

Bolig med kommunens bistand

En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet



Åsmund Langsether

Bolig med kommunens bistand

En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet

ÅSMUND LANGSETH

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 17/05

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 82-7894-221-8
ISSN 0808-5013

Forside: © Matti Niemi / Gorilla / Samfoto
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

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med – og de viktigste resultatene fra – et oppdragsprosjekt NOVA har utført for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Formålet med oppdraget var fra KRD's side to-sidig; for det første å få kartlagt den formidlingsvirksomheten kommunene driver med sikte på å skaffe boligsøkende bolig i det private leiemarkedet, og – som et resultat av en slik kartlegging – å få utarbeidet et forslag til definisjon av en «kommunalt formidlet leiebolig» som vil være egnet ved en eventuell framtidig rapportering av denne kommunale formidlingsvirksomheten i det eksisterende KOSTRA-systemet.

Oppdraget ble lyst ut på anbud høsten 2004. NOVA fikk oppdraget og startet forberedelsene til prosjektet ved årsskiftet 2004–2005. Prosjektet har vært ledet og gjennomført av undertegnede, assistert av forsker Hans Christian Sandlie, som også har utført analysene av datamaterialet. Informasjonsleder Halvard Dyb og førstekonsulent Torhild Sager ved NOVA bistod ved utarbeidingen av det nettbaserte spørreskjemaet.

KRD nedsatte fra begynnelsen en styringsgruppe for prosjektet bestående av seniorrådgiver Trygve Mollan fra Boligavdelingen i KRD og underdirektør Jan-Erik Tvedt i Husbanken. Styringsgruppen oppnevnte i samråd med prosjektleder en referansegruppe for prosjektet, bestående av personer med relevant faglig kompetanse på ulike sider av dette problemkomplekset. Referansegruppen har bidratt aktivt og kommet med svært nyttige innspill i alle faser av prosjektet, særlig under arbeidet med spørreskjemaet. Den har bestått av:

Seniorrådgiver Trygve Mollan, KRD

Underdirektør Jan-Erik Tvedt, Husbanken

Førstekonsulent Else Tveiten, Statistisk sentralbyrå (SSB)

Prosjektleder Elin Anne Gunleiksrud, Helse- og velferdsetaten, Oslo kommune

Boligkonsulent Bård Ruud, Grorud bydel, Oslo

Leder av boligkontoret i Bærum kommune, Oddbjørn Vik

Rådgiver Bodil Storm-Olsen, Sosial- og helsedirektoratet

Kartleggingen av kommunenes formidlingsvirksomhet er gjennomført ved hjelp av en nettbasert spørreundersøkelse basert på de e-postadressene

Statistisk sentralbyrå brukte ved innsamlingen av 2004-data om kommunene til databasen i KOSTRA. Prosjektet hadde neppe vært mulig uten den velvilje vi møtte fra SSB og dets medarbeidere i denne forbindelse.

Forsker Lars Gulbrandsen har vært prosjektets kvalitetssikrer. Han har fulgt prosjektet fra start til mål og har kommet med mange nyttige innspill og kommentarer underveis. Forskerne Viggo Nordvik (NOVA) og Thorbjørn Hansen (Byggforsk) leste og kommenterte et utkast til rapport i sluttfasen og bidro med flere klargjørende kommentarer. Underveis i prosjektet har jeg trukket på erfaringer og kompetanse fra flere miljøer. Jeg vil hermed takke alle som har bidratt til prosjektet med kommentarer og innspill.

Til slutt vil jeg takke Kommunal- og regionaldepartementet for et interessant oppdrag, og medlemmene i styringsgruppen, Trygve Mollan og Jan-Erik Tvedt, for godt samarbeid.

NOVA, juli 2005

Åsmund Langseth
(prosjektleder).

Innhold

Sammendrag og anbefalinger	7
1 Innledning	11
1.1 Oppdragets mandat og viktigste problemstillinger	11
1.2 Bakgrunnen for oppdraget	12
1.3 Dagens norske leiemarked	13
1.4 Behov for ny kartlegging	16
2 Nærmere om oppdraget – føringer i henhold til anbudsdocumentene	18
2.1 Hovedformålet med oppdraget	18
2.2 Praksis- og erfaringsbasert definisjonen	19
2.3 Operasjonell definisjon.....	19
2.4 Kartlegging av dagens formidlingspraksis.....	19
2.5 Hva skal kartlegges – tiltak og/eller resultater?.....	20
2.6 Andre tema/problemstillinger som ønskes belyst.....	21
3 Kartlegging av dagens formidlingspraksis – utfordringer og mulige løsninger	23
3.1 Hvorfor kartlegge?	23
3.2 Definisjon og operasjonalisering av sentrale begreper.....	24
3.3 Tre typer formidlingstiltak	30
4 Datainnsamlingen – metode og design	32
4.1 Krav til kartleggingsmetoden.....	32
4.2 Bruk av åpne eller bundne spørsmål	33
4.3 Kartlegging ved hjelp av nettbasert spørreskjema	34
4.4 Datainnsamling, frafall og datakvalitet	36
5 NOVA-Kartlegging 2004: Presentasjon av spørreskjema og hovedresultater	38
5.1 Prioritering av tema i spørreskjemaet	38
5.2 Hovedtema.....	39
5.3 Formidlingsvirksomheten – utbredelse og struktur	42
5.4 Resultatene av formidlingsvirksomheten	60
5.5 Organisering og ressursbruk.....	71
6 Hvem nyter godt av den kommunale boligformidlingen – bare de vanskeligstilte?	76
6.1 De boligsøkendes bo-preferanser.....	76
6.2 Etablering i det private leiemarkedet – lett eller vanskelig – og for hvem?	78
6.3 Hvem skaffes bolig i det private leiemarkedet?.....	81
7 Våre informanters syn på registrering	85
7.1 Hva registreres?.....	85
7.2 Registrering og rapportering; viktig, mulig, ønskelig?.....	88

8 Konklusjoner og anbefalinger	94
8.1 Oppdrag og data; læringspotensiale og læringsmekanismer	94
8.2 Sentrale konklusjoner	95
8.3 Mulige rapporteringssystemer	99
Summary	111
Litteratur	115
Vedlegg 1: Spørreskjema	117
Vedlegg 2: Nærmere om oppdraget	135
Vedlegg 3: Noen sentrale avgrensingsproblemer	141
Vedlegg 4: Nærmere om metode og datainnsamling	149

Sammendrag og anbefalinger

Oppdragets formål

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med et oppdragsprosjekt NOVA har utført for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). KRD ønsket å få kartlagt de metoder og virkemidler kommunene benytter når de bistår vanskeligstilte boligsøkende med å leie bolig i det private leiemarkedet. På grunnlag av en slik kartlegging ønsket KRD videre at det skulle utarbeides et «forslag til definisjon av «kommunalt formidlet leiebolig» som kan legges til grunn for framtidig KOSTRA-rapportering fra kommunene». Oppdragsgiver ønsket også at denne definisjonen «følges opp av konkrete anbefalinger om hvilke praktiske indikatorer og avgrensninger som skal legges til grunn når det eventuelt skal utformes en veileder til denne rapporteringen».

Kartlegging ved hjelp av nettbasert spørreskjema

Takket være velvillig bistand fra SSB kunne vi gjennomføre kartleggingen ved hjelp et nettbasert spørreskjema til alle landets kommuner. Dette opplegget var basert på å bruke rapporteringskanalene i KOSTRA, og var sannsynligvis også den beste måten å finne fram til de som ideelt sett burde være best egnet til å besvare de spørsmålene vi stilte. Vi fikk svar fra 233 kommuner og 20 bydeler. Det betyr at ca. 55 % av de som kunne svare, besvarte spørreskjemaet. Sett i forhold til folketallet fikk vi svar fra kommuner som representerer ca. 75 % av folketallet.

Kommunal boligformidling – hva består det i?

Den kommunale boligformidlingen vi har kartlagt utbredelsen og strukturen av, består primært av at kommunene bringer vanskeligstilte boligsøkende i kontakt med potensielle utleiere i det private leiemarkedet. Vi fant det fruktbart å gruppere de tiltak denne formidlingsvirksomheten omfatter, i tre grupper, 1) tiltak som primært består i å hjelpe de boligsøkende på leiemarkedet, 2) tiltak som primært er rettet mot tilbydersiden, blant annet med sikte på å stimulere tilbudet av utleieboliger, og 3) mer meglingspregede tiltak hvor kommunene tar mer aktivt del i selve formidlingsprosessen, gir

råd og veiledning til partene og stiller krav til eventuelle leieavtaler der det måtte være hjemmel for det, eller der de måtte anse det for legitimt eller nødvendig av andre grunner.

Sentrale resultater fra den empiriske studien

De fleste kommuner og bydeler bistår vanskeligstilte boligsøkende med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet. Denne virksomheten drives i et varierende omfang og har for de fleste kommuners vedkommende snarere en sporadisk enn en regelmessig karakter. Det samme kan grovt sett også sies om de tiltak som benyttes overfor potensielle utleiery, og den råd- og veiledningsvirksomheten kommunene driver overfor partene.

Denne formidlingsvirksomheten drives oftere – og med et bredere spekter av tiltak – i store enn i små kommuner. Her skiller de fire største byene seg ut med den mest differensierte formidlingsvirksomheten overfor de boligsøkende og ved at de oftere enn de andre bruker de mest aktive – meglingspregede – tiltakene i formidlingsprosessen. Her skal vi merke oss at denne formidlingsvirksomheten er lagt til bydelene eller en desentralisert sosialforvaltning i de fire største byene. De er derfor også representert i denne kartleggingen ved sine bydeler eller sosialdistrikter.

Det vanligste formidlingstiltaket overfor de boligsøkende er et minimumstiltak som i første omgang består i å oppfordre folk til å skaffe seg bolig selv, for så å komme tilbake for å få mer hjelp dersom dette ikke lykkes. Noe overraskende er det dette tiltaket som etter våre informanters oppfatning oftest fører til et positivt resultat i form av etablering av nye leieforhold. Å arrangere visninger av aktuelle bo-alternativer – et tiltak som sjelden tas i bruk – vurderes som det nest mest effektive tiltaket. Da ser vi bort fra tilståelse av garantier og lån til å dekke depositum, som per definisjon gir uttelling når de blir brukt.

De fleste av informantene i denne undersøkelsen har blandede erfaringer med hensyn til hva de oppnår med denne formidlingsvirksomheten. Mange gir uttrykk for at det er vanskelig å skaffe bolig i det private leiemarkedet til de som benevnes vanskeligstilte på dagens boligmarked. Potensielle utleiery er ofte nølende til å godta leieboere som mottar sosialhjelp eller som har hatt ustabile boforhold. Etter våre informanters oppfatning er imidlertid det å bo i det private leiemarkedet heller ikke spesielt høyt prioritert av de boligsøkende: 7 % mener dette alternativet er høyest prioritert, mens ca. ¼ har inntrykk av at folk foretrekker å bo i

kommunale boliger. Ca. 10 % har inntrykk av at selveid bolig er mest foretrukket. Erfaringene til 1/3 av informantene er at folk «tar det de får».

Den formidlingsvirksomheten vi her snakker om er organisert svært forskjellig i kommunene. Det vanligste er at den er lagt til sosialkontoret eller delt mellom dette og et boligkontor.

Bare et fåtall av kommunene/bydelene rapporterer at de foretar noen form for registrering av den formidlingsvirksomheten de driver. Kun 56 – vel 1/4 av våre informanter – var da også villige til å gi et anslag på hva denne formidlingsvirksomheten førte til, i form av antall husstander som ble skaffet bolig i det private leiemarkedet siste år. Dette er for få til at det kan legges til grunn for et estimat på det samlede resultatet av virksomheten. Ut fra opplysningene om kommunale garantier og lån til å dekke krav om depositum – som allerede rapporteres i KOSTRA-systemet i dag – kan antallet leieforhold som er etablert med kommunal medvirkning i en eller annen form anslås til ca. 12.500 i 2004.

Et rapporteringssystem hvor denne formidlingsvirksomheten og dens resultater skulle rapporteres til Statistisk sentralbyrå gjennom dagens KOSTRA-system, forutsetter et system for løpende registrering av relevante informasjoner. Til slutt i kartleggingen spurte vi våre informanter om de alt i alt ville anbefale at det ble etablert et registreringssystem for denne formidlingsvirksomheten. Her delte informantgruppen seg i omtrent tre like store grupper; vel 1/3 fant det for vanskelig å svare på dette, 1/3 svarte nei, mens en knapp 1/3 svarte ja på dette spørsmålet.

Anbefalinger

Et system for registrering og rapportering av denne formidlingsvirksomheten kan begrunnes på to måter: 1) Hensynet til effektivitet og likebehandling ved avgjørelser om når det kan tilstås statlig bostøtte etter de nye reglene som Husbanken har fastsatt. Dette krever enkle, utvetydige og lett håndterbare kriterier som kan avgjøre når et leieforhold er etablert i det private leiemarkedet med (aktiv) kommunal bistand. 2) Vi har her å gjøre med et viktig samfunnsmessig spørsmål hvor både allmennheten og det offentlige har legitime krav på lett tilgjengelig og holdbar informasjon om sammenhengen mellom innsatsen og resultatene av den politikken som føres. Ved forvaltningsavgjørelser bør kravet om entydighet i de kriterier som avgrensner et gode, være strengere enn dersom det bare dreier seg om statistiske formål.

I dette tilfellet har det ingen mening å operere med to definisjoner av en kommunalt formidlet bolig. For statistiske formål ville det holde å etablere et rapporteringssystem basert på den registreringen av garantier og lån til depositum som allerede foregår i dag, muligens med mindre justeringer. Forvaltningen av de nye Husbank-reglene om bostøtte krever en annen måte å avgrense fenomenet «kommunalt formidlet bolig» på, da det er åpenbart at det normalt vil formidles boliger som ikke blir fanget opp av lån eller garantier.

Verken kartleggingen eller de drøftinger jeg har hatt med faglig kompetente folk på området, har resultert i klare, utvetydige kriterier – basert på tiltakenes art og omfang – som er egnet til å skille kommunal formidling på dette området fra ikke-formidling. Jeg vil imidlertid antyde to løsninger som begge er basert på standardiserte administrative rutiner, og en antagelse om at slike rutiner over tid vil bidra til at like tilfeller vil bli behandlet likt:

1. Ut fra de kravene om «dokumentasjon» av fenomenet kommunalt formidlet leieforhold som endringen av Husbankreglene om bostøtte ideelt sett krever, kan det argumenteres for at dette fenomenet blir løpende registrert i et register over leiekontrakter. Registret bygger på kopier av nye leiekontrakter, og leiekontraktene fungerer samtidig som dokumentasjon på at en tilfredsstillende kommunal bistand har funnet sted.
2. Alternativt er det mulig å tenke seg et enkelt mål på det samlede omfanget av formidlingsvirksomheten, basert på at ethvert formidlings-tiltak overfor en person etter en innledende, avklarende fase, journalføres. Man kan tenke seg en enkel journalføring med utgangspunkt i den enkelte boligsøker, hvor de mest sentrale kjennetegn ved boligsøkeren, sakens startpunkt, typer bistand som er forsøkt, og tidspunkt for sakens avslutning noteres. Dersom resultatet ved sakens avslutning også inkluderes i denne journalføringen, vil det måtte kunne ansees som et tilstrekkelig grunnlag å basere avgjørelser om bostøtte på, og samtidig som et godt nok grunnlag for registrering og rapportering av kommunalt formidlede boliger til KOSTRA-systemet.

1 Innledning

1.1 Oppdragets mandat og viktigste problemstillinger

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med et oppdragsprosjekt NOVA har utført for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Intensjonene med dette oppdraget var fra KRD's side to-sidig. I konkurransegrunnlaget (mandatet) for oppdraget er dette formulert slik: 1) Å få «belyst hvilke metoder og virkemidler kommunene benytter i arbeidet med å bistå vanskeligstilte boligsøkende til å leie bolig i det private markedet.» 2) På grunnlag av en slik kartlegging ønsket KRD – og det er oppdragets hovedformål – at det blir utarbeidet et «forslag til definisjon av «kommunalt formidlet leiebolig» som kan legges til grunn for framtidig KOSTRA-rapportering fra kommunene.» Oppdragsgiver ønsket videre at denne definisjonen «følges opp av konkrete anbefalinger om hvilke praktiske indikatorer og avgrensninger som skal legges til grunn når det eventuelt skal utformes en veileder til rapporteringen». Her er det snakk om en operasjonell definisjon egnet til bruk for framtidig rapportering av denne formidlingsvirksomheten fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (SSB) – og de sentrale myndigheter – innen rammene av det eksisterende KOSTRA-systemet¹.

Som et tredje moment ble det uttrykt ønske om at utredningen gir et grunnlag for å vurdere «hvilke typer formidlingsbistand som gir de beste bosettingsløsningene, og hvordan kommunene vurderer boligformidling som ledd i en helhetlig tiltakskjede for boligetablering». I denne sammenhengen ble det uttrykt ønske om at utredningen forsøker «å få belyst kjennetegn ved de husholdninger som kommunen bistår med å etablere seg i private utleieboliger. Om mulig bør det også foretas vurderinger av i hvor stor grad kjennetegn ved de lokale boligmarkedene påvirker kommunenes arbeid med boligformidling».

Dersom det framkommer tilstrekkelig grunnlag for det, ønsket oppdragsgiver også at rapporten anbefaler «endringer i statlige eller kommunale tiltak og virkemidler i formidlingsarbeidet som ytterligere kan lette eta-

¹ KOSTRA er betegnelsen på det systemet som kommunene og fylkeskommunene benytter for rapportering om sin økonomiske situasjon og tjenesteyting til staten. Systemet drives av SSB som både samler inn årlige data og forvalter systemets database.

bleringsproblemerne for boligsøkerne». Mandatet legger opp til en relativt omfattende studie med spennende utfordringer både av teoretisk og empirisk art. Dette vil vi utdype nærmere i kapittel 2. De ulike problemstillingene krever svært ulike data – data som både må samles inn ved ulike metoder og fra svært ulike kilder – for at de skal kunne bli belyst tilfredsstillende. Det ble klart i en tidlig fase av prosjektet at alle de tema og problemstillinger som reises i dette oppdraget ikke kunne behandles og belyses like tilfredsstillende innen de rammene som var gitt for dette arbeidet. De nødvendige prioriteringer som det har vært nødvendig å gjøre i den forbindelse er gjort i samråd med styringsgruppen for prosjektet.

1.2 Bakgrunnen for oppdraget

Norske kommuner har flere måter å bistå folk på dersom de oppsøker de lokale myndigheter med spørsmål om råd og bistand – eventuelt også økonomisk hjelp – til å skaffe seg bolig. Den boligsøkende kan kvalifisere til lån og støtte for å kjøpe egen bolig – som selveier eller andelseier i boligkooperasjonen. Hun/han kan i særlige tilfelle kvalifisere til å søke leieforhold i institusjoner som Ungbo eller i Omsorgsboliger. Et mer tilgjengelig, men dog begrenset, alternativ er representert av de kommunale leieboligene – boliger som kommunene enten eier, har leid inn med sikte på framleie, eller har rett til å bestemme hvem som skal bo i. I mange tilfeller vil det være et alternativ for de kommunale myndigheter å forsøke å skaffe de boligsøkende bolig i det private leiemarkedet – enten fordi kommunen ikke disponerer kommunale (egne eller innleide) utleieboliger – eller av andre grunner.

I 2004 ble kommunene – ved regelendringer i den statlige bostøtten – stimulert til i større grad å benytte det private leiemarkedet for å skaffe boliger til de boligsøkende. I St.meld. nr. 23 (2003–2004) går det fram at den sittende regjeringa ser på et aktivt kommunalt arbeid med formidling av private utleieboliger mellom boligsøkere og utleiery som ett viktig tiltak blant de tiltak som er rettet mot individene for å styrke deres ressurser slik at de lettere kan skaffe seg og beholde en bolig på de ordinære boligmarkedene.

Selv om det er vel kjent at mange kommuner allerede driver en slik formidling, eksisterer det lite kunnskap om denne virksomheten; både om dens omfang og hva slags tiltak den består av – bortsett fra de garantier og lån kommunene stiller opp med overfor leietakere på det private leiemarkedet som blir avkrevd depositum og trenger hjelp til å betale det. Det eksisterer heller ikke noen systematisert kunnskap om hvilke erfaringer kommunene har med denne virksomheten. Bortsett fra de nevnte lån og

garantier, skjer det heller ingen systematisk, samordnet registrering av denne formidlingsvirksomheten, og heller ingen rapportering til de sentrale myndigheter. Lån og garantier til depositum blir rapportert i rubrikken «Annen kommunal hjelp til anskaffelse av bolig» i KOSTRA-skjema 13, pkt. 6.

1.3 Dagens norske leiemarked

Før vi går videre skal vi gi en kort oversikt over det norske leiemarkedet av i dag, med særlig vekt på strukturelle forhold som kan antas å være av særlig relevans for mulighetene til å skaffe bolig til vanskeligstilte boligsøkere på dette markedet.

I tabell 1 presenterer vi resultatene fra ulike surveyundersøkelser fra 1993 til 2001. Her er vekten lagt på å differensiere mellom ulike kategorier eiere av utleieboliger. Spørsmålene om eierkategori har vært stilt noe forskjellig i disse undersøkelsene og tallene er derfor ikke helt sammenlignbare. I 1995 var det totale antallet utleide boliger 418.000. I 2001 hadde det steget til ca. 450.000, beregnet på grunnlag av NOVA-surveyene for disse årene. På slutten av 1980-tallet var antallet utleieboliger på et lavmål – ca. 310.000. Etter 2001 er det tegn som tyder på at antallet er økende.

