes finansielt uheldig å bruke offentlige midler til å bygge opp en boligkapital som etter en lang driftsperiode tilfaller en privat samarbeidspartner, så kan nettopp dette være økonomisk gunstig. Det kan være økonomisk gunstig fordi det gir den private aktøren incitament til å ta hensyn til terminalverdien når de løpende vedlikeholdsbeslutningene gjøres.

Om det finnes tilstrekkelig mange aktører som konkurrerer om å bli den private parten i et OPS, så vil også den fordel som den private aktøren nyter godt av ved at hun får beholde boligen presses ned mot null gjennom at den nødvendige løpende kompensasjonen, presses ned. Fordelen ved overtagelsen kapitaliseres altså inn i strømmen av den løpende kompensasjonen.

# 10 Noen andre egenskaper ved OPSer

I kapitlene 8 og 9 har vi gått gjennom to stiliserte, og samtidig aktuelle, former for OPS-kontrakter. Denne rapporten vil ikke spesifisere og analysere fullstendige OPSer som innebærer en annen deling av ansvaret for oppgaver som inngår i den boligsosiale politikken. Vi vil likevel i dette kapitlet drøfte noen variasjoner av modellene. En del av de variasjonene som tas opp har blitt berørt i drøftingen av de to modellene i de foregående kapitlene.

## 10.1 To private aktører

Modellene som er drøftet foran har dreid seg om at avtaler inngås mellom kommunen og en privat aktører. Med tanke på hvor ulike typer av produksjonsprosesser det er å drive boliger og å yte tilknyttede tjenester til personer/hushold som faller inn under målgruppene for den boligsosiale politikken, kan en spørre seg om hvorvidt det finnes noen private aktører som kan tilby begge typene tjenester. Ikke minst kan en spørre seg om det finnes noen som kan yte begge disse to typene tjenester på en kvalitetsmessig god og samtidig kostnadseffektiv måte.

Hvis kommunen velger å sette ut et OPS for både de tilknyttede og for driften av boligene, kan en vurdere om det kanskje ville være mest hensiktsmessig å involvere to private partnere i avtalen. Dette kan gjøres på flere ulike måter. Kommunen kan inngå to OPS-avtaler, en med hver enkelt av de private aktørene. Ulempen ved dette er at det kan kreve en stor innsats av kommunen i å koordinere dem. En kan også organisere et OPS som består av tre partnere. Alternativt kan koordineringen av to private aktører overlates til de private aktørene selv. Dette siste innebærer at de private aktører med hver sin kompetanseprofil samarbeider og at kommunen forholder seg til dette samarbeidet og ikke til hver av de to aktørene.

Alle de tre modellene for å trekke inn to private aktører vil innebære økte samordningsproblemer og tilhørende problemer med å utforme incitamentstrukturer som deler risiko på en hensiktsmessig måte. På den annen side vil det å bruke en aktør til boligdrift og en aktør på de tilknyttede tjenestene, sannsynligvis utnytte den kompetansen som finnes i hos private aktører bedre. I utgangspunktet kan en ikke ved teoretiske overveielser si noe om den relative styrken til disse to motstridende effektene.

## 10.2 Ulik lengde på tjeneste og boligtilbud

Hittil i arbeidet har ikke lengden på eventuelle OPS-kontrakter blitt gjort til gjenstand for drøftinger. Det har stort sett blitt antatt at slike kontrakter har en lang varighet, kanskje 10 år eller opp mot 20 år. Det underliggende argumentet for dette har vært at det er hensiktsmessig å ha et langt perspektiv på forvaltning og drift av en så varig realkapital som boliger er. Isolert sett vil samme typen argumenter ikke gjøre seg gjeldene for de tilknyttede tjenestene.

De tilknyttede tjenestene er en løpende strøm som ikke på samme måte som boligdriften er nært knyttet opp mot et langvarig realkapitalobjekt. Om driften av de tilknyttede tjenestene settes ut på anbud i form av en OPS-kontrakt kan en argumentere for at kontraktene ikke bør være så lange. Om kontraktene er på 3–5 år har man en mulighet til å legge ut tjenesteytingen på et nytt anbud og dermed kunne bytte ut den nåværende samarbeidspartneren med en som er bedre. Det kan også hende at den potensielle konkurransen som en slik mulighet innebærer kan stimulere den nåværende OPS-partneren til effektivisering og/eller kvalitetsbedring.