Tabell 1. Eierforhold til de utleide boligene i perioden 1993- 2001 Kilde: NOVA-surveyer og SSB, Boforholdsundersøkelsen fra 1995 og Levekårsundersøkelsen fra 2001.

	1993	1995	1995BF	1997	2001	2001LU
Kommune	13 %	15 %	11 %	14 %	10 %	11 %
Stat	5 %	2 %	4 %	1 %	3 %	3 %
Stiftelse	6 %	6 %	3 %	7 %	6 %	3 %
Privat selskap*	6 %	11 %		7 %	17 %	
Bedrift/organisasjon			5 %			6 %
Privat gårdeier eller gårdselskap			12 %			21 %
Andelseier i borettslag	3 %	3 %	2 %	3 %	1 %	2 %
Selveier*	9 %	10 %		16 %	14 %	
Annen privat person**	49 %	44 %	60 %	42 %	43 %	53 %
Annet	7 %	7 %	2 %	6 %	3 %	2 %
Ubesvart	3 %	2 %	-	4 %	1 %	-
Antall spurte	(622)	(595)	-	(532)	(357)	-

*) Kategorien finnes ikke i boforholdsundersøkelsen fra 1995 eller i levekårsundersøkelsen fra 2001.

***) I boforholdsundersøkelsen og levekårsundersøkelsen består denne kategorien av to svaralternativ; «slektinger eller venner» og «annen privat person». I tabellen er disse slått sammen av hensyn til å kunne sammenlikne med data fra NOVA-surveyene.

Det mest slående trekket vi kan merke oss er at ved omtrent 60 % av leieforholdene er utleier en privat person som normalt bare leier ut en bolig. Den største gruppen innen denne kategorien er folk som leier ut en sokkelleilighet i den boligen de selv bor i eller en ekstrabolig de eier. Selveieres utleie av sin egen bolig betyr også en del, mens framleien av leiligheter i boligkooperasjonen er av mindre betydning. Den profesjonelle utleievirksomheten – som tidligere betydde mye mer enn nå, er også beskjedent, den utgjør knapt 20 % av det totale utleiemarkedet. Et særtrekk ved de som leier ut enten en sokkelbolig eller en ekstrabolig, er at de ofte lar denne boligmassen stå ledig. Ca. 10 % av norske hushold eier en ekstra bolig. Den er ofte arvet, men hva som er viktigere i vår sammenheng, er at ca. 1/2-parten av disse boligene står tomme. Det norske leiemarkedet er beskrevet mer omfattende i Langsether mfl. (2003), Langsether og Medby (2004), Lappegård og Nordvik (1998) og Nordvik og Gulbrandsen (2001). Kunnskap om hvordan de ulike utleierkategoriene opptrer på dette markedet er et viktig moment som kan bety mye for hvorvidt kommunene vil lykkes som boligformidlere på vegne av folk som melder seg som boligsøkere.

Bedømt ut fra disse tallene er den utleievirksomheten som offentlig sektor står for svært beskjedent. Beregnet på grunnlag av en total bestand på ca. 450.000 boliger, leies ca. 50.000 ut i kommunal regi og i tillegg knapt 15.000 både av staten og stiftelser. Stiftelsene kan omfatte både student- og omsorgsboliger – og generelt boliger hvor adgang er forbeholdt bestemte grupper, og hvor det offentlige bestemmer eller har stor innflytelse på hvem som får leie.

Det estimatet vi her får på den kommunale utleien er vesentlig lavere enn det estimatet som kan beregnes på grunnlag av rapportene til KOSTRA. I følge KOSTRA-rapportene for 2003 disponerte kommunene til sammen ca. 93.000 boliger til utleie. Av disse eide kommunene selv ca. 75.000 boliger, ca. 5.000 var innleid fra private eiere med sikte på framleie, mens vel 12.000 var privateide boliger hvor kommunene hadde disposisjonsretten. I de surveyene jeg refererer til her spørres det om eierskapet til utleieboligene. Det impliserer en differanse på ca. 25.000 boliger mellom KOSTRA-estimatet for 2003 og survey-estimatene på ca. 50.000 boliger i 2001. Noe av differansen kan skyldes bygging av nye boliger fra 2001 til 2003, først og fremst omsorgsboliger. Den viktigste forklaringen er sannsynligvis at omfanget av kommunal utleie underestimeres i surveyer basert på intervjuer med leietakerne, på grunn av større frafall blant de gruppene som bor i kommunale utleieboliger enn blant andre leietakere.

Ca. 23.000 av de boligene kommunene disponerte var definert som omsorgsboliger. En beskjeden andel blir brukt som tjenesteboliger. De fleste av de ca. 70.000 andre blir disponert til fordel for folk som har spesielle behov (men ikke kvalifiserer til å få omsorgsbolig) og/eller har vansker med å skaffe seg bolig selv. I følge SSB' oversiktsartikkel «Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler, 2003» tilgjengelig på SSB' hjemmeside om KOSTRA, er de 93.000 boligene kommunene disponerte til utleie per 31. desember 2003 fordelt på de viktigste målgruppene i følgende forhold; 16 % bebos av ulike kategorier funksjonshemmede, 4 % av unge, 40 % av eldre, 8 % av flyktninger, 25 % av kategorien «Andre behovsprøvde» (rusmisbrukere, sosialt og økonomisk vanskeligstilte), og 6 % av kategorien «Andre uten behovsprøving» (det vil ofte være kommunalt ansatte).

Det framgår av tabell 3 i den ovennevnte artikkelen fra SSB at alle landets kommuner disponerer boliger til utleie, men i et varierende omfang. I gjennomsnitt for hele landet disponerer kommunene 20 utleieboliger per 1000 innbyggere, varierende fra et minimumsnivå på 3,7 til et maksimumsnivå på ca. 110 boliger per 1000 innbyggere. Spredningen i tilbudet av kommunale boliger er oppsummert i tabell 2, som bygger på de samme KOSTRA-data per 31. desember 2003. For en grundigere omtale av hvordan kommunene disponerer sine utleieboliger henvises det til Hansen og Guttu (2000) og Hansen og Brattbakk (2002).

Tabell 2. Kommunene fordelt etter antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger. Kilde: KOSTRA 2003.

	Antall kommuner	Prosent
Under 15	72	18
15 – 19	111	27
20 – 24	79	19
25 – 34	89	22
35 eller flere	61	15
N=	412	100

Så langt har vi snakket om den totale bestanden av kommunale utleieboliger. I dag leier de fleste kommuner ut disse boligene på tidsbegrensede – og ofte korte – kontrakter. Tidligere var det ikke uvanlig at man kunne få bo på tidsbegrensede kontrakter i den kommunale utleiesektoren. Denne endringen er dels et signal til folk om at det ikke lenger er kommunal politikk å drive utleievirksomhet til folk som kan klare seg selv. Dels er det også et uttrykk for at behovet/etterspørselen fra folk som trenger ulike former for hjelp på boligmarkedet, ikke gir rom for annet enn streng

prioritering av kommunenes egen boligmasse. Streng prioritering realiseres blant annet gjennom korte tidsbegrensede leieforhold – leieforhold som naturligvis kan fornyes dersom behovet fremdeles er til stede. I dagens kommunale boligmasse er det da også relativt høy turnover; i følge KOSTRA-rapportene for 2004 ble det i fjor foretatt ca. 16.000 nytildelinger av bolig i denne sektoren, mens ca. 8.000 sto på venteliste til kommunal bolig ved årsskiftet 2004/2005. Å stå på venteliste betyr i denne sammenheng at man, etter vedtak, er blitt tildelt bolig, men at det for tiden ikke er egnede boliger ledig.

Denne situasjonen, som ikke er spesiell for 2004, antyder at det absolutt bør være aktuell politikk å forsøke å utnytte kapasiteten i det private leiemarkedet bedre enn det gjøres i dag, særlig på bakgrunn av at vi vet at det normalt er en del ledig kapasitet i denne sektoren. Et viktig spørsmål i denne forbindelsen er hvor åpne de ulike segmentene av det private utleiemarkedet er for folk som vil forsøke å etablere seg der med kommunal bistand, hvilke spesielle utfordringer dette eventuelt skaper for kommunene som formidlere, og hvorvidt kommunene er i stand til å mestre disse utfordringene.

1.4 Behov for ny kartlegging

I dag er kommunene pålagt en relativt omfattende registrering av den boligmassen de disponerer til utleie og hvordan de forvalter den. Det samme gjelder de ulike former for økonomisk støtte til boligformål som kommunene forvalter. Gjennom KOSTRA-systemet er kommunene også pålagt en relativt omfattende og detaljert årlig rapportering til de sentrale statlige myndigheter, både om denne økonomiske støtten og hvordan de forvalter den kommunalt disponerte boligmassen. Denne rapporteringen skjer i Skjema 13 (Boligskjemaet) i KOSTRA-systemet.

Bortsett fra rapporteringen av lån og garantier til depositum eksisterer det ingen form for registrering og rapportering som sier noe om i hvilken grad kommunene forsøker – og/eller lykkes med – å bistå folk med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet. Både sett på bakgrunn av det potensialet som det private leiemarkedet totalt sett representerer, og hvor differensiert dette markedet er, er det all grunn til å systematisere de erfaringer kommunene har med å formidle boliger i dette markedet til boligsøkende. Dette gjelder uavhengig av om kunnskapene skal rapporteres gjennom KOSTRA-systemet eller ikke. Den erfaringsutveksling mellom kommunene det her kan være snakk om, gjelder både hvilke tiltak som brukes, de ulike tiltakenes

effektivitet, hvilke problemer man ofte støter på (det kan gjelde både praktisk/administrativt og med hensyn til holdninger), hvilke grupper som måtte være særlig vanskelig å skaffe bolig til i det private utleiemarkedet, og de erfaringer man har med formidling til de ulike segmentene av dette markedet.

De spørsmål som oppdraget stilte kunne bare i svært begrenset grad besvares med foreliggende data. Det eksisterende KOSTRA-systemet har omfattende data om utleien av de boligene kommunene selv disponerer, men – som allerede påpekt – lite om den formidlingsvirksomheten det her er tale om. Prosjektet sto derfor overfor utfordringen å gjennomføre en egen data-innsamling – adekvat for å belyse de problemstillingene som var reist i oppdraget. Og det måtte gjennomføres på kort tid. Det ble gjort mulig ved at (SSB) viste stor velvilje og gav oss adgang til å benytte rapporterings-systemet i KOSTRA. Adgangen til KOSTRA gjorde det samtidig mulig å kartlegge denne formidlingsvirksomheten ved hjelp av en surveyundersøkelse, basert på et nettbasert spørreskjema, som omfatter alle landets kommuner.

2 Nærmere om oppdraget – føringer i henhold til anbudsdocumentene

2.1 Hovedformålet med oppdraget

Hovedformålet med dette oppdraget er, som allerede påpekt, to-delt. Det overordnede formål er å utarbeide forslag til definisjon av en «kommunalt formidlet leiebolig» som er egnet til bruk for framtidig registrering av denne virksomheten i kommunene, og ved rapportering fra kommunene til de statlige myndigheter gjennom KOSTRA. Den rapporteringsrutine man her ønsker å etablere er ment å erstatte (eventuelt utdype) den rapportering av «Annen kommunal hjelp til anskaffelse av bolig» som ivaretas i dagens KOSTRA-skjema 13, pkt. 6. Denne rapporteringen omfatter i dag kommunenes bruk av garantier og lån til depositum til boligsøkende som er avhengig av en slik støtte for å kunne etablere seg i det private leiemarkedet. Departementet antar imidlertid at omfanget av kommunenes arbeid med formidling av boliger mellom boligsøkere og utleiere ikke blir fanget opp gjennom denne rapporteringen, og ønsker derfor utredet grunnlaget for en mer dekkende rapportering.

Som grunnlag for en slik definisjon av kommunal boligformidling – men også uavhengig av en slik bruk – ønsker departementet «belyst kommuners praksis og erfaringer med ulike metoder og virkemidler som benyttes i arbeidet med å bistå vanskeligstilte boligsøkende til å leie bolig i det private markedet». I tittelen på oppdraget snakkes det om «kommunale strategier for å bistå boligsøkende til å leie privat bolig». Sammenfattende betyr dette at oppdraget både ønsker – og fordrer – en kartlegging av så vel de kommunale formidlingstiltakene på dette området som *resultatet* av denne formidlingsvirksomheten – kommunalt formidlede leieboliger.

Som nevnt i avsnitt 1.2 endret Husbanken i 2004 reglene for statlig bostøtte slik at det nå er åpnet for å gi bostøtte til boliger i det private leiemarkedet formidlet av kommunene. Med denne endringen sidestilles boliger formidlet av kommunene med boliger disponert av kommunene ved beregning av bostøtte. Det er imidlertid en betingelse at kommunene har bidratt aktivt i den formidlingsprosessen som har ledet fram til etablering av et leieforhold i det private leiemarkedet. Praktiseringen av denne regelendringen medfører et nytt, selvstendig behov for kunnskap om denne formidlingsvirksomhetens utbredelse og struktur.

2.2 Praksis- og erfaringsbasert definisjonen

Anbudsgrunnlaget poengterer at definisjonen av «kommunalt formidlet leiebolig» skal/må baseres på kommunenes *praksis* og *erfaringer* med de *metoder* og *virkemidler* de benytter (har benyttet så langt) i dette formidlingsarbeidet. Det vil sikre at den er relevant for metoder og virkemidler som brukes i dag – og også metoder og virkemidler som har vært benyttet før, men ikke benyttes lenger. En definisjon som både skal være dekkende for offentlige tiltak på et felt og skal brukes i et offentlig rapporteringssystem, bør ikke være for bundet til nåværende praksis – «det som er». Den må ha et dynamisk perspektiv og utformes slik at den er relevant, og ikke behøver å endres, ved endringer i politikken. Den bør derfor både bygge på det som har vært og det som er, og samtidig ha en tilstrekkelig generell karakter til å være dekkende for framtidig, relevant virksomhet på dette feltet.

2.3 Operasjonell definisjon

Den definisjonen det her er snakk om skal først og fremst ha et administrativt – og ikke et analytisk – formål. Den skal brukes og forstås likt av et stort antall mennesker og være dekkende for den formidlingsvirksomhet på dette feltet som kommunene driver/kan tenkes å drive i dag – og i framtida. Definisjonen må ha en operasjonell karakter. I anbudsgrunnlaget uttrykkes dette ved en forventning om at forslaget til definisjon følges opp av konkrete anbefalinger om hvilke «praktiske indikatorer og avgrensninger som skal legges til grunn når det eventuelt skal utformes en veileder til rapporteringen». En sentral avgrensning som må foretas i denne forbindelsen, er å skille «kommunalt formidlet» privat bolig fra en «privat eid bolig med kommunal disposisjonsrett». Den siste kategorien utgjør – sammen med kategoriene kommunalt eid bolig og privat bolig innleid til utleie(framleie) – tilsammen kategorien «kommunalt disponert» bolig. Den kommunalt disponerte boligmassen, totalt og fordelt på underkategorier, rapporteres gjennom KOSTRA allerede i dag, jf. drøftingen ovenfor.

2.4 Kartlegging av dagens formidlingspraksis

Oppdraget stiller altså oppgaven å utvikle en definisjon av «kommunalt formidlet leiebolig» som både er operasjonell og praksis- og erfaringsbasert. Det krever som et nødvendig første skritt utarbeidelse av en oversikt over alle typer tiltak (metoder og virkemidler) som er relevante i forhold til

måloppnåelsen; etablering av leieforhold i det private leiemarkedet. En kartlegging av dagens formidlingspraksis vil måtte stå sentralt her. En slik kartlegging kan legges på to ulike ambisjonsnivåer;

- 1) For å kunne utarbeide en definisjon av den kommunale formidlingsvirksomheten som bygger på «praksis og erfaringer» er det strengt tatt bare nødvendig å basere seg på en kartleggingsmetode som – som et minimum – fanger inn, registrerer og beskriver alle «metoder og virkemidler» som er i bruk. Det kan gjøres på flere måter, på aller enklest vis ved innhenting og systematisering av informasjoner om denne virkemiddelbruken fra fagfolk på området, dvs. de som anvender disse virkemidlene daglig.
- 2) Spørres det etter ulike formidlingstiltaks utbredelse og fordeling krever det en mer ambisiøs form for kartlegging. For disse hensynene er det ikke tilstrekkelig å registrere hvilke tiltak som benyttes. Her kreves det en datainnsamlingsmetode som gir et representativt bilde så vel av de tiltak som benyttes som i hvilket omfang de benyttes. Det kan gjøres både ved å basere studien på data fra et representativt utvalg av kommuner, eller data fra alle kommunene – en full telling. Disse metodene vil også gi det beste grunnlaget for å besvare hovedformålet med dette oppdraget.
- 3) Spørres det i tillegg også om hvor effektive ulike tiltak er og hva som betinger at kommunene benytter seg av forskjellige tiltak – slik det også gjøres i dette oppdraget – kreves det ikke bare data som beskriver de ulike *tiltakene*, men også data som beskriver *resultatene* av tiltakene. For å besvare disse spørsmålene er det ikke nok å kartlegge. Til det kreves det *analyser* av de data kartleggingen bringer.

2.5 Hva skal kartlegges – tiltak og/eller resultater?

Slik mandatet for dette oppdraget er formulert, er det primære å utvikle en begrepsdefinisjon for fenomenet «kommunalt formidlet bolig», og en metode for å måle dette fenomenet, som er velegnet for rapportering i KOSTRA-systemet. Her er fokuset på *resultatet* av den målrettede formidlingsvirksomheten kommunene måtte drive på dette feltet, ikke selve *virksomheten*. Å definere denne formidlingsvirksomheten kan i første omgang se ut til bare å ha en underordnet rolle; det er bare nødvendig for å definere og avgrense resultatet av virksomheten.

Som påpekt ovenfor krever imidlertid vurderinger av tiltaks effektivitet at det foreligger mål/indikatorer både på de virkemidler/tiltak som er brukt og på resultatene av virksomheten. I denne forbindelsen er det et sentralt

poeng at vi må ha begreper og målemetoder som også er dekkende for de tilfeller hvor det drives formidlingsvirksomhet som ikke fører til positive resultater. Det vil derfor helt klart være av interesse i seg selv å vurdere hvordan formidlingsvirksomheten kan måles og rapporteres i KOSTRA-systemet, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

For hvert nyetablerte leieforhold hvor kommunal formidling har vært inne i bildet har man to måter å registrere virksomheten på, basert henholdsvis på resultatet av formidlingen og formidlingstiltakene:

- 1) Et mål på resultatet av det (eller de) tiltak man har brukt er i sin enkleste form – hvor vi ser bort fra kvalitative aspekter – «antall nyetablerte leieforhold i løpet av en bestemt periode». Resultater målt på denne måten, kan tenkes rapportert eksplisitt i KOSTRA-systemet dersom (nyetablerte) leieforhold etablert med kommunal formidlingsbistand blir gjort registreringspliktige i et framtidig, revidert KOSTRA rapporteringssystem.
- 2) Å avgrense, registrere og å måle omfanget av de enkelte formidlingstiltak som er brukt, er en større utfordring. Den enkleste form for registrering av tiltak er å registrere hvilke tiltak som overhodet er brukt. En større utfordring ligger i å måle kvantitative og kvalitative sider ved de anvendte tiltakene. I praksis vil man her kun ha en mulighet; å måle omfanget av et konkret tiltak (eller et knippe tiltak) uttrykt ved hvor lang tid de ansatte samlet har brukt på dette tiltaket (eller knippet av tiltak) i løpet av en bestemt periode. En enda større utfordring ligger i å knytte bruken av bestemte tiltak til bestemte personer. Det vil være nødvendig dersom man ønsker å vurdere hvilken betydning spesielle kjennetegn ved de personer/hushold som blir hjulpet har for resultatet av bistanden. Også da vil anvendt tid til de aktuelle tiltak være den eneste realistiske måten å måle innsatsen på.

Registrering av igangsatte formidlingstiltak knyttet opp mot bestemte personer gjør det også mulig å få en oversikt over antallet mislykkede formidlingstiltak i en bestemt periode, hvilket er viktig i bedømmelsen av ulike tiltaks effektivitet.

2.6 Andre tema/problemstillinger som ønskes belyst

Som nevnt innledningsvis, uttrykkes det i anbudsgrunnlaget flere steder ønsker/forventninger om å få belyst flere problemstillinger som er av relevans for problematikken «kommunale strategier for å bistå boligsøkende til å leie privat bolig». I disse ønskene spiller identifisering av momenter

som er av betydning for effektiviteten av ulike tiltak en sentral rolle. I denne sammenheng uttrykkes det også et ønske om at utredningen forsøker å belyse betydningen av kjennetegn ved de boligsøkende og deres hushold, og – om mulig – også foretar en vurdering av hvorvidt kjennetegn ved de lokale boligmarkedene «påvirker kommunenes arbeid med boligformidling». Dette er tema og problemstillinger som impliserer spesielle utfordringer og problemer dersom de skal studeres grundig. Hva disse problemene består i, og hvordan vi behandler dem i denne kartleggingen, blir drøftet nærmere i vedlegg 2.