Kortvarige kontrakter på tilknyttet tjenesteyting kan imidlertid ha to problemer knyttet til seg. For enkelte i målgruppene for den boligsosiale politikken kan stabilitet i tjenesteytingen og i hvem som står for tjenesteproduksjonen ha en positiv verdi i seg selv. Bytte av leverandør kan da isolert sett bety at kvaliteten oppleves som å ha blitt dårligere. Det andre handler om at en mulig utskifting av tjenesteleverandør vil kunne oppfattes som en risiko av den som driver boligene. Dette kan føre til kostnader ved å etablere nye samarbeidsformer, og usikkerheten kan i seg selv utløse krav om høyere risikopremier. Merk forøvrig at kommunal drift kan betraktes som en langvarig produsent av de tilknyttede tjenestene. For brukerne kan hyppige utskiftninger av personell i den kommunale tjenesteproduksjonen oppleves som lite tilfredsstillende. Det er altså ikke opplagt at kommunal drift gir en opplevelse av kontinuitet.

## 10.3 Alternativ håndtering av terminalverdier

Alternative håndtering av terminalverdier høres jo litt teknisk ut. Det vi har i tankene er hvem som overtar eiendoms- og disposisjonsretten til et sett av boliger når en OPS-avtale utløper. I eksemplene våre, i kapitlene 8 og 9, antok vi at kommunen overtok boligene. Andre måter å håndtere dette på er mulig.

En kan la den private aktøren overta boligene, også om de er delfinansierte ved hjelp av boligtilskudd. Dette gir den private aktøren incitament til ta vare på boligen på en god måte. Et alternativ er at man avtaler at boligene skal legges ut i åpent salg når kontrakten utløper. Salgssummen deles så mellom kommune og samarbeidspartner etter en på forhånd avtalt fordelingsnøkkel. I et slikt åpent salg kan selvfølgelig både kommune og den private samarbeidspartneren gå inn med bud.

De fordeler som den private aktøren får av de offentlige midlene som settes inn i et prosjekt må komme kommunen og/eller beboerne til gode gjennom totaløkonomien i OPS-kontrakten.

En del av problemene knyttet til hvordan boligene disponeres ved utgangen av en OPS-kontrakt er behandlet i kapitlene 8 og 9, og vi går derfor ikke mer inn på det her.

## 10.4 Alternative organiseringer

Utgangspunktet for dette arbeidet var utfordringer ved risikodeling og incitamentstrukturer ved bruk av OPS på det boligsosiale feltet. Videre skulle vi drøfte teoretisk hvordan slike problemer kan minimeres ved en hensiktsmessig utforming av OPS-avtalene, slik at en kan utnytte eventuelle kompetansefortrinn innen privat sektor. Vi har også argumentert for at mange av de koordineringsproblemene som er knyttet til OPS på det boligsosiale feltet også vil være tilstede ved en ren egenregi-produksjon. Boligsosiale tjenester er sammensatte og i produksjon av dem i kommunal regi må en bringe inn kompetanse fra ulike fagområder og etater. Dette skaper også samordningsproblemer. I lys av dette er det naturlig å spekulere litt på i hvilken grad alternative organisasjons- og interaksjonsmodeller kan ha gunstige sider ved seg. Dette spørsmålet kunne i seg selv ha vært gjenstand for omfattende analyser. Her får vi kun kastet fram noen momenter og tanker som er relevante i en slik sammenheng.

Et alternativ til OPS som kan redusere incitament- og koordineringsproblemene samtidig som en kan få utnyttet eventuelle kompetanse- eller kostnadsfortrinn i privat sektor er i tradisjonelt offentlig innkjøp. I den grad en kan isolere enkelttjenester kan disse kjøpes inn. Et eksempel kan være kjøp av byggetjenester ved anskaffelse av boligsosiale boliger. En mulig ulempe ved dette er at en ikke får tatt hensyn til de sammenhengene som faktisk finnes i produksjonen.

Når vi har snakket om at kommuner kan bringe inn andre produsenter i det boligsosiale arbeidet for sine innbyggere, har vi kun snakket om private



aktører. En annen mulig aktør er andre kommuner. Kommuner og kommunale aktører har erfaring og kompetanse på det å samarbeide med kommunale aktører. Små kommuner vil på mange felt ha et for lavt aktivitetsnivå til å kunne utvikle spesialisert kompetanse, samtidig vil dette kunne oppnås i en samling av flere små kommuner. Et samarbeid mellom kommuner på dette feltet kan være i form av OPS-er, eller kanskje en skal kalle det OOS-er. Det kan også gå på at en kommune leverer tjenester til andre, eller ved etablering av interkommunale selskaper som jobber på det boligsosiale feltet. Dette siste er prøvd i mindre skala.

# 11 Beboeregenskaper, to eksempler

Gjennom både kostnadsanalysene og drøftingene i kapitlene 8–10 av hvordan ulike utforminger av OPSer virker inn på produksjon, kvalitet og kostnader ved boligsosiale tjenester, har to variabler som kalles for kjenne-tegn ved hhv. enkeltbeboere ( $q$ ) og beboersammensetning ( $Q$ ) blitt brukt. Disse variablene dekker svært heterogene forhold, og de ble introdusert på en noe upresis måte. Likevel tror vi at de fleste har en intuitiv forståelse av hva de fanger opp. Ikke minst tror vi at folk som har jobbet forskningsmessig eller praktisk på feltet har en intuitiv forståelse av dette.

For å beskrive hva  $q$  og  $Q$  variablene skal fange opp gir vi to eksempler på personer, eller hushold, som inngår i målgruppene for den boligsosiale politikken. Begge disse to eksemplene er hentet fra grupper hvor det kan være aktuelt å framskaffe et boligsosialt tilbud gjennom OPS. I stedet for å forsøke å gi noen utdypende beskrivelse av hva disse egenskapsbeskrivelsene kan inneholde, gis det altså eksempler som støtter opp under intuisjonen. Blant dem som er aktuelle for kommunale boliger har de fleste en relativt svak økonomi. Dette vil ikke bli tatt opp i drøftingene av egenskaper ved eksempelhusholdene. De to eksemplene brukes også til å utdype noen av de mekanismene som ble tatt i de foregående kapitlene. Dette kan gi litt gjentakelser i forhold til de tidligere delene.

I vurderingen av de beskrivelsene som gis i dette kapitlet er det viktig å huske at de ikke bygger på noen sosialpolitisk kompetanse. Beskrivelsene skal fungere som en del av en helhet her, og det er viktig at disse dimensjonene kommer fram. Vi tror imidlertid at nytten av denne typen av vurderinger blir større om de kompletteres med analyser og vurderinger gjort ut fra mer substansiell sosialpolitisk kunnskap, kompetanse og perspektiv. En av de store utfordringene i analyser av OPS på det boligsosiale feltet er den samme som i drift og forvaltning av den boligsosiale politikken: Hvordan skal man kombinere økonomisk, sosialpolitisk og boligforvaltningskompetanse på en slik at en produserer kvalitet kostnadseffektivt.

## 11.1 Nyankommet flyktningfamilie med mange barn

Flyktningefamilier er etter hvert blitt en ikke ubetydelig del av målgruppen for den boligsosiale politikken. Dette gjelder både førstegangsboetning og for hushold som flytter videre, f.eks. inn til en av storbyene – typisk Oslo.

Det viser seg ofte at mange i denne gruppen har problemer med å skaffe boliger på egen hånd i det private leiemarkedet. Også på andre måter kan de møte spesielle problemer i det norske boligmarkedet.

- i) På grunn av manglende nettverk, kunnskap og norskkunnskaper kan hushold i denne situasjonen ha vansker med å orientere seg i det norske samfunnet.

Tilknyttede tjenester kan for den gruppen som omtales her være en form for rådgiving og informasjonsmateriell. Aktiv arbeidsformidling og tilgang på arbeidsmarkedstiltak kan også være en del av pakken av tilknyttede tjenester. Dette kan kanskje gjøres effektivt innen rammen av et boligsosialt tilbud spesielt rettet mot denne gruppen. På den annen side kan dette gjøre at kompetanse og nettverk knyttet til det norske samfunnet utvikles senere enn ved boligtilbud integrert i den ordinære boligmassen. Når det gjelder integrering skal en heller ikke se bort fra at tilbud om barnehageplass kan fungere.

- ii) Kort botid i Norge kan for noen føre til liten kunnskap om bruk av norske boliger i norsk klima.