3 Kartlegging av dagens formidlingspraksis – utfordringer og mulige løsninger

3.1 Hvorfor kartlegge?

Denne utredningen har altså som sitt viktigste formål å utarbeide forslag til en praksis- og erfaringsbasert definisjon av fenomenet «kommunalt formidlet leiebolig» som kan legges til grunn for en kommunal rapportering om dette fenomenet til KOSTRA. Kravet om at denne definisjonen skal være praksis- og erfaringsorientert betyr at dette fenomenet skal defineres i relasjon til de tiltak kommunene anvender for å realisere fenomenet. Det impliserer at den sentrale utfordringen i dette prosjektet består i å bidra til å utvikle et sett operasjonelle indikatorer som er egnet til å beskrive, identifisere, avgrense (og eventuelt også måle) omfanget av den målrettede virksomheten kommunene måtte drive for å skaffe folk bolig i det private leiemarkedet. Gjennom det vil resultatet av denne virksomheten – den kommunalt formidlede leiebolig – også være definert og identifisert. Hvordan dette resultatet skal måles vil være et trivielt problem når disse definisjons- og avgrensingsproblemene er løst.

Kartlegging av denne kommunale boligformidlingen reiser både prinsipielle og praktiske utfordringer som dels er av samme karakter som et framtidig rapporteringssystem vil stå overfor. Kartleggingen bør derfor ideelt sett legges opp slik at den bidrar til å belyse de vanskeligste og mest sentrale problemer man vil møte i et framtidig rapporteringssystem på dette området, og hvor grensene eventuelt går for hva det er mulig å rapportere om, og hva det krever. De største utfordringene møter vi dersom vi stiller oss det ambisiøse mål å forsøke å belyse effektiviteten av ulike formidlings tiltak. Før vi presenterer spørreskjemaet vi har brukt i denne kartleggingen, er det nødvendig å utdype noen av de mest sentrale utfordringene og problemene vi ble stilt overfor i dette arbeidet, de vurderingene vi gjorde i den forbindelse, og de løsningene vi valgte.

3.2 Definisjon og operasjonalisering av sentrale begreper

De første – og vanskeligste – utfordringene vi møter dreier seg om definisjon, avgrensning og operasjonalisering av nøkkelbegrepene i kartleggingen. Her er vi i den tvetydige situasjon at samtidig med at kartleggingen nettopp skal bidra til å utvikle operasjonelle begreper, må den også basere seg på at så mye som mulig av arbeidet med å avklare sentrale begreper er gjort på forhånd. De mest sentrale begrepene gjenfinner vi i setningen; «kommunal formidling av boliger i det private leiemarkedet til boligsøkende». I KOSTRA-sammenheng er utfordringen å skille de leieforholdene i det private leiemarkedet som er etablert med kommunal bistand fra alle andre leieforhold i dette markedet. Denne utskillingen skal kunne foretas med referanse til hvordan formidlingen/bistanden har funnet sted – dvs. en eller annen form for kommunal formidlingsvirksomhet. Her er den sentrale utfordringen å definere fenomenet «formidling av bolig» (alternativt; «bistand til å etablere leieforhold») og å utvikle operasjonelle indikatorer som i praksis vil egne seg til å avgrense denne virksomheten fra det som ikke måtte være slik formidling. Begrepene «kommunal», «bolig», «boligsøkende» og «privat leiemarked» bør strengt tatt også presiseres.

Formidling, formidlet bolig og formidlingstiltak

Definisjon og operasjonalisering av begrepet «formidling» brukt i den konteksten det gjøres her, reiser flere spørsmål vedrørende meningsinnhold og avgrensning. Å formidle brukes både i dagligtalen og faglig som betegnelse på en tredje parts aktivitet for å bringe en eller flere primære parter i kontakt med hverandre, og/eller bidrag for å opprettholde kontakt mellom parter som av ulike grunner er forhindret fra å ha direkte kontakt med hverandre. Formidling kan omfatte alt fra formidling av kontakt mellom stater som ikke er på talefot til formidling av beskjeder mellom privatpersoner. I vare- og tjenestemarkeder vil det være formidlerens oppgave å sørge for at tilbyder og etterspørres møtes. Dette er også det primære elementet i den boligformidling som er objektet for denne utredningen – hvor det offentlige formidler kontakt mellom en hjelpetrengende boligsøker og potensielle og aktuelle private utleiere. Formidlerens rolle kan være mer eller mindre profesjonell, og i en markedssammenheng vil dens bidrag – og hensikten med å bidra – normalt omfatte mer enn å bringe partene i kontakt med hverandre. Hensikten vil være å få i stand en handel. Slik er det også med den offentlige boligformidlingen vi ser på.

Det er en glidende overgang mellom formidler- og meglerrollen. Megling er en høyt profesjonalisert videreutvikling av formidlingsvirksom-

heten. Megleren spiller en aktiv – ofte en sentral – rolle for å få til et resultat, og sitter som regel med en kunnskap om markedene som de fleste markedsaktørene ikke har. Det gjelder så vel børs- og verdipapirmeglere, skips-meglere og eiendomsmeglere som de «leieboligmeglere» som har vist seg på markedet i løpet av det siste tiåret.

Den kommunale boligformidlingen vi skal se på her har som sitt primære formål å bringe folk som trenger hjelp til å skaffe seg bolig i kontakt med potensielle utleiere i det private utleiemarkedet. Hensikten er naturligvis at det skal etableres leieforhold. Hvor aktivt den offentlige formidleren (som vanligvis er en del av sosialtjenesten) bidrar ut over å formidle kontakten mellom partene, er et viktig spørsmål som vi vil søke å belyse. Hvilke kunnskaper de har om det lokale boligmarkedet er et annet viktig spørsmål. Det blir det bare mulig å belyse helt marginalt i denne utredningen.

Offentlig boligformidling er ikke et nytt fenomen. I NOU 1972:4 «Boligformidling» gis det en oversikt over de former for formidling som hadde vært praktisert fram til 1970-tallet, og det lovmessige grunnlaget for denne virksomheten. Her kan vi merke oss at begrepet (offentlig) boligformidling defineres og brukes mye videre enn det jeg gjør; en definisjon som tar utgangspunkt i – og beskriver – dagens offentlige formidlingspraksis. Mens dagens kommunale boligformidling bygger på frivillighet for kommunene og ikke hjemler rett for kommunene til å gripe inn i eierens disposisjonsrett over sin bolig, bruker man i NOU 1972:4 begrepet boligformidling primært om et vidt spekter av virkemidler som det offentlige med hjemmel i lov kan bruke for å gripe mer eller mindre direkte inn i fordelingen av boligmassen, både selveide, andelseide og leide boliger. Det snakkes om kommunal formidlingsrett og offentlig tilvisningsrett i nye boliger og ved ledighet i eldre boliger. Det kunne omfatte slike ting som plikt til å melde ledig bolig til en kommunal boligformidlingsnemnd, utleieplikt, offentlig regulert bytteformidling, kommunal forkjøpsrett, ol. De fleste av disse tiltakene har sjelden vært brukt bortsett fra under og like etter siste verdenskrig. Utvalget understreker at det beste er at kjøper og selger, og leier og utleier, selv finner fram til hverandre på boligmarkedene. Det var imidlertid flertall i utvalget om en fortsatt obligatorisk kommunal boligformidling for statsbankfinansierte boliger.

Den formidlingen kommunene i dag driver rettet mot det private leiemarkedet, har neppe funnet sin form. Vi kan i den forbindelse merke oss at utvalget som foretok den siste store gjennomgangen av norsk boligpolitikk, NOU 2002:2, også var inne på tanken om å utvide oppgavene for

denne virksomheten, og å gjøre den mer profesjonell. I avsnitt 18.5.7 foreslår utvalget at «mulighetene for offentlig boligformidling for leieboliger utredes. En slik formidlingsinstitusjon kan etableres som en offentlig boligmegler for utleiemarkedet. Institusjonen bør være et tilbud til personer som etterspør leieboliger generelt, men bør etablere kompetanse for særskilt bistand til personer med etnisk minoritetsbakgrunn». I avsnitt 18.4.5 utdypes dette, og det framgår at utvalget her snarere har megler- enn formidlerrollen i tankene. «Slik utvalget ser det vil en offentlig formidling av boliger gjennom en meglerinstitusjon kunne bidra til at en større andel boliger leies ut med tilfredsstillende kontraktsbetingelser. En offentlig meglerinstitusjon vil også bidra til å overflødiggjøre useriøse private bedrifter som driver formidling av utleieboliger.»

Kommunal vs privat formidling

Hva som er kommunal virksomhet vil normalt neppe skape problemer. Under datainnsamlingen fikk vi imidlertid tilbakemelding fra et par kommuner som sa at de ikke hadde noe å oppgi i vårt spørreskjema siden den virksomheten vi spurte etter hos dem var «satt bort» til et privat firma. Dette representerer neppe noe problem av betydning – det refererte tilfellet kan også bero på en misforståelse. Imidlertid, sett på bakgrunn både av tidligere tiders – og det nåværende – boligpolitiske samarbeid mellom kommunene og boligkooperasjonen, og av bestrebelser i nyere tid med sikte på «outsourcing» og «konkurransesetting» av deler av offentlig sektorer, er det slett ikke utenkelig at det her kan dannes mellomformer av kommunal og privat virksomhet som kan bli vanskelig å klassifisere som enten offentlig eller privat.

Denne kommunale formidlingen av boliger/leieforhold mellom boligsøkende og potensielle utleiere, oppviser et trekk som er særegent for denne formidlingen. Mens formidling ofte finner sted mellom ikke jevnbyrdige parter, er formidlerens uavhengighet av og nøytralitet mellom partene essensielt i enhver (profesjonell) formidlingsvirksomhet. I dette tilfellet er situasjonen en helt annen; den ene av partene – den boligsøkende – vil normalt befinne seg i et mangesidig avhengighetsforhold til formidleren (kommunen/det offentlige). Formidleren har, via ulike økonomiske støtte-tiltak innflytelse både på boligsøkerens inntekt og hennes/hans bokostnader (først og fremst ved tildelingen av sosialhjelp, men i noen tilfeller også bostøtte). Formidleren har også – gjennom tildelingsretten for de kommunalt disponerte utleieboligene – kontroll med en stor del av det boligmarkedet som representerer de reelle alternativene som boligsøkeren kan velge blant. I

tillegg til dette vil svært mange av de boligsøkende befinne seg i klient- og/eller pasientrelasjon til ulike kommunale og offentlige etater, noe som kan implisere et innviklet sett av avhengighetsforhold.

Denne kommunale boligformidlingen har mange likhetstrekk med den offentlige arbeidsformidlingen. Men mens en vellykket arbeidsformidling har som resultat en selvhjulpne klient som forsørger seg selv, og som en følge av det, reduserte offentlige utgifter, vil en vellykket boligformidling kunne ha som konsekvens at offentlige utgifter til dekning av folks bokostnader opprettholdes, ja endog kan øke. Det betyr at boligformidleren – til forskjell fra arbeidsformidleren – kan komme i situasjoner hvor mulighetsområdet for vellykkede formidlinger blir begrenset av budsjettmessige skranker. Det motsatte kan imidlertid også tenkes; dersom alternativet til en vellykket, men dyr, boligformidling er en enda dyrere hospitsplass, vil det offentlige spare på formidlingsvirksomheten. En annen sak er det at en god bosituasjon på sikt også i mange tilfelle kan antas å styrke folks posisjon på arbeidsmarkedet, og slik sett ha en positiv effekt på ulike offentlige budsjetter.

Disse formidlingsrelasjonene har som sitt utgangspunkt at de boligsøkere det her er tale om som regel vil være «vanskeligstilte» i de ordinære boligmarkedene. De vil derfor ikke kunne forhandle med utleierne ut fra jevnbyrdighet. De vil trenge hjelp for å få dekket sine legitime boligbehov på de ordinære boligmarkedene, og denne hjelpen får de blant annet ved den formidlerrolle kommunene her går inn i. Det er folks hjelpebehov på boligmarkedet som i dette tilfelle begrunner kommunenes formidlerrolle. Den boligsøkende vil ofte befinne seg i et flersidig avhengighetsforhold som er et resultat av vedkommendes totale behov for hjelp fra det offentlige. Det er vanskelig å tenke seg at hjelp kan ytes uten at en eller annen form for avhengighet vil oppstå. Dess større hjelpebehovet er, desto større kan avhengigheten bli. En slik avhengighet basert på behov for hjelp har alltid i seg muligheten for misbruk og uheldige følger; det kan dreie seg om alt fra ulikebehandling til korrupsjon. Det kan ellers spørres hvor fri den hjelpe-trengende i en slik situasjon føler seg til å formulere sine krav og til å forsvare sine legitime interesser. Hjelperen på den annen side, kan lett skli over i en rolle som kontrollør. I vårt konkrete tilfelle kan kombinasjonen av den boligsøkendes avhengighet og den politiske forpliktelse som hviler på kommunene om å yte hjelp – også økonomisk hjelp – utnyttes av den tredje part – utleierne – til å presse opp leienivået når markedssituasjonen ellers gjør det mulig.

Blant annet for at slike avhengighetsforhold skal bli minst mulig, og ikke få uheldige følger, er offentlig tjenesteyting på de fleste plan styrt av lover, regler og etiske standarder, og underlagt demokratisk kontroll. Den tjenesten vi står overfor her utmerker seg ved at den parten som denne tjenesten er utviklet for å hjelpe, ofte kan komme i et omfattende avhengighetsforhold til hjelperen. Hjelperen vil på sin side ha flere roller; en vesentlig del av hjelpen realiseres gjennom rollen som formidler, og hjelperen/formidleren vil kanskje ofte føle seg forpliktet til å opptre som kontrollør. Dette, samtidig som denne virksomheten synes å være vesentlig mindre styrt av lover, pålegg og politiske føringer fra de sentrale myndigheter enn andre elementer av boligpolitikken, gir grunn til å se nærmere på hvilken karakter dette avhengighetsforholdet har, hvordan det oppleves av de som blir hjulpet og hvorvidt det måtte være behov for å standardisere og styre virksomheten i større grad enn det gjøres i dag. Disse problemene ligger imidlertid utenfor oppdraget for denne utredningen. De data vi har samlet inn er derfor heller ikke egnet til å belyse dem.

Bolig

Med bolig forstås, i tråd med definisjonen i husleielovens § 1-1, et husrom som i det vesentlige skal brukes til beboelse. I vår sammenheng er det naturlig å avgrense bolig til et husrom (bosted) hvor en person/husholdning har sitt (permanente) opphold og lever sitt daglige, private liv – og som den har et minimum av legal disposisjonsrett til. Bolig i den forstand omfatter hybler, men ikke ferie- eller fritidsboliger. Den omfatter heller ikke midlertidige boligløsninger som hospitser, herberger og hoteller – og heller ikke sykehjem, selv om det kan være tale om langvarige opphold.

Bolig i det private leiemarkedet

At en bolig ligger i det private leiemarkedet betyr for det første at det dreier seg om en bolig som på et bestemt tidspunkt befinner seg i *leiemarkedet*, dvs. at det dreier seg om en bolig som brukeren (beboeren) disponerer på basis av en avtale med eieren, en avtale som tilfredsstillende kravene til et leieforhold i husleielovens forstand. At den ligger i det *private* leiemarkedet betyr at det er tale om et utleieforhold hvor leieobjektet (boligen) eies av en privat person eller et privat selskap, bortsett fra i de tilfeller det offentlige/kommunale myndigheter leier boliger i det private markedet for å framleie, og/eller i de tilfeller det offentlige har tildelingsrett for leieforhold i det private markedet. Slike leieforhold faller inn under kategorien «kommunalt disponerte» leieboliger i dagens rapportering til KOSTRA.

Midlertidige bo-opphold i hospitser ol. ville det ikke ha vært naturlig å regne til det private leiemarkedet selv om vi hadde regnet hospitset som en bolig. Her ville det ikke vært tale om en utleier/leietaker-relasjon selv om den som eide hospitset var en privat person eller et privat selskap. Disse midlertidige bo-oppholdene rapporteres forøvrig allerede i dag til KOSTRA.

Hvem er boligsøker?

Denne kommunale formidlingsvirksomheten må – for å bli betraktet som legitim kommunal virksomhet – ha sin begrunnelse i at det eksisterer folk med et udekket behov for (hjelp til å skaffe seg) bolig. Uten eksistensen av boligsøkende vil det på lang sikt neppe foregå noen form for kommunal boligformidling. Det er – i tråd med våre politiske tradisjoner – vanskelig å tenke seg at noen kommune i dag f.eks. ville starte boligformidling for å hjelpe potensielle utleiende med å leie ut en «overskuddsbestand» av leieboliger, eller rent generelt etablere en offentlig leieboligformidling åpen for alle og enhver. Virksomheten må til enhver tid ha som sitt rasjonale at det er grupper i befolkningen som har et legitimt boligbehov som ikke er tilfredsstillende dekket. Dette kan ha to ulike årsaker; 1) Av helsemessige grunner, for eksempel ulike typer funksjonshemminger, kan de ha spesielle boligbehov, og 2) Den boligen de bor i kan være å anse som uegnet etter gjengse normer for akseptabel standard, for eksempel etter de kriterier som legges til grunn ved registrering av uegnete boliger i de boligsosiale handlingsplanene. Men dette vil normalt ikke alene være tilstrekkelig til å begrunne offentlige/kommunale tiltak for å skaffe folk boliger. Det må i tillegg dreie seg om personer/hushold som har et legitimt *behov for hjelp* til å skaffe seg bolig.

Behovet for hjelp til å skaffe seg bolig kan være en følge både av dårlig økonomi, dårlige evner til å forvalte sin økonomi, dårlig helse, ulike former for rusmisbruk, manglende evner og eller erfaring i å operere på boligmarkedene, og det som nå ofte omtales som dårlig boevne. Uansett opprinnelse kan disse hjelpebehovene være av kortere eller lengre varighet, jf. her husleieloven som i §§ 11-1 og 11-2 har særregler for utleie til personer med spesielle boligbehov av varig og midlertidig karakter.

Behovets legitimitet kommer i praksis til uttrykk i at folk blir anerkjent som boligsøkere av relevant myndighet. I praksis vil den myndighet som skal vurdere hvem som har krav på hvilken hjelp på dette området, stå overfor folk med både spesielle boligbehov og spesielle hjelpebehov som det kan være vanskelig å skille fra hverandre. Boligsøker brukes ofte synonymt med «vanskeligstilt på boligmarkedet», hvilket etter min mening

prinsipielt sett er en for snever bruk av begrepet boligsøker. Å omtale en person som «vanskeligstilt på boligmarkedet» når årsaken til at vedkommende trenger offentlig hjelp til å dekke sitt boligbehov primært er vedkommendes spesielle behov, kan bli misvisende. For meg faller det naturlig å reservere betegnelsen «vanskeligstilt på boligmarkedet» om de som – i tillegg til å bo dårlig etter gjengse kriterier på akseptabel standard – av ulike grunner har så store problemer med å orientere og tilpasse seg på dagens boligmarkeder – og å oppfylle markedets krav – at de trenger hjelp til å dekke sine ordinære boligbehov i markedene. Denne definisjonen er i tråd med definisjonen av vanskeligstilt på boligmarkedet i Hellevik og Nordvik (2004). Boligsøkerne med spesielle boligbehov vil det sjelden være aktuelt å formidle til det private leiemarkedet. Boligsøkerne i vår studie vil derfor normalt også være vanskeligstilte etter denne definisjonen.

Her er vi inne på et annet aspekt ved begrepet boligsøker. Når vi snakker om en boligsøker tenker vi umiddelbart på en aktiv søker. Det behøver ikke være tilfelle. Den lokale sosialtjenesten har i praksis stort spillerom når det gjelder å påvirke sosialklienter til å bli boligsøkere – blant annet i mangel av kriterier for hva det vil si å være boligsøkende. De har også stort spillerom når det gjelder å kunne kanalisere boligsøkendes etterspørsmål/boligønsker til – eller fra – de ulike segmenter på boligmarkedet.

3.3 Tre typer formidlingstiltak

Den formidlingsvirksomheten vi har å gjøre med her har som sitt utgangspunkt at det finnes kategorier boligsøkende som har behov for hjelp fra det offentlige for å skaffe seg en egnet bolig. Det gjelder enten formidlingen utløses av direkte henvendelser fra boligsøkerne eller ikke. I hovedsak vil formidlingen også bestå av ulike former for direkte hjelp til disse boligsøkerne, først og fremst å formidle kontakt med potensielle utleiere. De konkrete tiltakene som til sammen utgjør formidlingsvirksomheten kan være mer eller mindre rettet mot etterspørre og tilbyder. Virksomheten vil også kunne ha innslag fra den mer aktive meglerrollen. Det kan manifestere seg både i en mer aktiv formidling(megling) i konkrete situasjoner og i tiltak av en mer indirekte, kollektiv karakter. Det kan i den forbindelse være fruktbart å operere med en tre-deling av virksomheten:

1. Personorienterte tiltak rettet mot den enkelte boligsøkende, med hovedformål å hjelpe vedkommende med å finne en bolig
2. Tiltak overfor aktuelle og potensielle tilbydere for å påvirke tilbudet av leieboliger

3. En mer aktiv inngripen i forhandlingene mellom etterspørrere og tilbydere, både for å øke sannsynligheten for at de resulterer i nye leieforhold, og med sikte på å påvirke – eller sikre minimumsstandarder for – leiebetingelsene og/eller boligstandarden i de leieforhold som blir etablert. Det vil også være naturlig å inkludere visse typer informasjonsvirksomhet om leiemarkedet i denne formidlingskategorien.