Helt konkret kan dette dreie seg om lufting og fuktproblemer, skader knyttet til dette kan utvikle seg til store problemer om de ikke ordnes raskt. Det å utbedre en betydelig fuktskade som har satt seg i vegger og/eller tak vil også kunne gi ganske høye kostnader. En del kommunale utleiere har opplevd at det kan oppstå denne typen skader. Vi har imidlertid ikke noe empirisk kunnskap om omfanget av dette. Også her vil informasjon og veiledningsmateriell kunne spille en viktig rolle. Avtale om inspeksjon av boligene kan også brukes som et virkemiddel for å redusere problemer av denne typen.

Et hushold med barn betyr i en kommunal boligsammenheng et relativt stort hushold. Dette igjen innebærer intensiv bruk. Kombinasjonen av potensiell manglende kunnskap om en del aspekter knyttet til boligbruk og intensiv bruk gir en ekstra høy risiko knyttet til indre slitasje og utviklingen av vedlikeholdsbehovet.

- iii) Ulike normer og tradisjon når det gjelder daglig bruk av bomiljøet, f.eks. når det gjelder fellesområder og søppel, vask av fellesområder og husro.

Skal man dømme etter innholdet i medieomtaler, er de punktene som omtales overfor noen av de vanligste grunnene til konflikter mellom folk med fremmedkulturell bakgrunn og naboer i bomiljøet. Det gjelder ikke bare i boliger brukt i den boligsosiale politikken, men også i andre deler, både leide og eide boliger, av boligmarkedet. Når det gjelder husro går en hyppig forekommende klage på støy i forbindelse med at barn leker, ute og inne,

sent på kvelden. Kanskje kan en del av disse problemene avhjelpes gjennom en kombinasjon av informasjon og samarbeid om å etablere felles retningslinjer. Noen problemer løses etter hvert som en lærer hverandre å kjenne, men det gjelder dessverre ikke alle.

I boligprosjekter med ulike vurderinger og normer knyttet til de punktene som tas opp i punkt iii) er det spesielt viktig å klargjøre husordensreglementer. Ikke minst bør en klargjøre hvordan brudd på reglementet håndteres og hvilke sanksjoner som kan brukes. Utkasting er jo den kraftigste sanksjonen som kan brukes. Dilemmaet her er at selv om en trussel om utkasting kan bidra til en ønsket atferdsendring, så vil en faktisk utkastning være i strid med målene for den boligsosiale politikken.

- iv) Ungdom i familiene kan ha svak tilknytning til skole, arbeidsliv og det norske samfunnet generelt.

Bomiljøet i en del prosjekter kan for ungdom i denne situasjonen innebære en klar risiko. Unge med svak tilknytning til det norske samfunnet kan ofte oppleve avvisning og utestenging fra mange arenaer i det norske samfunnet. Hvis de da får en bolig i et prosjekt hvor det er et betydelig innslag av miljø preget av rusmisbruk og kriminalitet, kan dette bli det ene miljøet hvor de opplever aksept og etablerer seg i samfunnet. Dette er en betydelig risiko både for den enkelte ungdom og for samfunnet samlet sett. I tildeling av boliger, og ikke minst i arbeidet med å påvirke miljøet, bør en ta hensyn til denne risikoen.

## 11.2 Kvinne med tungt rusmisbruk og psykiatriske problemer

Dette eksemplet er en person med betydelige problemer, som også klart faller inn under de fleste definisjoner av det å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Hennes situasjon gjør at hun kan ha problemer med å finne et tilbud på egen hånd i det private leiemarkedet. Mange av dem med den typen av problemer som antydes her vil nok også ha perioder med uklar tilknytning til boligmarkedet bak seg, og hun har kanskje også opplevd kortere eller lengre perioder med direkte bostedsløshet. Hennes problemer vil også kunne skape vansker knyttet til det å gi henne et boligtilbud.

- i) Kombinasjonen av rusmisbruk og psykiatriske problemer kan gjøre det vanskelig å ta vare på selve boligen på en tilfredsstillende måte. Med et litt upopulært begrep kan en si at det er mulig at hun har mangler når det gjelder boevne.

Å yte tilknyttede tjenester til henne vil dermed i tillegg til å bedre livskvaliteten også kunne bidra til å redusere slitasjen på boligen. Denne typen tjenester kan innebære praktisk hjelp og psykiatrisk hjemmesykepleie. Praktisk hjelp kan være alt fra tradisjonell hjemmehjelp til at noen med jevne mellomrom stikker innom og ser hvordan hun har det. Merk at selv om det aktuelle boligtilbudet og de tilknyttede tjenestene tilbys av en privat samarbeidspartner kan det være at enkelte tjenester fra kommunen eller helsevesenet, fremdeles er nødvendige eller ønskelige.

- ii) Den nevnte kombinasjonen av problemer kan også skape problemer i bomiljøet, og redusere kvaliteten på boligtilbudet for andre. På samme måte kan den aktuelle personens problemer forsterkes av atferden til andre med samme typer av problemer.

Denne typen problemer vil (i alle fall et stykke på vei) kunne avhjelpes ved tiltak rettet inn mot bomiljøet i seg selv. Miljørettede tiltak kan i denne sammenhengen også være er ren 'ordensvakttjeneste'. Som vi har vært inne på tidligere vil det nok være samdriftsfordeler mellom miljørettede tiltak og tiltak rettet mot enkelt beboere.

- iii) En person som har hatt denne typen problemer over en lengre periode vil ofte ha opparbeidet et nettverk og omgangskrets av folk med lignende problemer. Besøk av denne omgangskretsen kan skape problemer for kvinnens dagligliv, for slitasje på boligen og for bomiljøet.

På et vis kan punktet iii) sies å være en utdyping av punkt ii) foran. Betingelser for å få fortsette å bo i boligen kan også være et aktuelt virkemiddel. Tilknyttede tjenester kan være hjelp til grensesetting og de typene miljørettede tiltak som ble omtalt foran.

Merk at vi i gjennomgangen her beskriver noen problemer og tjenestebehov som *En kvinne med tungt rusmisbruk og psykiatriske problemer* kan ha. Ikke alle med disse kjennetegnene har slike problemer. Gjennomgangen er heller ikke på noen måte ment å være uttømmende, andre problemer og tjenestebehov kan også kunne være til stede.

Å gi et boligsosialt tilbud til personer i denne gruppen kan handle om å gjøre et boligtilbud til en fysisk base og en trygg ramme rundt et behandlings- eller rehabiliteringsopplegg. I andre tilfeller kan det handle om å gi en person et verdig boligtilbud selv om hun ikke er motivert til å gå inn i noe behandlings- eller rehabiliteringsopplegg. Dette er to svært forskjellige målsetninger. Velferdsmessig kan begge deler være svært viktige. Hvis de blandes sammen kan dette skape ekstraproblemer for den tilbudet går til og det

kan føre til at hun fungerer atskillig dårligere i både boligen og i bomiljøet. En bør derfor definere både mål og ambisjoner med et tilbud tydelig. Spesielt er dette viktig når det gjelder hvordan regler for utkastelser både formuleres og praktiseres. Dette må gjøres klart og tydelig i en OPS-kontrakt.<sup>15</sup>

Beskrivelsen av denne hypotetiske personen illustrerer også et annet viktig poeng. For store deler av målgruppen for den boligsosiale politikken, er det ikke tilstrekkelig bare å stille en bolig til disposisjon. Det er behov for det man på engelsk kaller for 'assisted living'. Det kan også være nærliggende å tenke på hensiktsmessige boligtilbud til deler av målgruppen som en form for videreutvikling av tidligere tiders vernehjem. De boligsosiale handlingsplanene som er utarbeidet i mange kommuner dokumenterer klart behovet for slike tilbud. Et av målene i 'Prosjekt bostedsløse' var da også nettopp å utvikle nye tilbud til dem med store og sammensatte problemer.

### 11.3 Oppsummering

Hensikten med å gå igjennom og detaljere problemer med to eksempler på hushold som et boligsosialt OPS rettes inn mot, var å gjøre beskrivelsene av egenskaper mer konkrete. Gjennom dette ser en også tydelig hvor heterogene og ulike egenskapene kan være – også innen ganske snevert definerte grupper. Egenskapene og situasjonen til et hushold kan også endre seg betydelig over tid. Mye av problemene knyttet til drift av boligsosiale tilbud og til OPS på feltet ligger nettopp i hvordan denne heterogeniteten skal håndteres.

Det er mange svært forskjellige behov innen gruppen av dem som faller inn under målgruppen for boligsosiale virkemidlene. Den analytiske tilnærmingen som er brukt her hvor man tar utgangspunkt i to hypotetiske, men konkrete og samtidig ikke helt utypiske, hushold som har behov for hjelp, kan med fordel utvides ved å ta for seg også andre husholdseksempler. Dette gjelder enten en er interessert i utformingen av OPSer, eller andre aspekter knyttet til produksjon av boligsosiale tjenester.