Tiltakene i pkt. 1 omfatter de primære tiltakene rettet mot de boligsøkende. De legitimerer seg selv, og kan drives uten at de andre tiltakene drives. Tiltakene under pkt. 2 og 3 derimot har på lang sikt bare mening dersom tiltak av type 1 finner sted, og henter sin legitimitet fra det. Over tid vil vi tro at det etablerer seg en balanse mellom disse formidlingstiltakene ved de lokale sosialkontorene.

Tiltakene under pkt. 2 vil ofte bare bestå i det helt enkle å identifisere en tilbyder og å kople vedkommende med en boligsøker. Det er en virksomhet som ligner mye på den form for hybelformidling som Studentsamskipnadene driver i tillegg til å leie ut sine egne hybler. Men de vil også kunne ha et videre formål; å stimulere leietilbudet rent generelt og/eller å kanalisere det mot bestemte grupper av boligsøkende. Virksomheten vi tenker på under pkt. 3 angår formidlingsvirksomhetens innhold og kvalitet ut over det helt enkle å kople tilbydere og etterspørrere i dette markedet. Det kan dreie seg både om en mer aktiv meglingsliknende formidling og råd og krav til partene vedrørende boligens standard, husleias størrelse og leiebetingelsene rent generelt. Denne virksomheten omfatter slik sett de meglingsoppgaver som utredningsutvalget for NOU 2002:2 har i tankene når det foreslår at mulighetene for en offentlig boligformidling for leieboliger utredes, jf. NOU 2002:2, avsnitt 18.4.5.

Alle disse tre tiltakstypene vil spenne over tiltak som skiller seg fra hverandre med hensyn til hvor aktiv involvering fra kommunen de impliserer. De enkelte tiltak kan klassifiseres på en skala som gir uttrykk for hvor aktiv involvering de impliserer fra kommunen. Dette kan summeres opp i en indeks som på basis av klassifiseringen av de enkelte tiltak, gir et samlet mål for hvor aktive eller passive kommunene er som boligformidlere. Vi kan sondre mellom en aktiv og en mer reaktiv formidlingspraksis, hvor den aktive praksisen nærmer seg meglervirksomheten.

4 Datainnsamlingen – metode og design

For enkelhets skyld vil vi i det følgende omtale denne kartleggingen som NOVA-kartlegging 2004. Riktig nok gjennomføres den i 2005, men kartleggingen gjelder situasjonen i året 2004. Derfor valgte vi denne betegnelsen.

4.1 Krav til kartleggingsmetoden

Hovedhensikten med dette oppdraget er å utvikle en «praksis- og erfaringsbasert» definisjon av den kommunale formidlingsvirksomheten på dette området, og – i forlengelsen av dette arbeidet – å utarbeide forslag til indikatorer som kan legges til grunn ved måling både av resultater og innsats av ulike typer tiltak ved rapportering i KOSTRA-systemet. Både dette formålet – og andre aspekter ved denne formidlingsvirksomheten som oppdragsgiveren også ønsker belyst – krever at det blir foretatt en omfattende kartlegging som – som et minimum – sikrer at alle «metoder og virkemidler» som er i bruk i formidlingsarbeidet blir fanget opp og beskrevet. Alle disse hensynene vil være best tjent med at denne kartleggingen kan skje ved en datainnsamling basert på et representativt utvalg – eller en full telling – av landets kommuner. Vurderinger av enkelte aspekter av effektiviteten av ulike formidlingstiltak *krever* slike data.

Før en slik kartlegging av dagens formidlingspraksis settes i gang, er det på sin plass å undersøke om det allerede finnes data som dekker (deler av) dette behovet. Både de boligsosiale handlingsplanene (og tidligere de spesielle boligbyggingsprogrammene) som staten har forsøkt å få kommunene til å utarbeide, og Bokartsystemet som har vært utprøvd i ca. 50 kommuner, innebærer ulike former for kartlegging av boligmassen og boforholdene i kommunene og av boforholdene for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse kartleggingene omfatter bare et fåtall faktorer som er relevante for vårt oppdrag, og i tilfelle som regel på et «høyere» aggregeringsnivå enn det vi må operere på. I Husbankens Aktivitetskart for de boligsosiale handlingsplanene spørres det i pkt. 5.2.2 «Sosialtjenestens bruk av det private leiemarkedet» for eksempel om:

- hvor mange garantier for depositum sosialtjenesten årlig innvilger
- hvor mye tid/ressurser sosialtjenesten bruker på boligformidling
- kommunen har en egen boligformidlingsordning.

Ellers spørres det om karakteristika ved leiemarkedet og erfaringer med å bruke det. Bortsett fra antall garantier for depositum, rapporteres ikke disse dataene gjennom KOSTRA-systemet. Det er også usikkert i hvilken grad kommunene følger opp og registrerer disse dataene. Her eksisterer det imidlertid et datasett som vi ideelt sett burde ha sett nærmere på før vi satte i gang med vår egen kartlegging. Det var allerede tidlig klart at disse dataene alene ikke ville være tilstrekkelig for å belyse de sentrale problemstillingene i oppdraget. Tiden var samtidig for knapp til at det var mulig å arbeide parallelt med to datainnsamlinger. Beslutningen om å gjennomføre en egen kartlegging ble derfor nokså selvfølgelig.

Et framtidig rapporteringssystem om denne formidlingsvirksomheten innen KOSTRA, vil – uansett hvor ambisiøst det blir lagt opp – måtte kreve en eller annen form for (enhetlig) registrering av den løpende virksomheten på dette området. De problemer vi møter i vår kartlegging er derfor av direkte relevans for vurderingen både av hva som kan/bør/må registreres og hvordan en evt. registrering bør utføres. Svarernes reaksjoner på de spørsmålene vi har stilt, og i tillegg de svar de har gitt på direkte spørsmål om behovet og mulighetene for, og ønskeligheten av en mer eller mindre omfattende registrering av denne formidlingsvirksomheten, er derfor av stor interesse.

4.2 Bruk av åpne eller bundne spørsmål

Ved denne kartleggingen sto vi overfor et viktig valg mellom å basere oss på åpne eller lukkede spørsmål. Vi valgte å basere kartleggingen på en mest mulig dekkende spesifisering og beskrivelse av de formidlingstiltak som anvendes i dag. Referansegruppens viktigste oppgave har vært å sikre at denne listen av formidlingstiltak ble så dekkende som mulig – og i alle fall ikke utelot noen av de sentrale formidlingstiltakene. Dette kunne ha vært gjort annerledes; f.eks. ved å kun stille et åpent spørsmål hvor informantene ble bedt om å liste opp, og å beskrive, de formidlingstiltak de anvender. Alternativt kunne vi også ha brukt et spørreskjema som kombinerte bundne og åpne spørsmål. Hensynet til rask og maskinell behandling ble det viktigste hensynet for at vi valgte som vi gjorde her.

I spørreskjemaet ble det også lagt vekt på å beskrive de aktuelle formidlingstiltakene og resultatene av denne virksomheten på en så operasjonell måte som mulig. Hensikten var her at erfaringene med hvordan disse beskrivelsene fungerer i denne kartleggingsprosessen skulle/burde gi verdifull informasjon for å vurdere forslag til operasjonelle indikatorer på denne formidlingsvirksomheten til bruk ved framtidig rapportering til KOSTRA.

For de fleste spørsmålenes vedkommende sto vi overfor utfordringen å få informasjon om uregistrerte fenomener. Det innebar i noen tilfelle at vi måtte oppgi å stille spørsmål om relevante fenomener eller egenskaper. I de fleste tilfeller fant vi imidlertid – etter grundige diskusjoner i Referansegruppa – stort sett fram til spørsmålsformuleringer som gir *noe* informasjon om de fenomener vi er ute etter, men ofte en mindre presis og/eller mer indirekte informasjon enn vi skulle ønske.

Når det gjelder konkrete formidlingstiltak for eksempel, og resultatene av dem – som er de viktigste fenomenene i denne undersøkelsen – skulle vi gjerne ha kunnet gjennomføre en spørresekvens som først brakte på det rene hvorvidt et tiltak var drevet i en periode, videre – i tilfelle svaret var ja – oppfølgende spørsmål om hvor mange ganger tiltaket er praktisert, innsatsen (tiden som er brukt) i hvert enkelt tilfelle, hvem som har nytt godt av tiltaket, og til slutt ett eller flere spørsmål som karakteriserer resultatet av tiltaket. I slike tilfelle har vi i praksis måttet begrense oss til en spørresekvens som gir et presist svar bare på det første spørsmålet – om tiltaket er brukt eller ikke. Hvor ofte det er brukt blir bare belyst ved svarkategoriene «det forekom i noen tilfeller» og «det er ganske vanlig». I disse spørsmålene er det i tillegg alltid gitt rom for kategorien «vanskelig å svare på» eller lignende, jf. vedlegg 1, som gjengir både spørsmål og svarkategorier.

4.3 Kartlegging ved hjelp av nettbasert spørreskjema

Samarbeid med SSB

Det ble tidlig klart at den eneste muligheten for å gjennomføre en slik datainnsamling innen dette prosjektets tidsrammer, bestod i å kunne bruke et nettbasert spørreskjema til alle landets kommuner. Takket være velvillig bistand fra SSB, som gav oss adgang til å sende ut et slikt spørreskjema gjennom rapporteringskanalene i KOSTRA, lot denne muligheten seg også realisere. Det gjorde det mulig for oss – via internett – å sende et spørreskjema til den KOSTRA-ansvarlige i hver kommune/bydel (som SSB har e-postadresser til), med en bønn om å sende det videre til den ansvarlige for å

besvare Skjema 13 (Boligskjemaet) i KOSTRA, som på sin side ble bedt om å besvare skjemaet.

Denne måten å gjennomføre kartleggingen på har åpenbare fordeler: 1) Den gjør det mulig å gjennomføre en kartlegging basert på data fra alle landets kommuner. Slik sett gir den det beste grunnlaget for å belyse hovedproblemstillingene i dette oppdraget, men er dårligere egnet til å skaffe relevante data om «tilleggsproblemstillingene». 2) I vårt tilfelle var dette den eneste måten å gjennomføre en full telling på som tidsmessig lot seg gjennomføre..

Å gjennomføre datainnsamlingen på denne måten har imidlertid også sine begrensninger – hvorav noen skyldes metoden, mens andre skyldes arten av data det her er tale om – og ville ha meldt seg i alle tilfelle.

Universet av lokale boligformidlere

Den første gjelder problemet med å identifisere universet av relevante forvaltnings-/beslutningsenheter for denne formidlingsvirksomheten. Normalt er det sosialkontoret og/eller boligkontoret (der det er opprettet boligkontor) i kommunen som utøver denne virksomheten.

Ideelt sett er det folk som sitter som ansvarlige i slike beslutningsposisjoner som skulle besvare dette spørreskjemaet. Vi måtte sende skjemaet via den KOSTRA-ansvarlige i kommunen/bydelene, og stole på at skjemaet ble videresendt til rette vedkommende. Problemet her er imidlertid at hvem som er rette vedkommende ikke var kjent for oss på forhånd, vi hadde ikke vedkommendes e-postadresse. Dessuten måtte vi regne med at i mange kommuner måtte flere personer trekkes inn i arbeidet med å besvare skjemaet, avhengig av hvordan dette formidlingsarbeidet er organisert.

I større kommuner som er delt inn i sosialdistrikter, kan/vil virksomheten være delegert til dem. Slik er det i både Oslo – hvor virksomheten er delegert til de 15 bydelene, i Bergen (som har 11 sosialdistrikter) og i Trondheim og Stavanger som har 4 sosialdistrikter hver. Til sammen utgjør dette et univers på 464 beslutningstakere. Det er mulig at denne virksomheten er desentralisert også i flere av de største kommunene uten at vi har fått tatt hensyn til det. Det betyr at vi her kan ha data som refererer seg til et forvaltningsnivå over de reelle beslutningstakerne. Når det gjelder data som kan aggregeres skaper dette ikke spesielle problemer. For holdningsdata blir det problemer med sammenlignbarheten fordi vi ikke vet hvordan svareren har kommet fram til de svar som er avgitt.

Spørreskjemaet ble altså sendt til alle landets kommuner. De fire største er representert med sine til sammen 34 bydeler/sosialdistrikter.

4.4 Datainnsamling, frafall og datakvalitet

Datainnsamlingen og frafall

Spørreskjemaet ble sendt til alle landets kommuner og de 15 bydelene i Oslo fredag 18. februar kl 1400, tre dager etter fristen for å besvare Boligskjemaet i KOSTRA. Sluttstreken for datainnsamlingen ble satt til 7. mars. Da hadde vi mottatt svar fra til sammen 253 av 464 potensielle svarere, som også utgjør universet av beslutningstakere/forvaltere av de kommunale formidlingstiltak vi skal kartlegge. Det gir en svarprosent på 55. Tabell 3 viser at svarprosenten varierer markant med kommunestørrelsen; aller lavest er den for småkommunene som har under 2000 innbyggere, den gjør et markant hopp til ca. 70 % for kommuner med mer enn 10000 innbyggere. For de fire største byene som var representert i kartleggingen med sine 34 bydeler/sosialdistrikter, fikk vi svar fra 20. At svarprosenten ble lavere her skyldes, som allerede forklart, at vi noe for sent ble klar over at skjemaet skulle ha blitt sendt til sosialdistriktene også i Trondheim og Stavanger.

Tabell 3: Antall kommuner/bydeler som har svart på spørreskjemaet, samt svarprosent, etter kommunestørrelse. Kilde: KOSTRA 2003 og egen undersøkelse.

Kommunestørrelse i antall innbyggere							Bydeler i de fire største byene					
	Under 2000		2000-4999		5000-9999		10000-19999		20000 eller flere		Antall	%
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
	42	44	75	51	44	48	41	72	27	68	20	59
N=	96		146		91		57		40		34	

En ting er frafall og svarprosent beregnet på basis av kommune/bydel som enhet. Et mer nyansert og relevant bilde får vi ved å spørre hvor stor andel av landets befolkning som bor i de kommunene som har svart. Det kan belyses med utgangspunkt i tabell 2 i Vedlegg 3, som viser både hvordan antallet kommuner og landets totale folkemengde fordeler seg etter kommunenes størrelse – målt ved deres folketall. Den viser at de kommunene som har svart på skjemaet i undersøkelsen utgjør omkring 73 prosent av den totale norske befolkningen. Dette illustrerer også at de kommunene som ikke har besvart skjemaet primært er småkommuner, siden disse i underkant av 200 kommunene representerer i overkant av en fjerdedel av den norske befolkningen.

Utvalget av kommuner som har svart er altså skjevt i forhold til kommunestørrelse. I den grad den formidlingsvirksomheten vi skal studere måtte vise seg å variere systematisk med kommunestørrelse både mht.

karakter og omfang, blir det misvisende å operere med estimater på gjennomsnitt for alle landets kommuner. Det bør i slike tilfelle helst gjøres analyser for ulike kommunegrupper definert etter størrelsen. Hvorvidt små og store kommuner skiller seg systematisk fra hverandre med hensyn til den formidlingsvirksomheten de driver, drøftes nærmere i vedlegg 3.

Datakvaliteten

Datakvalitet i en utvalgsundersøkelse avhenger av mange ulike forhold. Foruten skjeve og store frafall i form av manglende svar på hele spørreskjemaet, kan store selektive frafall på enkelte spørsmål bety at spørsmålene må kasseres. Spørsmål med bundne svaralternativer som ikke gjenspeiler den virkeligheten som skal studeres vil kunne gi et fortegnat bilde av virkeligheten, særlig dersom folk føler seg tvunget til å svare og ikke gis mulighet til å bruke svaralternativer som «vet ikke» og «vanskelig å svare på» ol. I tillegg til disse og andre problemer står vi alltid overfor mulighetene for uklarheter i begrepsbruken og/eller at det rett og slett er rom for flere måter å tolke et utsagn på uten at noen tolkning kan sies å være riktigere enn andre.

Utvalgsundersøkelse versus full telling

I prinsippet forsøker vi her å gjennomføre en full telling, men blir på grunn av frafallet sittende med et utvalg besvarelser fra det universet vi skal utsi noe om. Dette utvalget har ikke de samme egenskaper som et utvalg i en utvalgsundersøkelse trukket på tradisjonell måte. Dette fører til visse tolkningsproblemer. Både disse tolkningsproblemene, datakvaliteten, frafallsproblemene og andre spørsmål vedrørende metode og data, drøftes nærmere i vedlegg 4.

5 NOVA-Kartlegging 2004: Presentasjon av spørreskjema og hovedresultater

5.1 Prioritering av tema i spørreskjemaet

Hovedoppgaven for denne utredningen er å kartlegge den kommunale bistanden til de boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet; hvilke typer formidling det dreier seg om, hvor utbredt de ulike typer formidlingstiltak er, hvilke resultater de fører til, og – om mulig – hvor mye arbeid som legges ned på de enkelte tiltak. Dette formulerer på sett og vis kravene til det denne kartleggingen *må* dekke på en rimelig tilfredsstillende måte – en minimumskartlegging.

Så langt det har vært mulig har vi også søkt å samle inn data som kan belyse disse temaene og problemstillingene. Vi har imidlertid også benyttet anledningen til å stille en del spørsmål og å samle inn en del data som strengt tatt ikke er nødvendige for å besvare de spørsmålene som følger direkte av oppdraget, men som bidrar til ytterligere å belyse denne formidlingsvirksomheten og de betingelsene den foregår under. Det dreier seg her først og fremst om spørsmål til informantene om deres erfaringer – erfaringer som særlig kan antas å være av relevans for spørsmålet om hva som er mulig å rapportere i KOSTRA-systemet. Spørsmålene om hvilke grupper det er særlig vanskelig å skaffe bolig til på det private leiemarkedet og årsakene til dette hører strengt tatt også hjemme her. Det samme gjelder de avsluttende spørsmålene hvor vi ber informantene om å vurdere behovet og mulighetene for å etablere et system for å registrere og å rapportere denne formidlingsvirksomheten i KOSTRA-systemet. Samlet sett bidrar disse spørsmålene til å øke kvaliteten på denne kartleggingen, og forhåpentligvis også til at vi har blitt i stand til å besvare oppdraget på en bedre og mer nyansert måte.

Når det gjelder å måle resultatene av de enkelte tiltak som hadde vært anvendt, begrenset vi oss til bare å be om informantenes *vurdering* av hvor ofte tiltaket hadde ført til positive resultater. Innsats spør vi ikke om, verken i det enkelte tilfelle, eller for en spesiell type tiltak samlet. Vi spør imidlertid

om man kan anslå den samlede innsatsen som anvendes til formidlingsvirksomheten totalt. Her vises det for øvrig til spørreskjemaet når det gjelder de løsninger som er valgt i de konkrete tilfeller.

5.2 Hovedtema

Spørreskjemaet er lagt opp i sekvenser som belyser bestemte sider ved formidlingsvirksomheten. Sekvensene er forsøkt organisert i logisk rekkefølge; skjemaet starter med flere knippen spørsmål som har som hensikt å kartlegge virksomheten, det fortsetter med sekvenser for å belyse hvordan virksomheten er organisert, hvor stor innsats som settes inn, hvilke grupper det formidles boliger til i dette markedet og hvilke sider av denne formidlingsvirksomheten (om noen) som allerede registreres i dag. Skjemaet avslutter med å spørre informantene – som for de aller flestes vedkommende skal være folk som har erfaring med å forvalte den lokale, kommunale boligpolitikken – om de, alt i alt, vil «anbefale at det etableres et system for å registrere hvilke bistands-/formidlingstiltak som brukes i kommunen/ bydelen».

5.2.1 Operasjonalisering av formidlingsbegrepet

De to første spørsmålene vi stiller – se Vedlegg 1 – trenger noen utdypende kommentarer. I spørsmål 1 spør vi direkte – med referanse til 2004 – om kommunen/bydelen har «ytet noen form for bistand til boligsøkende/bostedsløse med sikte på å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet?» Spørsmålet innledes med en presisering av at det her må vurderes om det overhodet drives en slik virksomhet, og at det i tilfelle må dreie seg om et minimum av aktiv medvirkning fra kommunens/bydelens side. Med disse formuleringene ble det forsøkt å kommunisere at vi var ute etter en målrettet (med sikt på) virksomhet drevet med et minimum av innsats (aktiv medvirkning). I spørsmål 1 vises også til spørsmål 2 for en nærmere presisering og eksemplifisering av hvor grensene går mellom formidling og ikke-formidling.

Denne måten å innlede kartleggingen på er ikke uproblematisk. Vi forsøker gjennom spørsmålsformuleringen og introduksjonen på et vis å «styre» informantene slik at de, uavhengig av deres erfaringer og i hvilken kommune de arbeider, skal identifisere omtrent de samme typer aktiviteter når de får dette spørsmålet. På et vis forutsetter vi da en operasjonalisering av formidlingsbegrepet, hvilket nettopp er formålet med denne kartleggingen.