---

<sup>15</sup> Et poeng må nevnes i denne sammenhengen. Behov for utkastelser vil blant annet avhenge av om det finnes et tilbud som kan avlaste bolig og bomiljø i dårlige perioder. Et slikt tilbud kan finnes innen rusomsorgen eller i det psykiatriske helsevernet.

## 12 Avsluttende refleksjoner

Det er ikke tilfeldig at vi kaller dette siste kapittelet for *Avsluttende refleksjoner*, det presenterer ikke noen konklusjoner. En prinsipiell gjennomgang som det som er gitt i dette arbeidet vil ikke kunne føre fram til konklusjoner om hvorvidt OPS er en god løsning innen det boligsosiale feltet. Den kan kun peke på mekanismer og sammenhenger en må ha i tankene når OPS, og en eventuell utforming av OPSet, vurderes.

Gjennom analyser av komponentene i det komplekse produktet som boligsosiale tjenester er, og kostnadene knyttet til komponentene, viser vi at det er store utfordringer knyttet til koordinering, incitamentstrukturer og risikodeling om en skal utforme et OPS. Det er ikke så lett å utforme et OPS slik at risikoen bæres av den aktøren som i størst grad er i stand til å påvirke utfallet slik PwC (2004) skriver. Innen produksjonen av boligsosiale tjenester er sammenhengene mellom de ulike komponentene mange, og sannsynligvis også ganske sterke. PwC (2004) påstår da heller ikke at dette er lett.

Det er verdt å understreke at det ikke er slik at det finnes store koordineringsproblemer innen en OPS-organisering, og at disse problemene vil elimineres om man velger bort OPS-løsningen. Mange av de incitamentproblemene vi behandler vil være tilstede selv om man velger egenregi.

På basis av de analysene og drøftingene som er gjort i rapporten er det nok riktig å si at forfatteren har blitt litt skeptisk til hvorvidt det boligsosiale feltet er velegnet for OPS. Årsaken ligger i den komplekse produksjonsstrukturen og de store potensielle koordineringsproblemene. Det er også et viktig argument at det er vanskelig å definere klart og entydig hva som er produktet innen produksjonen av boligsosiale tjenester. Når det er vanskelig å definere produktet klart og entydig, er det også vanskelig å skrive kontrakter om produksjonen.

Forfatteren av rapporten er noe skeptisk, men det er på sin plass å minne om at den kanskje største potensielle fordelen ved å bruke OPS ikke klart kommer fram i analyser av den typen vi legger opp til. Den kanskje største potensielle fordelen ved å introdusere OPS på det boligsosiale feltet er at dette kan bringe inn nye perspektiver og tanker om hvordan boligsosiale tjenester kan produseres godt og kostnadseffektivt. Bruk av OPS kan stimulere til innovasjon på feltet både ved at nye aktører har nye ideer og ved at det kommunale apparatet selv får incitamenter til å tenke gjennom sin praksis på nytt.

Om disse spekulasjonene om OPS og innovasjon er betydningsfulle har de en interessant implikasjon. Gjennom informasjonsspredning kan bruk av OPS i en kommune gi fordeler for også andre kommuner. En kunne da tenke seg at det var en statlig oppgave å legge forholdene til rette for kommuner som ønsker å prøve ut OPS-modeller og samtidig formidle informasjon om hvordan dette virker. Litt mer generelt kan dette formuleres som at staten bør legge til rette for ulike former for forsøksvirksomhet innen produksjonen av boligsosiale tjenester. Dette er ikke noen jomfruelig ny tanke. Kanskje kan en si at det er nettopp dette som er gjort i prosjekt bostedsløse, jf. Hansen m.fl. (2002) og Dyb (2003).

Denne rapporten trekker fram mange strukturer og sammenhenger som er viktige i den generelle gjennomtenkningen av hvordan produksjonen av boligsosiale tjenester skal organiseres. Spesielt kan drøftingene spille en rolle i vurderinger av om OPS skal brukes og i tilfelle hvordan et OPS skal utformes. Likevel kan en nok si at rapporten reiser vel så mange spørsmål som det gir svar. Vi avslutter derfor med noen spekulasjoner rundt hvordan en kan nærme seg svar på en del av disse spørsmålene.