Faglig sett er det ingen spesielle gode grunner til å gå fram på denne måten. Vi burde helst ha åpnet med å spørre direkte om hvilke konkrete formidlingstiltak kommunene/bydelene driver – og bedt om supplerende

opplysninger dersom det også ble anvendt andre tiltak. Ved å gjøre det på den måten vi valgte, oppnådde vi imidlertid at alle kommuner/bydeler som definitivt ikke driver noen form for formidlingsvirksomhet, kunne skilles ut allerede under spørsmål 1, og ville slippe å svare på resten av skjemaet – bortsett fra noen av vurderingsspørsmålene på slutten. Dette viste seg å være en klok løsning, sett på bakgrunn av de problemene vi fikk med frafall.

Å starte kartleggingen med et generelt spørsmål som impliserer en forestilling om hva denne boligformidlingen går ut på, vil kunne føre til to typer feil i relasjon til hovedformålet med denne kartleggingen: 1) Vi kan få et for høyt eller et for lavt estimat på omfanget, eller utbredelsen, av denne formidlingsvirksomheten, 2) Vi kan få et skjevt bilde av hvilke typer virksomhet som i praksis drives. Noen former for bistand kan kanskje til og med bli uteglemt. Her kan jeg tenke meg at det særlig er de delene av den totale formidlingsvirksomheten som omfatter kontakt med potensielle utleiende, og tiltak for å sikre formidlingens kvalitet, som kan komme i faresonen, jf. den tredelingen av formidlingstiltakene vi drøftet ovenfor – og kommer tilbake til igjen nedenfor.

Nå skal vi imidlertid huske at vi valgte å basere vår kartlegging på en liste av pre-definerte formidlingstiltak i tillegg til det generelle spørsmålet om man driver noen form for formidling, som vi stiller først. Disse formidlingstypene ble drøftet og vurdert som dekkende av Referansegruppen. Det betyr at om vi hadde utelatt spørsmål 1 ville vi ikke ha «kommet over» andre formidlingstyper enn de vi allerede har spesifisert i spørreskjemaet. Åpne spørsmål i tillegg hadde her vært mulig – og ønskelig. Her kom imidlertid tidsrammene for prosjektet begrensende inn.

Hvorvidt å stille spørsmål 1 innledningsvis i vårt tilfelle har ført til et skjevt bilde av de ulike formidlingstypenes betydning – og hvilke tiltak det i tilfelle har gått ut over, har vi ikke grunnlag for å bedømme. Vi skal imidlertid merke oss at ingen av de pre-definerte formidlingstiltakene har falt ut, jf. frekvensfordelingene for svaralternativene på spørsmålene 2–8 som blir kommentert i neste avsnitt.

5.2.2 Om å identifisere «minimumsbistand» og «legitime boligsøkere»

Spørsmål 2 har to funksjoner i den samlede kartleggingen. På den ene siden beskrives det her en form for bistand som impliserer minimalt av målrettet aktiv medvirkning fra det offentlige. Bistanden har to elementer; 1) først en oppfordring til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet selv, og dernest 2) en lovnad om mer konkret hjelp dersom dette ikke fører til et vellykket

resultat. Dette er en form for bistand som opplagt ligger i grenselandet for hva folk som arbeider med disse spørsmålene vil klassifisere som bistand eller formidling. Vi vet også at i mange tilfeller er det kun dette boligsøkende tilbys som bistand, jf. Stamsø og Medby (2005). Siden vi har valgt å spørre også om denne formen for bistand (som noen kanskje ikke en gang vil kalle bistand) burde det være liten fare for at vi bruker et for snevert formidlingsbegrep i denne kartleggingen.

Spørsmål 2 har imidlertid også en annen funksjon; en strategi for å identifisere legitime, vanskeligstilte boligsøkere. Dersom folk som har oppsøkt de rette myndigheter og presentert et behov for (ny) bolig, og i den forbindelse kanskje også forhørt seg om mulighetene for hjelp til å finne en egnet bolig i det private leiemarkedet, i første omgang har blitt oppfordret til å skaffe seg bolig på egen hånd, kan vi tenke oss flere grunner til en slik reaksjon: 1) Det kan reflektere at saksbehandler er usikker på hvor legitimt vedkommendes behov er – om det dreier seg om folk som kan betraktes som reelle, legitime boligsøkere som de lokale myndigheter bør føle et ansvar for å hjelpe. 2) Det kan også hende at den ønskede løsningen ikke eksisterer (det finnes ikke aktuelle boalternativer etter saksbehandlers vurdering). 3) Man har ikke kapasitet til å drive slik bistand. 4) Denne reaksjonen kan også være mer ideologisk begrunnet, i tråd med en grunnholdning som sier at folk bør klare seg selv – og klarer de ikke det – bør de oppfordres/stimuleres til å klare seg selv før de hjelpes. Når vi finner denne reaksjonsformen, dette tiltaket, brukt også der det jevnlig foregår formidlig til det private leiemarkedet, står vi igjen med enten for liten formidlingskapasitet, ideologi eller tvil om behovets legitimitet som forklaring.

Dess mindre kapasitet, desto mer utvetydige hjelpebehov kan vi anta at det må foreligge før de boligsøkende blir tilbudt noe ut over en oppfordring om å hjelpe seg selv, dvs. for at de skal bli betraktet som reelle, legitime boligsøkere. Det lille «ut over en oppfordring» det her kan være tale om når noen anerkjennes som boligsøker, kan f.eks. være at det stilles garanti for depositum og/eller at man registrerer vedkommende og starter en parallell søkevirksomhet for å finne en egnet bolig, jf. spørsmål 2b. Svarene på spørsmålene 2 og 2b antyder noe om hvor ofte de som driver denne formidlingsvirksomheten føler at de opererer i grenselandet for hva de bør ta ansvaret for. De forteller oss imidlertid ikke mye om hvilke kriterier og terskler det her dreier seg om.

De problemene vi er inne på her, er eksempler på problemene på det boligosiale fagfeltet som drøftes i Ytrehus (2002). Hun drøfter hvordan de som er satt til å tolke de overordnede målene for politikken på dette området

og å forvalte virkemidlene, tilpasser seg i en situasjon der det ofte mangler klare definisjoner og kriterier på hvem som er målgrupper for ulike områder av politikken, og for hvordan virkemidlene skal brukes. Som ett eksempel nevner hun manglende kriterier for hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Når situasjonen er slik er resultatet at det ofte (må) brukes skjønn, og at skjønnnet vil variere. Hvordan skjønnnet brukes og hvordan det varierer er det lite kunnskap om Hun etterlyser en helhetlig sosialfaglig boligpolitikk i kommunene. Slik jeg tolker henne, anbefaler hun først og fremst en opprustning av den boligfaglige kompetansen til de som forvalter de boligpolitiske virkemidlene for å få en politikk som er mer basert på faglige vurderinger enn i dag, mens hun er mindre bekymret for om denne politikken vil variere fra kommune til kommune.

5.3 Formidlingsvirksomheten – utbredelse og struktur

5.3.1 Formidlingsvirksomhetens utbredelse

I tabell 4 gis det et bilde av hvor utbredt den kommunale formidlingen mellom boligsøkende og potensielle utleiery på det private utleiemarkedet er, basert på svarene på spørsmål 1 i spørreskjemaet.

Tabell 4. I spørsmål 1 må du vurdere om det i din kommune/bydel overhodet drives noen form for bistands eller formidlingsvirksomhet for å skaffe folk bolig i det private boligmarkedet. det må i tilfelle dreie seg om et minimum av aktiv medvirkning fra kommunens/bydelens side (se også innledning til spørsmål 2).

Spm. 1. Når du tenker på året 2004, har kommunen/bydelen ytet noen form for bistand til boligsøkende/bostedsløse med sikte på å skaffe dem bolig i det private leiemarked?

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Nei, det er ikke et egnet privat leiemarked lokalt	21	8
b) Nei, det har ikke vært behov	36	14
c) Nei, det har vært behov, men denne muligheten ble ikke benyttet i 2004	9	4
d) Ja, det ble ytet slik bistand, men bare sporadisk	100	40
e) Ja, slik bistand ble ytet regelmessig/ganske ofte	66	26
Ubesvart	21	8
N=	253	100

Slik spørsmål 1 er stilt har 166 av de 253 kommunene/bydelene som besvarte dette spørreskjemaet, svart at de ytet slik bistand i løpet av året 2004, det

tilsvarer ca. 2/3 av alle kommunene/bydelene. Av disse 166 informantene svarte 66 at slik bistand ble «ytet regelmessig/ganske ofte», mens resten – 100 informanter – rapporterte om en «bare sporadisk» bistand. 66 informanter – vel ¼ av alle – svarte at det ikke ble drevet slik formidling i deres kommune/bydel i 2004; 36 av disse begrunnet det med at det ikke var behov for en slik bistand, 9 innrømmet at det hadde vært et behov, men at denne muligheten ikke var benyttet, og 21 svarte at det ikke er et egnet privat leiemarked lokalt. Spørsmålet var ubesvart i 21 av de besvarelsene vi mottok.

At ca. ¼ av landets kommuner/bydeler i dag yter slik bistand regelmessig/ganske ofte, er sannsynligvis et noe for høyt estimat, jf. drøftingen av konsekvensene av frafallet. Hvorvidt dette estimatet er større eller mindre enn forventet – eller ønsket – må være opp til den enkelte å vurdere. Ett sammenligningsgrunnlag vil være utbredelsen av kommunalt disponerte utleieboliger, som disponeres av praktisk talt alle landets kommuner, jf. KOSTRA- data for 2003.

5.3.2 Formidlingsvirksomheten – utbredelse og struktur

Formidlingsvirksomheten kan differensieres i ulike typer tiltak etter hvor individorienterte tiltakene er og hvilken funksjon de har i forhold til henholdsvis boligsøkeren og aktuelle og potensielle utleiere, jf. drøftingen av dette i avsnitt 3.3. Der argumenterte vi for at det kan være fruktbart å foreta en tredeling av tiltaksporteføljen som formidlingsvirksomheten består av. Vi kan snakke om:

1. Tiltak overfor boligsøkende. Her dreier det seg om tiltak/bistand som har en individrettet karakter – rettet primært mot den boligsøkende – for å bringe vedkommende i kontakt med potensielle utleiere. Disse tiltakene dekkes av spørsmålene 2–8 i spørreskjemaet.

2. Tiltak overfor potensielle utleiere. Den formidlingsvirksomheten vi her tenker på dreier seg om ulike av typer tiltakene overfor – og kontakt med – potensielle tilbydere på det private leiemarkedet for å stimulere tilbudet og evt. også kanalisere det mot bestemte kategorier boligsøkende. Disse tiltakene er en viktig del av den totale bistandsvirksomheten. I et lengre perspektiv vil de ikke forekomme – og ikke ha noen berettigelse – uten i tilknytning til formidlingstiltak rettet direkte mot boligsøkende. Disse tiltakene er dekket ved spørsmålene 13–15 i spørreskjemaet.

3. «Kvalitetssikring av kommunal leieformidling». De tiltakene vi tenker på her, omfatter, som omtalt ovenfor, en mer aktiv deltakelse fra formidleren i forhandlingene mellom partene etter at kontakten mellom dem er opprettet. De tjenestene det dreier seg om i denne forbindelsen, vil –

foruten å påvirke resultatet av forhandlingene – også bidra til å redusere den risiko som kan være forbundet med leietransaksjoner. Det vil samtidig si å øke partenes trygghet for at tingene «foregår som de skal», og bidra til et positivt resultat. Å ha behov for offentlig hjelp av en eller annen art, kan i seg selv gi opphav til at folk blir diskriminert på boligmarkedet. Gitt at dette under alle omstendigheter er, eller må antas å bli kjent, vil vi anta at en offentlig medvirkning som ikke bare formidler – men også kvalitetssikrer – leieforholdet, må være viktig både for den boligsøkende og den potensielle utleier. På utleiersiden er det rimelig å anta at det kan ha større betydning for privatpersoner som leier ut den ordinære boligen sin, eller en del av huset som vedkommende selv bor i (sokkelboliger), enn for en profesjonell gårdeier. Det første tilfelle impliserer å slippe noen inn i ditt eget hjem – det andre impliserer et naboskap. Flere studier har vist at folk i slike situasjoner foretrekker å leie ut til slekt, venner og kjente, jf. Langsether m.fl. (2003) og Langsether og Medby (2004). Den offentlige medvirkningen her kan bestå i generell, men relevant, informasjon til begge parter, men ellers av tiltak som kvalitetssikrer leieobjektets standard, betingelsene i leiekontrakten og – ikke minst – at husleia ligger på et akseptabelt nivå. En kommunal kvalitets-sikring av husleia er desto viktigere da mye tyder på at utleiere kan være i stand til å presse opp leia når leietakeren har bostøtte eller annen offentlig støtte til å betale leia. De tiltak og rutiner vi tenker på i denne sammenheng er dekket av spørsmålene 10, 12, 16–19, 26–28 i spørreskjemaet.

Bistanden til de boligsøkende

Gjennom svarene på spørsmålene 2–8 i spørreskjemaet søker vi å kartlegge utbredelsen av de formidlingstiltakene som er direkte rettet til de boligsøkende. De eksakte spørsmålsformuleringene og svaralternativene som ble brukt framgår av spørreskjemaet som er gjengitt i vedlegg 1.

I spørsmål 2 spør vi hvor vanlig det var i 2004 at boligsøkende i første omgang bare ble oppfordret til å skaffe seg bolig selv. I spørsmål 2b søker vi å kartlegge hvor vanlig det var at dette ble fulgt opp med en parallell søking etter en egnet bolig for boligsøkeren.

I spørsmålene 3, 3a og 4, 4a spørres det hvor vanlig det var at kommunene/bydelene stilte garantier og/eller ytte lån til depositum for folk som ble forsøkt skaffet bolig i det private leiemarkedet.

I spørsmål 5 spør vi hvor vanlig det var å yte noen former for praktisk hjelp til de boligsøkende, med å annonsere etter bolig – eller å svare på annonser.

Spørsmålene 6 og 7 dreier seg om kommunen/bydelen noen gang bisto boligsøkende ved å sette dem i direkte kontakt med potensielle utleiere, og

om det forekom at kommunen/bydelen noen gang arrangerte visninger av aktuelle boalternativer i det private leiemarkedet for interesserte boligsøkere.

I spørsmål 8 spør vi hvor vanlig det var at kommunen/bydelen deltok på visning sammen med – eller på vegne av – den boligsøkende, for å vurdere egnetheten av potensielle leieobjekter. Dette spørsmålet faller temamessig i en mellomstilling; det er en tjeneste rettet direkte til den boligsøkende, men den har som formål å sikre leieobjektets standard og egnethet.

Andelen (og antallet) kommuner/bydeler som rapporterer at et tiltak overhodet er anvendt, er ett mulig mål på tiltakets utbredelse. I tabell 5 presenterer vi en samlet oversikt over estimatene på utbredelsen av de formidlings-tiltakene som er rettet direkte mot de boligsøkende, målt ved andelen kommuner/bydeler som enten «nå og da» eller «ganske ofte» har ytet de nevnte typer bistand. Ved å gruppere brukerne i disse kategoriene får vi også et visst inntrykk av hvor hyppig de enkelte tiltakene brukes. Noe adekvat mål på hyppighet er imidlertid dette ikke. Estimaten er basert på frekvensfordelingene for spørsmålene 2–8 i spørreskjemaet som er presentert i vedlegg 1.

Tabell 5: Frekvens for utbredelsen av ulike formidlingstiltak overfor boligsøkere. Andelen kommuner/bydeler som i løpet av 2004 overhodet, «nå og da» og «ganske ofte» har anvendt ulike tiltak. Basis for prosentberegning, N=253.

	Andel som har brukt et tiltak:		Andel totalt
	<i>Nå og da</i>	<i>Ganske ofte</i>	
«Hvor vanlig er det at boligsøkende som henvender seg til kommunen/ bydelen i første omgang blir oppfordret til å prøve å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet selv, og eventuelt komme tilbake for å få mer hjelp dersom de ikke lykkes med å skaffe seg en bolig på egen hånd?», spm 2	23	37	60
«Bistod kommunen/bydelen i løpet av 2004 boligsøkende ved å sette boligsøkere og potensielle utleiery i direkte kontakt med hverandre?», spm 6	47	10	57
»Hender det at det stilles garanti for depositum til leie av bolig (i det private leiemarked)?», spm 3			57
«Ble det i løpet av 2004 gitt noen form for praktisk hjelp til boligsøkende (f.eks. tilgang og hjelp til å bruke datautstyr) med å annonsere etter boliger på leiemarkedet og/eller svare på annonser om ledige leieboliger?», spm 5	36	10	46
»Hender det at det ytes lån til depositum?», spm 4			34
«Hvor ofte forekom det i løpet av 2004 at kommunen/bydelen deltok sammen med de boligsøkende på visninger (evt. gikk på visninger på deres vegne) for å vurdere egnetheten av potensielle leieobjekter?», spm 8	29	4	33
«Avtalte kommunen/bydelen i løpet av 2004 noen gang visninger av aktuelle bo-alternativer i det private leiemarkedet for interesserte boligsøkere?», spm 7	19	4	23

Tabell 6: Kommunene/bydelene fordelt etter hvordan de vanligvis forholder seg i tilfellet de først bare har ytet en slik minimumsbistand som beskrevet i spm. 2. Absolutte tall og prosent beregnet av alle som har ytet denne minimumsbistanden.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Man avventer vanligvis resultatet av de boligsøkendes egen søking før man foretar seg noe mer	84	56
b) Man setter vanligvis i gang en parallell søking etter en egnet bolig for vedkommende	22	15
c) Praksis på dette området er svært varierende	37	25
d) Vanskelig å svare på	7	5
N=	150	100

Spørsmål 2 faller temamessig sett i en særstilling fordi det antyder hvor grensene går for hva folk oppfatter som et formidlingstiltak og hva som ikke er det. Det framgår av tabell 5 at 60 % av kommunene/bydelene bekrefter at de anvender dette tiltaket, dvs. de aller fleste av de ca. 190 som rapporterer at de driver en eller annen form for boligformidling. 37 % av dem sier at det endog er ganske vanlig, jf. svarfordelingen på spørsmål 2 i tabell 5. Ser vi svarene på spørsmål 2 og 2b i sammenheng, viser det seg at man bare i 15 % av kommunene/bydelene (22 tilfeller rapporteres) har en mer aktiv praksis som impliserer at en oppfordring til en boligsøkende om å forsøke å skaffe seg bolig selv følges opp med en parallell søking etter en egnet bolig for vedkommende, jf. tabell 6. 25 % rapporterer om en svært varierende praksis på dette området, mens hele 56 % rapporterer at man avventer resultatet av den boligsøkendes egen søking før man foretar seg noe mer.

I tabell 5 er tiltakene rangert etter utbredelse. Vi ser at oppfordringen om å skaffe seg bolig selv er brukt av flest (60 % av kommunene/bydelene), deretter følger direkte kontaktformidling mellom boligsøker og potensiell utleier og garantistilling for depositum (begge brukt av 57 %), praktisk hjelp ved annonsering (brukt av 46 %), lån til depositum (brukt av 34 %), deltagelse på visning (brukt av 33 %), og arrangering av visninger (brukt av 23 %).

Rangerer vi tiltakene etter andelen kommuner/bydeler som sier at de har anvendt tiltakene ganske ofte, får vi følgende rangering: Oppfordring om å skaffe bolig selv er brukt av flest (37 %), deretter følger garantistilling (29 %), direkte kontaktformidling (10 %), praktisk hjelp ved annonsering (10 %), lån til depositum (8 %), og til slutt arrangering av visninger og deltakelse på visninger (begge 4 %). Spørsmålene om garantistilling og lån til depositum er besvart med ja/nei. Dersom det blir svart ja, spørres det om antallet tilfeller. For å få sammenlignbarhet mellom disse to og de andre spørsmålene når det

gjelder termen å forekomme «ganske ofte», har jeg for enkelhets skyld satt grensen for «ofte bruk» av garantier og lån at de er brukt minst 10 ganger i løpet av året. Her må det nevnes at stort frafall på spørsmålet om antallet garantier og lån kanskje gir for lave estimater av kategorien «ofte bruk» av begge disse tiltakene.

Denne sammenligningen må ikke tas for mer enn den er verdt. I den forbindelse skal vi huske at ved besvarelsen av spørsmål 1 svarte bare 66 kommuner/bydeler totalt at en eller annen form for bistand ble ytet «regelmessig/ganske ofte» – altså et lavere antall enn de som sier at flere konkrete tiltak er anvendt «ganske ofte». Dette kan – når det gjelder spørsmål 2 – skyldes at det i dette tilfellet nettopp dreier seg om et tiltak som flere kanskje ikke regner som et tiltak. Ellers kan det skyldes at grensa for hva som er ofte bruk av garanti er satt for lavt, og /eller at bruken av kategorien «regelmessig» i tillegg til «ganske ofte» i spørsmål 1, signaliserer en høyere terskel for hyppig bruk i spørsmål 1 enn ved vurderingen av de enkelte tiltak i de etterfølgende spørsmålene.

Fordeling av bistandsformene rettet mot boligsøkende

Utbredelsen av de enkelte tiltak kan være interessant nok. Det er av enda større interesse å se om det er slik at tiltakene samlet sett danner bestemte fordelingsmønstre: Er det slik at noen kommuner/bydeler anvender de fleste tiltakene, mens andre ikke anvender noen? Er det en tendens til at noen tiltak brukes oftere sammen enn andre? Hvor ligger tyngdepunktene (median og gjennomsnitt) i fordelingen? Av enda større interesse er det å se hvordan fordelingene eventuelt samvarierer med andre kjennetegn ved kommunene. I vårt tilfelle, hvor vi har med boligmarkedet å gjøre, er det nærliggende å tenke seg at kjennetegn knyttet til urbanisering og kommunenes størrelse vil ha betydning for hvilken formidlingsvirksomhet de driver. For å belyse dette har vi delt inn kommunene i grupper basert på deres folketall, bortsett fra for Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – som er delt inn i bydeler/sosialdistrikter. Kommunetypologien vi bruker har altså en egen gruppe for disse fire byene, som er representert med sine bydeler.

I tabell 7 er kommunene innen hver gruppe fordelt etter en indeks som ganske enkelt måler antall bistandstiltak som anvendes av den enkelte kommune. Indeksen er konstruert ved å gi en kommune verdi 1 når et konkret tiltak er brukt, og 0 når det ikke er brukt. Ved indekskonstruksjonen har vi sett bort fra spørsmål 2b (som angår oppfølgingstiltak til tiltaket det spørres om i spørsmål 2). Dette gir en indeks med verdier fra 0 (ingen tiltak)

til 7 (syv tiltak). Hvordan kommunene fordeler seg i relasjon til antall tiltak de anvender er framstilt i tabell 7.

Tabell 7: Indeks for antall aktiviteter kommunene/bydelene har foretatt i forhold til boligsøkere, etter kommunistørrelse. Tall i prosenter. Alle kommuner som svarte: N=253.

	Kommunistørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Ingen	38	36	30	10	15	5	26
Én	7	7	9	2	-	-	5
To	31	9	7	5	7	-	11
Tre	12	13	9	10	4	-	10
Fire	7	13	18	15	19	15	14
Fem	5	13	16	22	26	20	16
Seks	-	4	5	34	15	30	12
Syv	-	4	7	2	15	30	7
N=	42	75	44	41	27	20	253

Spørsmålene som inngår: spm. 2, spm. 3, spm. 4, spm. 5, spm. 6, spm. 7 og spm. 8, se spørsmålstekstene i tabell 5.

Det viktigste mønsteret som trer fram i tabell 7 er at fordelingen av kommunene etter antall tiltak de anvender avhenger markert av kommune-type. Det er også som forventet. Svært få av kommunene som har mindre enn 10.000 innbyggere anvender mer enn to tiltak. Nesten 40 % av de aller minste (de med mindre enn 5.000 innbyggere) driver ikke slik formidlingsvirksomhet overhodet. Bydelene i de fire største byene representerer den motsatte ytterlighet; over halvparten av dem anvender enten alle eller alle minus ett tiltak. De andre kommunene med over 10.000 innbyggere står i en mellomstilling og har en noe jevnere fordeling. Svært få av dem anvender imidlertid alle tiltakene. Medianen i fordelingene øker med kommunistørrelsen, om enn ikke monotont, fra vel ett tiltak i de minste kommunene til seks 6 tiltak i bydelene. Vi har gjort tilsvarende beregning på basis av seks tiltak (spørsmål 2 ble fjernet fra indeksen). Det førte kun til mindre endringer i fordelingene av indeksene.

Tiltak overfor potensielle utleiere

Her dreier det seg om ulike former for kontakt med potensielle utleiere med sikte på å stimulere tilbudet av leieboliger. Utbredelsen av disse tiltakene, målt ved antall kommuner/bydeler som overhodet har anvendt dem, og anvendt dem regelmessig eller sporadisk, er presentert i tabell 8.

Tabell 8: Frekvens for utbredelsen av ulike tiltak overfor boligtilbydere. Andelen kommuner/bydeler som i løpet av 2004 overhodet, «nå og da» og «regelmessig» har hatt ulike former for kontakt med boligtilbydere for å skaffe tilveie leieobjekter. Basis for prosentberegning, N=253.

	Andel som har brukt et tiltak:		Andel totalt
	<i>Nå og da</i>	<i>Regelmessig</i>	
"Hadde kommunen/bydelen i løpet av 2004 regelmessig eller sporadisk kontakter med private utleiery (firmaer eller privatpersoner) for å skaffe egnede leieboliger til boligsøkende?", spm 13.	43	17	60
"Leste dere regelmessig boligannonsene i dagspressa og/eller på nettet med sikte på å kunne formidle leieboliger til de boligsøkende?", spm 15.	34	22	56
"Annonserte kommunen/bydelen etter boliger i det private utleiemarkedet med sikte på formidling til boligsøkende?", spm 14.	21	2	23

Av de tre typer tiltak vi her spør om, viser det seg at to skiller seg ut; 60 % av kommunene/bydelene holdt kontakt (regelmessig eller sporadisk) med private utleiery, 56 % holdt seg oppdatert om ledigmeldte boliger i dagspressa eller på nettet, mens bare 23 % selv annonserte etter boliger med sikte på formidling til boligsøkende i løpet av året 2004. Begrenser vi oss til de som oppgir at de anvender disse tiltakene regelmessig, endres rekkefølgen, og utbredelsen blir langt mer beskjeden. Henholdsvis 22, 17 og 2 % av kommunene/bydelene holdt seg regelmessig oppdatert på annonsemarkedet, hadde regelmessig kontakt med private utleiery og annonserte selv etter utleieobjekter med sikte på formidling til boligsøkende.

Også her er det av interesse å se på fordelingsmønsteret for tiltakene sett under ett, og undersøke om kommunenes bruk av disse tiltakene også samvarierer systematisk med kommunestørrelsen. Dette er belyst i tabell 9, hvor den aktuelle indeks gir uttrykk for antall tiltak som er anvendt. Her har vi ikke beregnet prosenter, bare absolutte tall.

Tabell 9: Indeks for antall aktiviteter kommunene/bydelene har foretatt i forhold til boligtilbydere, etter kommunistørrelse. Absolutte tall.

	Kommunistørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Ingen	29	36	15	7	5	2	96
Én	-	2	2	-	3	-	7
To	13	30	17	14	11	14	100
Tre	-	7	10	20	8	4	50
N=	42	75	44	41	27	20	253

Spørsmålene som inngår er; spm. 13, spm. 14 og spm. 15, se spørsmålstekstene i tabell 8

I hovedsak finner vi igjen det samme fordelingsmønsteret her som når det gjelder tiltakene rettet direkte til de boligsøkende. Det ser imidlertid ut som om det er i størrelsesgruppen fra 10 til 20 tusen vi hyppigst finner kommuner som bruker alle de tre kontaktformene vi ser på her overfor potensielle utleiere i det private markedet.

Kvalitetssikring av kommunal leieformidling

Den virksomheten som kan grupperes under denne overskriften omfatter de mer meglingspregede aspekter av kommunenes formidling. Det kan dreie seg om kommunenes involvering i forhandlingene mellom partene og om rutiner og praksis for å sikre formidlingens kvalitet/innhold – til fordel både for utleier og leietaker. Disse rutineene kan være av to typer; de kan dreie seg om råd, veiledning og kontroll i konkrete formidlingstilfeller, eller en mer generell informasjons-, råd- og veiledningsvirksomhet overfor befolkningen. I denne studien har vi differensiert denne virksomheten slik:

- rutiner for håndtering av dårlig boligstandard
- rutiner vedr. krav til/godkjenning av leiekontrakt
- rutiner vedr. krav til/godkjenning av husleia
- rutiner for informasjon, råd og veiledning til befolkningen

På basis av en vurdering av hvorvidt kommunenes engasjement på hvert av disse feltene har en aktiv eller reaktiv karakter, skal vi forsøke å fordele kommunene langs en aktiv/passiv-dimensjon.

Den råd- og veiledningsvirksomheten vi er ute etter dekkes av flere spørsmål i spørreskjemaet:

Spørsmål 10 forsøker å fange opp rutiner og reaksjonsformer fra kommunens/bydelens side når man kommer over leieobjekter hvor det er tvilsomt om de tilfredsstillende ordinære krav til egnet bolig. Informantene

presenteres for et knippe på syv ulike reaksjonsformer som de skal krysse av for dersom en eller flere av dem brukes. Her kan vi merke oss at bare ca. ¼ av de som svarte, gav uttrykk for at det ikke ble reagert på noen spesiell måte når det ikke ble krevd av lov eller forskrifter. Den mest utbredte reaksjonsformen var å fraråde at det ble inngått leieforhold når boligen ikke tilfredsstilte kravene til egnethet, dette ble nevnt av ca. 40 % av informan- tene. Å sette boliger med dårlig standard på svarteliste var lite utbredt (nevnt av bare 6 %). Jeg viser forøvrig til tabell 10.

Tabell 10. Spm. 10: Kommunene/bydelene fordelt etter hvordan det reageres dersom dere, under arbeidet med å skaffe bolig til folk på det private leiemarkedet, blir kjønt med boliger som ikke tilfredsstillt kravene til «egnet bolig» (NB! Flere svaralternativer mulige). N=253.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Det reageres vanligvis ikke på noen spesiell måte unntatt når det kreves av lov eller forskrifter	59	23
b) Dersom det er søkt om garanti for eller lån til depositum til et nytt leieforhold krever vi at alltid «egnet bolig» som betingelse for å innvilge søknaden	64	25
c) Det hender vi fraråder at det inngås leieforhold når boligen ikke tilfredsstillt kravene om å være egnet – også i situasjoner hvor det ikke kreves av lov eller forskrifter	99	39
d) Det hender vi oppretter tilstandsrapport på boliger av dårlig standard og setter dem på «svarteliste»	15	6
e) Det hender vi i slike tilfeller råder potensielle leietakere til å kreve reduksjon av husleia eller utbedring av boligen som betingelse for å inngå leiekontrakt	37	15
f) Det hender vi tar initiativ direkte overfor utleier og krever utbedring av boligen som vilkår for at boligen skal komme i betraktning ved framtidig boligformidling	36	14
g) Det reageres på andre måter	28	11

Spørsmål 12 forsøker å fange opp eventuell bistand til leietakere i form av dokumentasjon av leilighetens tilstand ved innflytting, med sikte på å styrke deres stilling i tilfelle det senere oppstår tvist om leilighetens standard. Dette er tydeligvis en praksis som er lite utbredt; 6 % rapporterer at dette er noe som skjer ganske ofte, 26 % sier at det kan skje en sjelden gang og 32 % sier at det aldri forekommer, se forøvrig tabell 11.

Tabell 11. Spm. 12: Kommunene/bydelene fordelt etter hvorvidt det forekommer at man med tanke på at det kan oppstå tvister om leilighetens tilstand ved innflytting, jf. spm. 11, bistår leietakeren med å lage dokumentasjon av denne tilstanden. Tall i prosent.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Det forekommer aldri	82	32
b) Det kan skje en sjelden gang	65	26
c) Det skjer ganske ofte	16	6
d) Vanskelig å svare på	34	13
Ubesvart	56	22
N=	253	100

I spørsmålene 16, 17, 18 og 19 forsøker vi å fange opp kommunenes/bydelenes rutiner, krav og reaksjonsformer hva angår godkjenning av leiekontrakter og husleie i leieforhold som etableres i det private leiemarkedet med kommunens/bydelens medvirkning. I hvert spørsmål stilles informanten overfor flere aktuelle, gjensidig utelukkende svaralternativer. Det alternativet som er mest vanlig skal velges. Her spørres det separat om reaksjonsformene dersom boligsøker er mottaker av sosialhjelp (spm. 16 og 19), og når boligsøker ikke mottar sosialhjelp (spm. 17 og 18).

I spørsmål 26 spør vi om kommunene/bydelene gir noen form for informasjon til publikum om hvilken hjelp de har å tilby til folk som trenger hjelp til å skaffe seg bolig. Her er også flere svaralternativer mulig. Spørsmålene 27 og 28 dreier seg om kommunenes/bydelenes informasjon til boligsøkende om deres rettigheter etter husleieloven og om husleienivået og leiekravene i det lokale leiemarkedet.

Her skal jeg først presentere svarfordelingene på spørsmålene 17, 18, 26, 27 og 28, hvor det også vil gå fram hvordan de enkelte svaralternativ er klassifisert langs en aktiv/passiv-dimensjon for hvert enkelt spørsmål. Når vi foretar denne klassifiseringen er hovedpoenget ved differensieringen mellom aktiv og passiv hvorvidt det dreier seg om tiltak/rutiner (det kan være godkjenningsrutiner, kontroll, henstillinger og råd) som kommunene er pålagt eller iverksetter på egen hånd – eller om det er tiltak som kommunene setter i verk på oppfordring fra den boligsøkende. Det siste er uttrykk for en reaktiv praksis. Hvor aktiv eller reaktiv/passiv kommunenes reaksjonsform er, vil naturligvis avhenge av hva slags saksforhold det dreier seg om, om de ved lov eller forskrift er pålagt å reagere på bestemte måter, om det problem det dreier seg om bare foreligger i begrenset omfang og/eller i en «mild» form lokalt – eller ikke, og hvilken kapasitet og hvilke ressurser kommunene har til å sette i verk adekvate tiltak. Sist, men ikke minst, bør det også nevnes at det vil ligge en ideologisk faktor her, som dreier seg om hva som

bør oppfattes som et offentlig ansvar – og om så er tilfelle – hvorvidt dette ansvaret bør ligge på kommune- eller bydelsnivå. Svaralternativene vi har brukt i de aktuelle spørsmålene gjenspeiler i varierende grad disse momentene, men langt fra fullstendig.

Disse klassifiseringene er i neste omgang lagt til grunn for å konstruere en indeks som summerer opp reaksjonsmåten i de fire situasjonene som spørsmål 17, 18, 26 og 28 representerer. Det gjør det mulig å plassere kommunene på en aktiv-passiv-skala som uttrykker en slags gjennomsnittsreaksjon av hvordan de reagerer med hensyn til godkjenning av leiekontrakter og husleie i konkrete bistandssituasjoner, og med hensyn til informasjon til publikum om hvilken hjelp det offentlige kan tilby dem som trenger hjelp til å skaffe seg bolig, og hva kommunene gjør for å informere potensielle leietakere om leienivået i det lokale leiemarkedet.

Tabell 12. Spm. 17: Kommunene/bydelene fordelt etter den mest vanlige praksis når det gjelder godkjenning av leiekontrakter når de bistår ikke-sosialhjelpsmottakere med å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet. Tall i prosent. N= Alle som har svart at de driver en eller annen form for formidling.

	Antall kommuner	Prosent
a) Vi ber ikke om å få se kontrakten; betrakter det som et forhold mellom leier og utleier - passiv	71	37
b) Vi ser på kontrakten – og gir råd om hva som evt. bør forbedres – på leietakerens oppfordring – passiv	28	15
c) Vi ber alltid om å få se kontrakten, og gir råd til leietakeren om hva som evt. bør forbedres – aktiv	28	15
d) Vi krever alltid å få godkjenne kontrakten før leieforholdet etableres, og tar evt. også selv kontakt med utleier for å få rettet opp kontrakten – aktiv	11	6
e) Vi har en noe varierende praksis – « verken-eller »	53	28
N=	191	100

Skal vi dømme etter tabell 12, er det bare et fåtall kommuner/bydeler som kan sies i hovedsak å ha en aktiv praksis hva angår godkjenning av leiekontraktene i de tilfeller de har bidratt til å etablere et leieforhold. Bare 6 % av de 191 kommuner/bydeler som svarte på dette spørsmålet sier at de alltid krever å få godkjenne kontrakten før leieforholdet etableres. Mange gir uttrykk for at deres praksis er varierende, men den største gruppen (knappt 40 % av de som har svart) gir uttrykk for at dette er et forhold mellom leier og utleier, som ikke angår det offentlige.

Ser vi på hvordan dette varierer med kommunestørrelsen, jf. tabell 12b, gir det et broket bilde. To tendenser synes imidlertid å framtre: I de største

kommunene – særlig i de fire største byene – er det færrest som mener at dette er en sak som ikke angår det offentlige. Tilsvarende er det også i kommuner med folketall over 20.000 at det er vanligst å kreve godkjenning av leiekontrakten før et leieforhold etableres.

Tabell 12b: Svarfordelingen på spørsmål 17 etter kommunistørrelse. Tall i prosent.

	Kommunistørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	36	42	45	36	32	21	37
b)	23	15	10	14	9	21	15
c)	7	13	13	22	9	26	15
d)	3	-	7	6	18	11	6
e)	32	31	26	22	32	21	28
N=	31	48	31	36	22	19	191

Når det gjelder godkjenning av husleia, antyder tallene i tabell 13 en litt mer aktiv praksis enn hva leiekontrakten generelt angår. 18 % av kommunene/bydelene krever å få godkjenne leia før leieforholdet etableres, og i tillegg ber 13 % om i det minste om å bli informert om den avtalte leia. Jevnfører vi svarene på spørsmål 18 med svarene på spørsmål 19 – som dreier seg om rutinene for godkjenning av husleia når leietaker mottar sosialhjelp (jf. spørsmål 19 i Vedlegg 1) – er det en markert forskjell. 55 % av de 200 kommunene/bydelene som har svart på dette spørsmålet, sier at de i slike tilfeller alltid krever å få godkjenne leia. Dette gjenspeiler nok at sosialhjelpsmottakere svært ofte får sosialhjelp til å dekke husleia.

Tabell 13. Spm. 18: Kommunene/bydelene fordelt etter den mest vanlige praksis for godkjenning av husleia i de leieforhold som er etablert i det private leiemarkedet med kommunens/bydelens medvirkning. Tall i prosent. N=Alle som har svart at de driver en eller annen form for formidling.

	Antall kommuner	Prosent
a) Vi har ingen rutiner; vi ser på det som et forhold mellom utleier og leietaker – passiv	57	29
b) Vi vurderer leia og gir råd på leietakers oppfordring – passiv	34	17
c) Vi ber alltid om å bli informert om leia, og sier fra dersom leietaker, etter vår mening, har godtatt for høy leie – aktiv	26	13
d) Vi krever å få godkjenne leia for leieforholdet etableres – aktiv	35	18
e) Vi har en varierende praksis på dette området – passiv	27	14
f) Vanskelig å svare på – « verken-eller »	21	11
N=	200	100

Ser vi på svarfordelingen på spørsmål 18 etter kommunestørrelsen, tegner det seg et klarere bilde enn for spørsmål 17. Det er en markert økning med kommunestørrelsen når det gjelder de to aktive praksisene c) og d). Særlig kjelder det alternativ d) – å kreve at husleia godkjennes før et leieforhold godkjennes, jf. tabell 13b.

Tabell 13b: Svarfordelingen på spørsmål 18, etter kommunestørrelse. Tall i prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	63	30	24	18	28	-	29
b)	6	18	27	21	12	17	17
c)	9	10	15	18	8	17	13
d)	0	12	6	24	28	44	18
e)	3	16	15	11	20	22	14
f)	19	14	12	8	4	-	11
N=	32	50	33	38	25	18	200

Tabell 14 viser utbredelsen av ulike måter kommunene/bydelene bruker for å informere publikum om hvilken hjelp og bistand det offentlige kan stille opp med i tilfelle folk trenger hjelp til å skaffe seg bolig. Her skulle det ideelt sett krysses av for alle måter å informere på som man benytter seg av. Her har vi definert alle beskrevne måter å gjøre dette på som aktive former for informasjon.

Tabell 14. Spm. 26: Utbredelsen av ulike måter kommunene/bydelene bruker for å informere publikum om hvilken hjelp og hvilke tjenester det offentlige har å tilby folk som trenger hjelp til å skaffe seg bolig. (Flere svaralternativer var mulig). Tall i prosent.

	Antall kommuner	Prosent
a) Nei, vi driver ingen generell informasjonsvirksomhet - passiv	106	42
b) Det lages informasjonsmateriale på ad hoc-basis – ved behov – aktiv	22	9
c) Dette informasjonsbehovet søker vi å dekke gjennom informasjonsbrosjyrer – aktiv	34	13
d) Dette informasjonsbehovet søker vi å dekke på vår hjemmeside på nettet – aktiv	45	18
e) Dette behovet søker vi dekket gjennom en offentlig tilgjengelig serviceerklæring – aktiv	18	7
f) Vanskelig å svare på – passiv	29	12

Skal vi stole på tabell 14 gir vel 40 % av alle kommuner/bydeler ingen generell informasjon til publikum om hvilken hjelp og hvilke tjenester de kan tilby på dette området. Hjemmeside på nettet er det tiltaket som oftest blir nevnte som middel til å dekke dette informasjonsbehovet.

Av tabell 14b framgår det at denne informasjonsvirksomheten varierer med kommunestørrelsen. Det er særlig informasjonsalternativene c), d) og e) som øker markert med kommunestørrelsen. Det er kun i de fire største byene at summen av andelene som oppgir at de driver med et eller annet informasjonstiltak overstiger 100; dvs. at de i gjennomsnitt anvender ett tiltak. Samtidig er det bare ¼ av dem som ikke gir noen form for informasjon.