Tidligere omtalte vi analysene av kostnadskomponenter og sammenhengen mellom dem som et skall. Nyten av denne typen analyser vil økes betydelig om en kan fylle kostnadssammenhengene med empirisk innhold. Kapittel 8 inneholder en del antydninger om hvordan en kan gå fram for å gjøre dette, i alle fall et stykke på vei.

Når det gjelder det å fylle kostnadsskallet med innhold, er det et punkt som framstår som spesielt viktig. Vi har svært begrenset systematisk kunnskap om normale drifts- og vedlikeholdskostnader i utleieboliger generelt, og om variasjonen i dem. Spesielt har vi liten kunnskap om slike kostnader i drift av boliger som inngår som en del av den boligsosiale politikken. For å gjøre denne typen analyser trengs det både innsikt i bygningsdrift, økonomisk innsikt og innsikt i bruk av kvantitative metoder. Kunnskap om normale kostnader i drift av utleieboliger vil være nyttige når en forhandler med potensielle tilbydere eller vurderer anbud. For kommuner som driver i egenregi vil kjennskap til normalnivåer for disse kostnadene kunne brukes i vurderinger av egen effektivitet, eller med litt mer moderne språkbruk: ved benchmarking. Videre vil slik kunnskap kunne være nyttig når de statlige virkemidlene for finansiering av utleieboliger i kommunene utformes.

Som en utdyping av kostnadsanalysene tok vi i kapittel 11 for oss to, ikke utypiske, eksempler på hushold som faller inn under målgruppen for de boligsosiale tjenestene. Vi vurderte der hvordan de boligsosiale tjenestene for disse to husholdene kunne/burde utformes. På basis av dette igjen ble



organiseringen av produksjonen drøftet i lys av kostnadssammenhengene som ble analysert tidligere i rapporten. Denne typen analyser bør videreføres.

Videreføringen av husholdsanalysene bør gjøres langs to ulike linjer. Drøftingene i kapittel 11 bærer nok litt preg av at de er sosialfaglige vurderinger gjort av en som ikke har noen sosialfaglig bakgrunn. En bør derfor bringe inn sosialfaglig/sosialpolitisk kompetanse, og kombinere den med økonomisk kompetanse. For det andre bør en gjøre den samme typen av øvelser for flere typer av hushold. Kanskje disse to linjene kan kombineres? Det er også mulig at en i tillegg til å gjøre prinsipielle drøftinger og normative analyser på dette feltet også bør gå ut i kommunene og undersøke hvordan pakker av tiltak faktisk sys sammen for ulike grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet.

OPS på det boligsosiale feltet starter oftest opp med en anbudsrunde. Dette er imidlertid ikke et enkelt tilbud hvor en klart spesifisert oppgave legges ut i et marked med mange mulige konkurrenter, og hvor de som velger tilbyder kun behøver å se på pris. Det finnes en betydelig litteratur om utforming av anbudskonkurranser i slike komplekse situasjoner. En gjennomgang av denne litteraturen og en vurdering av betydningen for anbud innen det boligsosiale feltet kan gi nyttig innsikt.

Foreløpige analyser av data hentet fra de registreringene som er gjort i de boligsosiale handlingsplanene tyder på at det er en betydelig underdekning av boligsosiale tjenester som integrerer tilbud om (leie av) bolig og tilknyttede tjenester, se Kristensen og Hansen (2004). Nærmere analyse av disse dataene vil kunne lære oss mer om omfanget av behov. Gjennom Bokart-systemet som er etablert i Husbanken vil en også kunne vurdere hvordan dette behovet utvikler seg over tid. Gjennom å følge folk som har fått tilgang på slike tilbud kan en klargjøre effekter av denne typen av tiltak. Både Bokart-dataene og registerdataene som legges tilrette for analyse av SSB innenfor samarbeidsavtalen mellom Husbanken, Byggforsk og NOVA vil være nyttige kilder for et slikt arbeid.

# Summary

This report analyses production of complex services to households or persons who have problems in the housing market and also in other respects. In other aspects means in our context psychiatric problems, problems related to drug/alcohol use or other types of social problems. More specifically the question of whether use of public-private-partnership can enhance efficiency and cost-effectiveness in the production of housing and related services targeted towards people with such complex problems.

The analysis performed in the report is kept at a purely theoretical level. Our ambition is to supplement the theoretical analysis by empirical studies at a later stage. Design and approach to empirical studies are discussed as a part of the theoretical analysis here.