Tabell 14b. Svarfordelingen på spørsmål 26, etter kommunestørrelse. Tall i prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	45	48	39	42	37	25	42
b)	12	5	9	7	11	10	9
c)	10	5	7	22	19	45	13
d)	10	9	16	37	19	30	18
e)	-	4	7	7	15	20	7
f)	19	7	11	10	15	15	12

Tabell 15. Spm. 27: Kommunene/bydelene fordelt etter hvilken form for informasjon de gir til de boligsøkende om deres rettigheter etter husleieloven; f.eks. om oppsigelsesvernet, bestemmelsene vedrørende regulering av husleia, vedlikeholdsplikten og andre sentrale bestemmelser i loven. Tall i prosent.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Nei, vi har hittil ikke gitt slike orienteringer	27	11
b) Vi gir slike orienteringer bare til boligsøkere ved behov	152	60
c) I tillegg til orientering ved behov har vi noe skriftlig informasjonsmateriale tilgjengelig for alle (i brosjyrer og på nettet) på dette området	8	3
d) Vanskelig å svare på	13	5
Ubesvart	53	21
N=	253	100

I tabell 15 gir vi et enkelt bilde av hvordan kommunene/bydelene informerer de boligsøkende om deres rettigheter etter husleieloven, jf. spørsmål 27 i spørreskjemaet. Vi ser at det mest vanlige er å gi slike orienteringer bare til boligsøkere ved behov – 75 % av alle som har besvart dette spørsmålet (60 % av alle som besvarte spørreskjemaet) sier at det er det de normalt gjør. Bare

4 % har utarbeidet noe skriftlig informasjonsmateriale på dette området. Her er det de små kommunene som skiller seg ut, under halvparten av dem driver denne formen for orienteringer til de boligsøkende, jf. tabell 15b.

Tabell 15b: Svarfordelingen på spørsmål 27, etter kommunestørrelse. Tall i prosent. N=alle som har svart på spm. 27.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	30	18	9	5	4	5	14
b)	46	71	79	90	92	90	76
c)	3	2	9	5	4	-	4
d)	21	8	3	-	-	5	7
N=	33	49	33	38	24	19	200

Opplysningene i tabell 16 dreier seg om hvorvidt kommunene/bydelene gir informasjon om husleienivået og leiekravene i det lokale leiemarkedet til de boligsøkende. Svaralternativene forsøker å tegne et bilde av hva de foretar seg for å informere aktuelle og potensielle boligsøkende på dette feltet, og også for å holde seg informert selv. Bare 14 % av kommunene/bydelene sier at de ikke gir slik informasjon fordi de ikke har oversikt selv. De fleste

Tabell 16. Spm. 28: Fordeling av kommunene/bydelene etter hvordan de vanligvis orienterer de boligsøkende/potensielle leietakere om husleienivået/leiekravene i det lokale leiemarkedet. Tall i prosent. N=Alle som har svart at de driver en eller annen form for formidling.

	Antall kommuner	Prosent
a) Nei, husleienivå og/eller leiekrav har vi manglende oversikt over - passiv	28	14
b) Vi gir slike orienteringer bare til boligsøkende/leietakere ved behov – så langt vi har kunnskap om dette – passiv	101	50
c) Vi søker å holde oss informert om endringene i husleienivå og/eller leiekrav men har ikke kapasitet til å gi generelle orienteringer – passiv	35	17
d) Vi forsøker å være oppdatert og driver noe generell informasjonsvirksomhet om dette (på nettet eller i andre fora) – aktiv	12	6
e) Kommunen/bydelen har etablert en egen kartlegging av husleiene/ leiekravene i det private leiemarkedet, både for internt og eksternt bruk – aktiv	5*	3
f) Vanskelig å svare på – « verken-eller »	20	10
N=	201	100

*) 4 av disse er bydeler i de store byene.

plasserer selv den informasjonsvirksomheten de driver i kategoriene b) og c). De er mest dekkende for kommuner/bydeler som gjør noe, men ikke mye, verken for å holde seg informert selv eller for å bringe den informasjon de har videre til potensielle brukere. Vi har klassifisert begge som passive måter å drive informasjon på. Kun 3 % plasserer seg i kategori e), som impliserer at man driver egen kartlegging på dette området, for både internt og eksternt bruk.

Fordelingene etter kommunestørrelse viser at når det gjelder denne siden ved formidlingsvirksomheten er det ganske stor forskjell mellom de store og de små kommunene. Mens mange av de minste kommunene finner det for vanskelig å svare på dette spørsmålet, er ikke det tilfelle for noen av bydelene og de største kommunene. Andelen som sier at de ikke driver slik informasjon er størst i de minste kommunene, særlig i den aller minste. Kategori c) viser en klar stigning med kommunestørrelsen, mens det ikke i samme grad gjelder kategori d). Når det gjelder den mest aktive formen for informasjon, kategori e), som også impliserer at man driver egen kartleggingsvirksomhet av det lokale husleienivået, skiller bydelene i de fire største byene seg ut ved at det så og si er bare de som oppgir at holder på med dette. Vi skal imidlertid merke oss at det bare er 1/5 av de 19 bydelene som svart på dette spørsmålet som oppgir at de tilbyr en informasjonsvirksomhet på dette nivået.

Tabell 16b: Svarfordelingen på spørsmål 28, etter kommunestørrelse. Tall i prosent

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	27	14	12	8	8	11	14
b)	36	60	52	55	54	37	50
c)	3	6	24	21	33	26	17
d)	3	6	6	11	4	5	6
e)	-	-	3	-	-	21	3
f)	30	14	3	5	-	-	10
N=	33	50	33	38	24	19	201

Avslutningsvis skal vi se hvilket bilde vi får av kommunene/bydelene mht. hvor aktive de er når det dreier seg om aktiviteter som har relevans for kvalitetssikringen av formidlingsvirksomheten; her basert på rutiner og praksis når det gjelder godkjenning av leiekontrakter og husleie, og den råd- og veiledningsvirksomheten vi søker å kartlegge i spørsmålene 26 og 28. I

tabell 17 er kommunene/bydelene klassifisert etter den aktiv/passiv-skala vi omtalte ovenfor, og dessuten etter kommunestørrelse.

Tabell 17: Fordeling av kommunene/bydelene i relasjon til en aktiv/passiv-skala bygd på svarene på spørsmålene 17, 18, 26 og 28, etter kommunestørrelse. Tall i prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Passiv	91	83	77	56	56	30	13
Verken - eller	5	13	9	20	22	30	75
Aktiv	5	4	14	24	22	40	12
N=	42	75	44	41	27	20	229

* Spørsmålene som inngår er spm. 17, spm. 18, spm. 26 og spm. 28. For formulering av spørsmål og svaralternativer, se spørreskjemaet i Vedlegg 1.

Det ligger stor grad av vilkårlighet til grunn for denne måten å vurdere kommunenes/bydelenes rutiner og atferd på. Det bildet som presenteres i tabell 17 må derfor tas med en stor klype salt. Det er naturligvis vilkårlig hvordan grensene mellom de tre kategoriene «passiv», «verken-eller» og «aktiv» er trukket. Størrelsen på gruppene er følgelig også vilkårlig. Til tross for disse vilkårlighetene gir den indeksen som ligger til grunn for klassifiseringen i tabell 17, uttrykk for en rangordning av kommunene/ bydelene etter denne dimensjonen, som vi sannsynligvis også ville finne igjen om andre spørsmål ble lagt til grunn. Den gir et bilde av kommunenes/bydelenes adferdsmønster som både er relevant og interessant i relasjon til de sentrale problemstillingene i dette prosjektet. Særlig sett på bakgrunn av de politiske signaler som er gitt om at det i framtida bør satses mer på denne formidlingsvirksomheten enn det gjøres i dag, er det viktig å ha et mest mulig fullstendig bilde av de rutiner og praksiser kommunene/bydelene arbeider etter i dag.

Gruppen passiv utgjør over halvparten av alle kommuner/bydeler i alle kommunetypene bortsett fra bydelsgruppa. Andelen aktive øker med kommunestørrelsen, det samme gjelder også andelen verken-eller. Slik sett finner vi her et forventet mønster.

5.4 Resultatene av formidlingsvirksomheten

5.4.1 Mulige mål

Det enkleste og mest åpenbare mål for resultatet av formidlingsvirksomheten er antallet nyetablerte leieforhold virksomheten fører til i løpet av en bestemt tidsperiode. Dette målet ser bort fra et hvert kvalitativt aspekt ved boligen og leieforholdet, som f.eks. boligens standard, beliggenhet og størrelse i forhold til behovet. Vurdering av slike aspekter vil jeg tro er sentralt når man i den offentlige boligpolitikken bruker begrepet «egnet bolig». Det er også rimelig å tro at folk vil ha slike kvalitative aspekter i tankene når det blir spørsmål om hvor vellykket den kommunale boligformidlingen er. I denne kartleggingen har det ikke vært mulig å ta hensyn til slike aspekter. Vi stilte imidlertid et par spørsmål om forekomsten av konflikter og klager når det dreier seg om leieforhold som er etablert med kommunens hjelp. Både forekomst og fravær av konflikter og klager kan imidlertid være vanskelig å tolke.

Som vi drøftet ovenfor, skulle vi gjerne hatt mulighet til å knytte resultatet – i form av nyetableringer – til bruken av bestemte formidlings tiltak (eller knipper av tiltak). Det ville gi oss informasjon om tiltakenes effektivitet. Det er det heller ikke mulig å gjøre i vårt tilfelle. Som en erstatning for det – en tredje eller fjerde beste løsning – valgte vi å be informantene om å gi sin *vurdering* av resultatene av å bruke de enkelte formidlingstiltak. De ble gitt fire svaralternativer; a) at det sjelden gav et positivt resultat, b) at det gav varierende resultat, c) at det som regel gav et positivt resultat, d) at det er vanskelig å svare på. De svar som blir gitt her er ikke objektive mål på effektivitet, kun vurderinger av relevans for spørsmålet om effektivitet.

Det kan ofte også være relevant å se resultatet – i form av nyetableringer – i relasjon til bestemte grupper boligsøkende. Vi valgte å gjøre det i ett tilfelle – når det gjelder flyktninger.

Vi står etter dette igjen med fire ulike mål på resultatet av formidlingsvirksomheten.

5.4.2 Antall nye leieforhold

Antallet nye leieforhold estimerer vi på to måter; ved å spørre direkte om det, jf. spørsmål 35, og ved å spørre om antall garantier som er stilt og lån som er gitt for å dekke krav om depositum.

Antall nye leieforhold estimert ved spørsmål 35 i NOVA-kartlegging 2004

Vårt forsøk på å spørre direkte om hvor mange personer/husstander som med kommunal bistand hadde lyktes med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet i 2004, falt ikke heldig ut, jf. spørsmålene 32–36 i Vedlegg 1. Bare 22 % (57 av 253) av informantene svarte at det var mulig for dem å gi endog bare et anslag på dette. Fordelingen av svarene fra disse 57 informantene er presentert i tabell 18. Det ligger i sakens natur at de største kommunene i gjennomsnitt vil ha flest nyetableringer. Fordi så få har svart på dette spørsmålet, er det ikke mulig å beregne fordelinger av nyetableringene etter kommunestørrelsen.

Anslagene fra informantene ble gitt både i direkte antall og i intervaller. Det gjør det mulig – men bare under bestemte, og delvis urealistiske, forutsetninger – å estimere både det totale og det gjennomsnittlige antallet etableringer i svarergruppen. Setter vi antallet nyetableringer i hver gruppe lik gjennomsnittet for gruppen, og antallet i gruppen med over 50 nyetableringer til 100, gir dette $51+56+420+1300=1830$ nyetableringer i gruppen som svarte. Blåser vi opp dette estimatet til et estimat på antall nyetableringer på landsbasis, basert på at disse kommunene er representative, gir det et anslag på ca. 7500 nyetableringer (1830×4). (Dette er et estimat vi må ta med en stor klype salt, det er veldig følsomt for anslaget på nyetableringer i gruppen med over 50 etableringer).

Tabell 18: Kommuner/bydeler gruppert etter antall hushold som med deres bistand lyktes med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet i 2004. Kommunenes/bydelenes egne opplysninger. N=Alle som kunne gi anslag på dette.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
Ingen	6	11
1–5	17	30
6–10	7	12
11–50	14	25
Over 50	13	23
N=	57	100

Garantier og lån til depositum

Antallet slike garantier og lån er allerede registrert i KOSTRA's boligskjema. Dette er kanskje i dagens situasjon det beste (og eneste mulige) mål på det totale antall nyetableringer i det private leiemarkedet som kommer i stand med bistand fra det offentlige. I den grad ikke alle utleiery forlanger depositum – eller leietakeren finansierer det selv – underestimeres antall

nyetableringer med dette målet. Det samme vil være tilfelle dersom lån til depositum innvilges som en del av et vedtak om sosialhjelp. I den grad det også finnes kommuner som forlanger depositum ved utleie av de boliger de selv eier eller har disposisjonsretten over (har retten til å tildele), vil antallet bli overvurdert. Vi vet at alt dette forekommer, men ikke i hvilket omfang.

I følge opplysningene i KOSTRA for 2003 ble det i løpet av dette året stilt i alt 11.430 garantier og gitt 1.303 lån til å dekke depositumsansvar. Henholdsvis 230 og 90 kommuner opplyste positivt at de brukte disse virkemidlene i 2003, se tabellene 19 og 20. Dette antyder at antallet nyetableringer i det private leiemarkedet med kommunal bistand kan ligge på ca. 12.500 i året.

Vi stilte også spørsmål om garantier og lån til depositum i spørsmålene 3 og 4 i NOVA-kartlegging 2004. Her er det poengtert at dette gjelder leieforhold i det private leiemarkedet. Henholdsvis 143 og 87 kommuner/bydeler svarte her at det hender at de bruker disse virkemidlene, og 110 og 48 at dette ble gjort i 2004, se tabellene 19 og 20. Det er vanskelig å sammenligne våre tall med tallene i KOSTRA. KOSTRA-tallene baserer seg på alle – og bare – kommuner, bortsett fra et frafall på ca. 40–50 kommuner. Våre data baserer seg på svarene fra 253 kommuner og bydeler – hvor de 20 bydelene som har svart erstatter de 4 største byene. Oslo alene står for 3590 av garantiene og 702 av lånene som ble rapportert til KOSTRA i 2003.

Til sammen oppgav de 110 kommunene/bydelene som i NOVA-kartlegging 2004 oppgav at de hadde stilt garantier, at dette hadde skjedd i 8.250 tilfeller. De ca. 50 kommunene/bydelene som oppgav at de hadde gitt lån, oppgav at dette til sammen hadde skjedd i 750 tilfeller. Til sammen gir dette et estimat på ca. 9.000 nyetablerte leieforhold i løpet av 2004. Dette estimatet er basert på bekreftende svar fra ca. halvparten så mange kommuner som i KOSTRA, og må derfor nødvendigvis være for lavt. Hvor mye for lavt er vanskelig å si. Det riktige estimatet er imidlertid helt sikkert ikke dobbelt så stort. Av tabellene 19 og 20 går det fram at Kartleggingen 2004 både har en større andel kommuner som ikke bruker disse virkemidlene, og av de som bruker dem mye. De som svarer bekreftende i NOVA-kartlegging 2004 vil verken være representative for hele universet av kommuner/bydeler i denne undersøkelsen, eller for de som svarer bekreftende i KOSTRA, men ikke i NOVA-kartlegging 2004. Både tabellene 19 og 20, og andre analyser vi har gjort, tyder på at det i frafallet fra NOVA-kartlegging 2004 befinner seg mange (små) kommuner som sjelden bruker disse to virkemidlene. Dette antyder at et estimat på nyetablerte leieforhold – med kommunens hjelp – i det private leiemarkedet, basert på rapportene av garantier og lån til

KOSTRA, kan være rimelig korrekt. I 2003 lå altså dette estimatet på ca. 12.500 slike nyetableringer.

Tabell 19. Kommunene/bydelene fordelt etter antall garantier for depositum de stilte i 2004 og 2003. Fordelingene basert på opplysningene fra de som besvarte spørsmålet om garantier i NOVA-kartlegging 2004 og i KOSTRA 2003.

	Kartleggingen 2004		KOSTRA 2003	
	<i>Antall kommuner/bydeler</i>	<i>Prosent</i>	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Ingen	125	53	164	42
1 – 10	34	15	125	32
11 – 25	26	11	40	10
26 – 100	31	13	48	12
Over 100	18	8	17	4
N=	234	100	394	100

Tabell 20. Kommuner/bydeler fordelt etter antall lån utbetalt til depositum i 2004 og 2003. Fordelingene basert på opplysningene fra de som besvarte spørsmålet om lån i NOVA-kartlegging 2004 og i KOSTRA 2003.

	Kartleggingen 2004		KOSTRA 2003	
	<i>Antall kommuner/bydeler</i>	<i>Prosent</i>	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Ingen	187	80	295	77
Ett	14	6	28	7
2–10	14	6	48	13
11–25	10	4	5	1
Over 25	9	4	8	2
N=	234	100	384	100

En ting er hvor godt dette estimatet er i statistisk forstand, en annen ting er hvilken boligpolitisk betydning en formidlingsvirksomhet av denne størrelsesorden har. For å bedømme det er det nærliggende å jamføre dette estimatet på ca. 12.500 nyetablerte leieforhold i det private leiemarkedet med det samlede antallet årlige tildelinger av kommunale utleieboliger, som i følge KOSTRA utgjorde ca. 16.000 i løpet av 2004. Tar vi i betraktning at dette tallet dreier seg om tildelingsvedtak i løpet av året, og at ca. 8.000 husstander som hadde blitt tildelt bolig, sto på venteliste ved årets utgang, er min vurdering at resultatene av den kommunale formidlingsvirksomheten allerede i dag har stor betydning

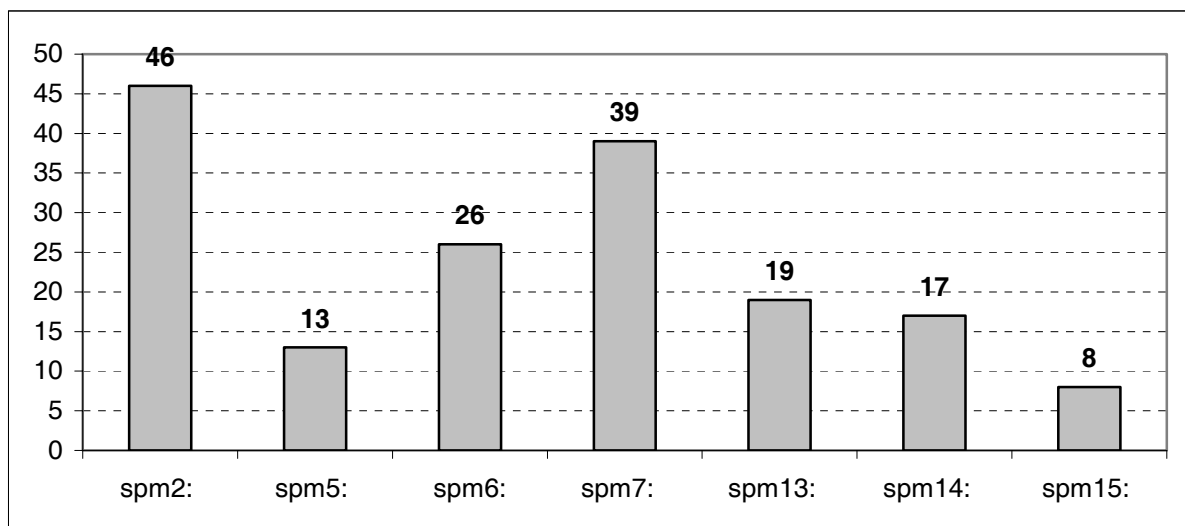
I en boligpolitisk sammenheng er det naturligvis ikke bare et spørsmål om å jamføre antall. Antallet årlige formidlinger må bedømmes ut fra hvilke

grupper som er målgrupper for (eller som nyter godt av) denne virksomheten – og på grunnlag av hvilken ressursbruk som ligger bak resultatene. Disse momentene blir også først interessante i sammenligning med andre boligpolitiske virkemidler – f.eks. tildeling av kommunale boliger. I dette prosjektet kan vi bare i svært begrenset grad belyse disse momentene – og da bare for denne formidlingsvirksomheten alene. Hvilke grupper som først og fremst blir hjulpet av denne bistanden kommer vi tilbake til i kapittel 6. Ressursbruk, effektivitet og hvor vellykket ulike tiltak er, berører vi i flere avsnitt; først i 5.4.3 og senere i avsnittene 5.4.5 og 5.5.2.

5.4.3 Vurdering av formidlingstiltaks vellykkethet

I spørsmålene 2, 5, 6 og 7 inviterte vi informantene til å gi en vurdering av hvor vanlig det er at de formidlingstiltakene som er rettet direkte mot de boligsøkende, fører til positive resultater i form av nyetablering når de blir brukt. I spørsmålene 13, 14 og 15 stilte vi tilsvarende spørsmål om hvorvidt de ulike former for kontakt med potensielle utleiery førte til at man fikk tak i flere leieboliger. Disse vurderingene kan – i mangel av mer objektive mål – oppfattes som indikasjoner på tiltakenes effektivitet.

Figur 1. Andelen av kommunene/bydelene som oppgir at tiltak som regel/ganske ofte fører til positivt resultat. Tall i prosent. Basis for prosentueringene for hvert tiltak; alle som har svart at respektive tiltak er brukt i løpet av 2004.