Production of housing services to part of the target groups treated here can, to a varying degree, be described as supported or assisted housing, or may be even as assisted living. Assistance is in this context composed of a variety of services such as: practical assistance, somatic and psychological health services, social support and also different kinds of monitoring in order to maintain a living environment of a sufficiently good quality. The set of services treated are denoted housing related services. This set is heterogeneous and the appropriate mix of services varies strongly over individual tenants. Even within a group of receivers with quite similar characteristics we expect the needs to vary strongly. Moreover, for a single tenant the need will probably vary over time. This individual need over time does not follow any predictable pattern.

Our analytical approach is that different parts of the production process are identified; these are described as a kind of activities. The most important ones are (an aggregate of different kinds of) related services, acquisition of housing units and maintenance and operation of the housing units. The costs of each of these activities and their interdependency are discussed. The need for maintenance for example, will probably depend on the quantity, quality and nature of related services provided. Hence there is a considerable need for coordination.

Two factors do together feed into the need for coordination and do at the same time make coordination difficult. Firstly, production of related services and operation of housing units are quite different services and different competence is needed in them. In practise, one of the consequences

of this is that different agents are responsible for the production of each of the activities. In the related services there can be many different agents involved. Secondly, there is a considerable stochastic element in the costs and it is not possible to monitor effort put into the production perfectly. This again implies that it is not possible to establish a certain assessment of whether production results and realised costs are due to realised stochastics or of effort. Hence the expected costs in one activity depend on how the agents responsible for this activity believe that other activities are handled.

Based upon the analysis of costs and production activities we discuss whether there can be found suitable public-private-partnerships (PPP) in the production of housing and related services targeted towards groups with complex difficulties. PPPs are often proposed because some private agents **can** be more efficient in operation of housing units than public agents. When PPPs are proposed it is usually a form where some public agents produces the appropriate set of related services, while the acquisition, operation, and may be also ownership, are handled by a private agent. Also if a private agent takes care of the whole production of both housing and related services for the target groups, there will remain problems of coordination and governing the production process. This is due to the fact that the political responsibility of providing housing ad related services remains with the public sector, and this responsibility can not be delegated.

Even though there are severe coordination problems within a PPP, this can not alone be an argument for turning this solution down. Many of the coordination problems within a PPP would remain even if the whole production process is done within the public sector. It is; however, fair to say that the analysis in the report left the author with a sceptic attitude towards PPPs within the social housing policy field. The most important reason for this scepticism is that it is difficult to define quality in this field. It is difficult to define and even more difficult to write and to implement and enforce a contract that specifies the quality of the services provided.

# Litteratur

Arnott, R (1989), 'Housing Vacancies, Thin Markets, and Idiosyncratic Tastes' *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 5–30

Dyb E. (2003), *Prosjekt bostedsløse, Oppstartfase: Del 2*, Prosjektrapport 343 Norges byggforskningsinstitutt

Hansen, T, E. Dyb og A. Holm (2002), *Evaluering av Prosjekt bostedsløse, Oppstartfasen*, Prosjektrapport 325 Norges byggforskningsinstitutt

Hellevik, T og V. Nordvik (2004), *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet – En kunnskapsoversikt*, NOVAs Skriftserie 4/04

Henderson, J. V og Ioannides, Y M. (1983), 'A Model of Housing Tenure Choice', *American Economic Review*, Vol. 73, 98–113

Kristensen, L. and T. Hansen (2004), 'Towards an Information Base for Social Housing Policy' Paper presented at the ENHR conference, June 2004

Langesether, Å (2005), *Bolig med kommunens bistand*, NOVA-Rapport 17/05

Nordvik, V (2000), 'Tenure flexibility and the Supply of Private Rental Housing' *Regional Science and Urban Economics*, 30, 59–76

Nordvik, V og P Medby (2002), *Boligkarrierer og flyttekostnader*, Prosjektrapport 316, Byggforsk, Oslo

PriceWaterhouseCoopers (2004), Offentlig Privat Samarbeid (OPS) som modell for fremskaffelse og drift av boliger og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet.

PwC (2004), se PriceWaterhouseCoopers (2004)

Stortingsmelding nr.23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet

Weiss, Y. (1978), 'Capital Gains, Discriminatory Taxes and the Choice Between Renting and Owning a House' *Journal of Public Economics* 26, 45–54