I figur 1 gir vi en samlet framstilling av informantenes vurderinger av hva de ulike tiltakene førte til i form av nyetableringer. Svaralternativene her var at tiltakene; sjelden eller aldri gav positivt resultat, gav varierende resultat, som regel/ganske ofte gav positivt resultat. Målt ved andelen som oppgir at tiltakene som regel/ganske ofte gir et positivt resultat, synes det som om det

som fungerer best, enten er å la folk ordne opp selv (spørsmål 2), eller å gripe veldig aktivt inn, f.eks. ved å arrangere visninger av aktuelle boalternativer (spørsmål 7). Det førstnevnte av disse tiltakene er blant de mest utbredte av alle tiltak og samtidig det minst ressurskrevende. Det siste er minst utbredt, jfr tabell 5, men sannsynligvis det mest ressurskrevende. Å sette boligsøker og potensielle utleiere i direkte kontakt med hverandre (spørsmål 6) ser også ut til å gi en rimelig «avkastning», mens å yte de boligsøkende praktisk hjelp på annonsemarkedene (spørsmål 5) blir vurdert som minst vellykket. På den annen side er nok dette et tiltak som krever relativt lite ressurser.

Når det gjelder kontakten med potensielle utleiere, ser det ut til at informantene vurderer effekten av å holde regelmessig kontakt med potensielle utleiere (spørsmål 13), og å annonsere etter boliger i aktuelle media (spørsmål 14), som relativt likeverdige med hensyn til å gi positivt resultat. Av disse tiltakene så vi at det er mye vanligere å holde regelmessig kontakt med potensielle utleiere enn å annonsere etter utleieboliger, jf. tabell 8. Å lese boligannonser regelmessig (spørsmål 15) gir etter informantenes vurderinger sjeldnest positivt resultat. Dette tiltaket er omtrent like utbredt som å holde regelmessig kontakt med potensielle utleiere. Her kan det se ut som – med forbehold for at vi ikke har data om ressursbruken på de enkelte tiltakene – de tiltakene hvor kommunene tar initiativet og signaliserer hvem de er og hvilke boliger de ønsker, oftere gir resultater enn når de bruker tid på andres annonser. Her kan man lett forestille seg at når noen annonserer ledige utleieobjekter i media, har de ikke primært til hensikt å leie ut boligen via kommunen/sosialkontoret. Hadde det vært deres primære hensikt ville de tatt kontakt direkte.

5.4.4 Vellykkethet og hyppighet i anvendelse

Hva enten vi drister oss til å tolke våre informanternes vurderinger av hvor vellykket ulike tiltak er som en indikasjon på deres effektivitet eller ikke, er det av interesse å se om vi finner en positiv samvariasjon mellom hyppig bruk og vellykkethet. Om noen typer tiltak skulle vise seg å være helt dominerende i utbredelse og hyppighet, kan det være en indikasjon på at dette er tiltak som også har vist seg å være effektive. Stor utbredelse kan imidlertid ha andre årsaker. Det kan eksistere sentrale føringer for hva kommunene helst bør gjøre. Ulikhet i utbredelsen av ulike tiltak kan dessuten være avhengig av kjennetegn ved kommunene – og i tilfelle kan det være både strukturelle, økonomiske og politiske kjennetegn. Dette er imidlertid tema som det ikke er mulig å belyse nærmere i denne studien.

I tabell 21 skal vi forsøke å belyse denne problematikken ved å se på samvariasjonen mellom hyppighet og vellykkethet for *ett tiltak*; Å sette boligsøkere og potensielle utleiery i direkte kontakt med hverandre (spm. 6). Her viser det seg at de kommunene som rapporterer at de bruker dette tiltaket ganske ofte også oftere enn de som bruker det sjelden, rapporterer at tiltaket fører til nye leieforhold. Vi kan særlig merke oss at det heldigvis ikke er noen kommune/bydel som bruker dette tiltaket ofte og samtidig bedømmer det som lite effektivt.

Analyser av de andre tiltakene viser den samme tendensen. Hva som fører til disse sammenhengene, er ikke lett å si. Utbredelsen av ulike tiltak kan prinsipielt sett være påvirket av mange forhold, som påpekt ovenfor. Den sammenhengen vi finner her for de enkelte tiltak er en indikasjon å at kommunene har relativt fritt spillerom i valget av tiltak, og at de over tid satser mest på de tiltakene de har best erfaringer med. Sammenhengen kan også i en viss grad skyldes at dess oftere et tiltak blir brukt, desto flinkere blir saksbehandlerne til å bruke det – med positive resultater til følge.

Tabell 21: Kommunene/bydelene fordelt etter informantenes vurdering av resultat av at de bistod boligsøkende ved å sette boligsøkere og potensielle utleiery i direkte kontakt med hverandre, og etter hvor ofte dette skjedde. Prosent.

	<i>Det skjedde nå og da</i>	<i>Det skjedde ganske ofte</i>
Det gav sjelden et positivt resultat	6	-
Det gav varierende resultat	62	40
Det gav som regel positivt resultat	24	60
Vanskelig å svare på	9	-
N=	117	25

5.4.5 Nyetablering av flyktningefamilier

Kommunene har et primært ansvar for å skaffe bolig til flyktninger ved førstegangs etablering. Boligetablering utløser også statlig tilskudd. Et fåtall flyktninger i denne kategorien vil klare å etablere seg selv – de aller fleste vil søke de relevante kommunale instanser om hjelp. Det mest nærliggende tiltak fra kommunens side er å bosette disse flyktningene i utleieboliger kommunen selv disponerer.

Å forsøke å skaffe flyktningene bolig i det private utleiemarkedet er imidlertid også en mulighet. I hvilken grad dette er en mulighet som benyttes, har vi forsøkt å spørre om i en sekvens av spørsmål; spørsmålene 43a, b og c i NOVA-kartlegging 2004. Vi har dessuten stilt et generelt spørsmål om hvor lett-vanskelig det er å skaffe spesielle grupper boligsøkere

bolig i det private leiemarkedet, deriblant flyktninger. Det kommer vi tilbake til i avsnitt 5.2.

På spørsmål til informantene om de kan anslå omtrent hvor mange flyktninger som ble etablert i egen bolig for første gang i kommunen eller bydelen, oppgir de fleste (135 stk.) at de kan det. Dette er over 2/3 av de kommunene/bydelene som dette spørsmålet ble stilt til. Disse informantene ble fulgt opp med spørsmål om å anslå dette antallet for 2004. Svarene er presentert i tabell 22.

Tabell 22. Spm. 43a: Fordelingen av kommunene/bydelene etter antall flyktninger som er 1.-gangs bosatt i kommunen/bydelen i 2004. Absolutt antall og prosent, beregnet av de som kunne anslå antallet 1.-gangsetablerte flyktninger, og som svarte på spørsmålet om hvor mange.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
Ingen	29	23
10 eller færre	37	29
11-20	31	24
Over 20	31	24
N=	128	100

29 % av disse informantene anslår antallet til å dreie seg om 10 eller færre hushold, 24 % oppgir at det dreier seg om mellom 10 og 20 flyktninger og like mange at antallet var over 20. hele 23 % oppgav at ingen flyktninger ble bosatt i 2004. Lar vi disse størrelsesgruppene representeres ved sin middelvei, og setter gjennomsnittet i den største gruppen (over 20) til 40 hushold, gir dette et estimat på det totale antallet flyktninger som for første gang etablerte seg i egen bolig på ca. 1900 hushold. Riktigheten av dette estimatet er svært vanskelig å bedømme; det er veldig følsomt for anslaget på gjennomsnittet i den største gruppen. Både omfang og utbredelse av førstegangsetablering av flyktninger er sannsynligvis vesentlig større i gruppen av svarere enn i frafallsgruppen. I følge opplysningene til KOSTRA ble 1225 flyktninger førstegangsetablert i kommunale boliger i 143 kommuner i 2004. KOSTRA har ingen opplysninger om hvor mange flyktninger som blir etablert for første gang utenfor de kommunale leieboligene, noe som kan forekomme både i kommuner hvor det allerede bor flyktninger i kommunale boliger og i kommuner som ikke bruker sine kommunale utleieboliger til dette formålet. I tilfeller der det siste måtte forekomme, vil vi tro det dreier seg om mindre grupper. Det totale antallet kommuner som tok i mot flyktninger for førstegangsetablering i løpet av 2004 er derfor neppe mye større enn 143. Dersom estimatet i NOVA-kartlegging 2004 på ca. 1.900

etableringer er rimelig riktig impliserer det at ca. 700 flyktningehushold ble skaffet bolig utenfor det kommunale leiemarkedet i 2004. Til sammenlikning viser KOSTRA-data at det ved årsskiftet 2003-2004 bodde ca. 7.500 flyktninger i kommunale utleieboliger.

Svarene som ble gitt på det neste spørsmålet (spm. 43b – som ble stilt til alle), om hvor stor andel av de flyktningene som bosatte seg for første gang i kommunen som ble formidlet bolig i det private leiemarkedet, gir heller ikke mye ny informasjon. Bare 41 kommuner/bydeler (16 % av alle) oppgir at halvparten eller flere av disse flyktningene ble formidlet bolig i det private leiemarkedet, mens 25 % oppgir at ingen ble skaffet bolig i dette markedet. Det er hele 98 av våre informanter som enten har svart at spørsmålet er vanskelig å besvare eller som ikke har svart på spørsmålet.

Tabell 23. Spm. 43b: Kommunene/bydelene fordelt etter eget anslag på andelen 1.-gangsbosatte flyktninger i kommunen/bydelen som ble skaffet bolig i det private leiemarkedet i 2004. Prosent.

	Antall kommuner	Prosent
a) Ingen	64	25
b) Under 10 %	15	6
c) Mellom 10 og 25 %	17	7
d) Mellom 25 og 50 %	18	7
e) 50 % eller mer	41	16
f) Vanskelig å svare på	32	13
Ubesvart	66	26
N=	253	100

5.4.6 Vellykket formidling – tvister om standard, konflikter og klager

En bolig av dårlig standard kan gi opphav til mange konflikter i et leieforhold. Er leieforholdet etablert med kommunens hjelp, vil formidleren fort bli presentert for både konfliktene og konkrete klager i en slik situasjon. Konflikter og klager behøver ikke først og fremst å ha noe å gjøre med boligens standard. De kan like mye ha sitt utspring i leieforholdet og partene som er involvert i det. Dårlig boligstandard behøver imidlertid heller ikke alltid å resultere i klager og konflikter, det vil bero på partenes evner og holdninger ved løsning av konflikter. Fravær av konflikter og klager kan på en side bety både at boligen og leieforholdet er bra sett fra begge parter side. Det kan imidlertid også bety at det har foregått en seleksjon i utvelgelsesprosessen, som har sjaltet ut både de dårligste boligene og de «vanskeligste» utleierne og

leietakerne. Uansett er det her tale om viktige dimensjoner ved et boforhold som det er rimelig å ta i betraktning, også ved en bedømmelse av hvor vellykket den kommunale formidlingsvirksomheten er.

Vi husker fra drøftingene ovenfor, jf. avsnitt 5.3.2, at kommunenes praksis og rutiner i formidlingsarbeidet, for å sikre tilfredsstillende standard og leiebetingelser, i overveiende grad må sies å ha en reaktiv karakter, eller variere mye fra sak til sak. I kartleggingen har vi to spørsmål om hvor vanlig det er at det oppstår konflikter og klages underveis i leieforhold som er formidlet av kommunene i det private leiemarkedet. I spørsmål 11 spør vi om hvor vanlig det er at det oppstår tvister mellom partene vedrørende leilighetens standard ved innflyttingen. I spørsmål 45 spør vi om hvor vanlig det er med klager på leietakeren, både fra utleiery og naboer.

Først skal vi imidlertid merke oss informantenes svar på spørsmål 9, hvor de blir spurt om hvilket inntrykk de har av standarden på boligene de får tak i på det private utleiemarkedet. De fleste – 38 % av alle – oppgir her at standarden er varierende. Det er imidlertid bare fem kommuner/bydeler (2 %) som oppgir at standarden er dårlig, mens 31 % oppgir at standarden som regel er tilfredsstillende og 8 % sier at spørsmålet er vanskelig å svare på.

Tabell 24. Spm. 9: Kommunene/bydelene fordelt etter informantenes inntrykk av standarden på de boligene på det private utleiemarkedet som de får tak i/som tilbys dem for formidling til boligsøkende. Absolutte tall og prosent.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Standarden er ofte dårlig	5	2
b) Standarden er varierende	96	38
c) Standarden er som regel tilfredsstillende	79	31
d) Vanskelig å svare på	20	8
Ubesvart	53	21
N=	253	100

Det er ikke vanlig at kommunene/bydelene opplever at det oppstår tvister i forhold til boliger som er formidlet i det private leiemarkedet, hvor leilighetens tilstand ved innflytning blir et tema. Bare 2 % av alle informantene oppgir at dette skjer ganske ofte, mens ca. 40 % oppgir at dette nesten aldri skjer, og en knapp 1/4 oppgir at det skjer nå og da.

Tabell 25. Spm. 11: Kommunene/bydelene fordelt etter informantenes vurdering av hvor vanlig det er, når det gjelder leieforhold i det private boligmarkedet etablert med bistand fra kommunen/bydelen, at det i løpet av leieperioden oppstår tvister hvor leilighetens tilstand ved innflytting blir et tema. Absolutte tall og prosent

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Det skjer nesten aldri	99	39
b) Det skjer nå og da	59	23
c) Det skjer ganske ofte	4	2
d) Vanskelig å svare på	38	15
Ubesvart	53	21
N=	253	100

Vi spurte også om hvor vanlig det var at kommunene/bydelene opplever klager fra utleier og/eller naboer på personer de har bistått med å skaffe bolig i det private leiemarkedet. Etter svarene å bedømme er dette ikke helt uvanlig; 134 kommuner/bydeler – vel 50 % av alle – oppgir at de mottok slike klager nå og da i 2004. Det er likevel få som mottok klager ofte, bare syv kommuner/bydeler oppgir dette. Vel 20 % av alle kommunene/bydelene oppgir at de aldri mottok klager i 2004.

Tabell 26. Spm. 45: Kommunene/bydelene fordelt etter hvilke erfaringer de har med klager – fra utleier og/eller naboer – på familier/personer som de har bistått med å skaffe bolig i det private leiemarkedet. Absolutte tall og prosent. Dette spørsmålet ble stilt til alle. N=253.

	Antall kommuner	Prosent
a) Aldri mottok klager	53	21
b) Mottok klager nå og da	134	53
c) Mottok klager ganske ofte	7	3
d) Vanskelig å svare på	41	16
Ubesvart	18	7
N=	253	100

Disse opplysningene indikerer samlet sett et relativt lavt konflikt- og klagenivå for de leieforhold kommunene/bydelene formidler i det private leiemarkedet. Tallene antyder at det sjeldnere forekommer konflikter på grunn av standard, enn klager som har sitt utspring i forholdet mellom leietaker og utleier/naboer. Det er imidlertid vanskelig å vurdere disse tallene når vi ikke har relevante opplysninger fra andre markedssegmenter å sammenligne med. Her ville data om klager og konflikter i kommunenes egen utleiesektor vært av særlig interesse.

5.5 Organisering og ressursbruk

Både organiseringen av denne formidlingsvirksomheten og omfanget og arten av de ressurser som blir satt inn på disse tiltakene, er sentrale aspekter ved en helhetlig bedømmelse av virksomheten. Det sier både noe om hvordan ulike boligpolitiske tiltak er samordnet og prioritert, og også noe om forutsetningene for å registrere og rapportere sentrale karakteristika ved denne virksomheten gjennom KOSTRA-systemet.

5.5.1 Organisering

Når det gjelder organiseringen av virksomheten, var vi først og fremst interessert i tre aspekter; 1) hvordan arbeidet er fordelt mellom kommunenes/bydelenes sosialkontor og deres boligkontor – der de har boligkontor, 2) hvordan arbeidet er fordelt mellom de ansatte ved sosialkontorene der det er de som utfører dette arbeidet, 3) hvordan arbeidet med denne formidlingsvirksomheten og tildelingen av de kommunale leieboligene er organisert i forhold til hverandre. Hvordan vi konkret forsøkte å kartlegge dette framgår av spørsmålene 29 og 30 i spørreskjemaet, jf. vedlegg 1. Hvordan kommunene/bydelene fordeler seg i forhold til ulike måter å organisere dette arbeidet på, framgår av tabellene 27 og 28.

Tabell 27. Spm. 29: Kommunene/bydelene fordelt etter hvordan arbeidet med formidlingen av boliger i det private leiemarkedet er organisert. Absolutte tall og prosent.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Denne virksomheten er lagt til en bestemt stilling på sosialkontoret	18	7
b) Dette formidlingsarbeidet fordeles internt blant flere stillinger ved sosialkontoret	77	30
c) Dette formidlingsarbeidet foretas av en egen enhet/et boligkontor som er integrert i sosialkontoret	5	2
d) Dette arbeidet foretas av en egen enhet/et boligkontor som er skilt ut fra, men underlagt sosialkontoret	3	1
e) Dette arbeidet er delt mellom sosialkontoret og boligkontoret	72	29
f) Andre organisasjonsmodeller	54	21
Ubesvart	24	10
N=	253	100

Av tabell 27 ser vi at den vanligste måten å organisere dette formidlingsarbeidet på er å legge det til sosialkontoret og der fordele arbeidsoppgavene internt blant flere stillinger. Totalt sett oppgir i underkant av 1/3 av de

kommunene og bydelene som har svart på spørreskjemaet denne organisasjonsformen. Vi kan imidlertid merke oss at nesten like mange oppgir at arbeidet med disse oppgavene er delt mellom sosialkontor og boligkontor. Det forekommer øyensynlig nesten ikke at disse arbeidsoppgavene i sin helhet er lagt til boligkontoret i kommunen/bydelen.

En gruppe på 54 kommuner oppgav at virksomheten var organisert på en måte som ikke var tilfredsstillende dekket av de spesifiserte svarkategoriene i spørsmål 29. Disse kommunene, som er grupper under «Andre organisasjonsmodeller», fikk et oppfølgingsspørsmål hvor de kunne beskrive den organisasjonsformen de hadde. Etter svarene å dømme står vi overfor et bredt spekter av måter å organisere denne virksomheten på. De fleste tilfeller dekker situasjoner der arbeidet utføres i samarbeid mellom sosialkontoret og andre kommunale etater; sosiale servicesentre, stillinger i flyktningetjenesten, boligkontor underlagt teknisk avdeling osv. I noen tilfeller ser det ut som denne formidlingen i sin helhet er plassert utenfor det vi vanligvis vil forstå med sosial- eller boligetaten. «Som del av en stilling ved Rådmannskontoret» svares det i ett tilfelle.

Man kunne tro at organiseringen av denne bistandsvirksomheten varierte systematisk med kommunestørrelsen – f. eks. at vi oftere ville finne at arbeidet er delt på flere etater/kontorer i større kommuner, blant annet fordi formidlingsoppgavene der kan være mer ulike, og at det i større kommuner vil være flere organer å dele arbeidet på. (Boligkontor f.eks. finner vi vel oftere i store enn i små kommuner.) Man kan imidlertid også tenke seg at oppgaveløsningen på dette feltet er mer profesjonalisert og standardisert i de større enn i de små kommunene, hvilket burde virke i motsatt retning. Analyser vi har gjennomført, men ikke viser her, viser ingen klare forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og ulike bydeler i forhold til hvordan arbeidet med denne boligformidlingen er organisert.

Av de 199 informantene som har besvart spørsmålet om hvorvidt behandling og tildeling av kommunale boliger er lagt til samme organ som det som formidler boliger i det private leiemarkedet til boligsøkende, svarer nesten halvparten at disse arbeidsoppgavene er lagt til forskjellige organer, jf. tabell 28. Her går det fram at hvorvidt man har valgt den ene eller andre måten å organisere dette arbeidet på, ikke ser ut til å avhenge systematisk og markert av kommunenes størrelse. At løsningen av disse to oppgavene er lagt til samme organ forekommer oftest – og like ofte – både blant de minste og de største kommunene. Ellers kan vi merke oss at kommuner med mindre enn 5.000 innbyggere oftere enn de større har vanskelig for å svare på dette spørsmålet. Det kan synes som denne usikkerheten «går ut over» svar-kategorien «Forskjellig organ».

Tabell 28. Kommunene/bydelene fordelt etter hvorvidt formidlingsvirksomheten mot det private leiemarkedet og tildelingen av de kommunalt disponerte boligene er lagt til samme organ eller ikke, og etter kommunistørrelsen. Prosent. N=199.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Samme organ	50	33	30	32	50	42	38
Forskjellig organ	28	43	58	55	46	58	47
Vanskelig å svare på	22	25	12	13	4	-	15
N=	32	49	33	38	24	19	199

Umiddelbart etter disse to spørsmålene om hvordan virksomheten er organisert stilte vi et spørsmål om hvilke erfaringer kommunene/bydelene har med den måten man har valgt å organisere dette arbeidet på. Svarene vi har fått vil derfor referere til erfaringer med begge disse organisasjonsaspektene. Av de 166 informantene som besvarte dette spørsmålet svarer hele 63 % at virksomheten fungerer tilfredsstillende slik den er organisert nå, mens bare 20 % svarer at virksomheten ikke blir godt nok koordinert slik den er organisert nå. Her vil det være av interesse å se hvorvidt – og eventuelt hvordan – positive eller negative erfaringer henger sammen med disse to organisasjonsaspektene. Vi ville vente at både når *et knippe av tiltak* som henger nært sammen og er ulike måter å oppnå det samme resultatet på (formidlingen med formål å etablere leieforhold i det private markedet) blir spredt på flere organer, og når det samme skjer med *to ulike tiltak* som ofte vil være alternative måter å dekke folks boligbehov på, vil det oppstå koordineringsproblemer.

Det første vi da kan merke oss her er at hvor fornøyd man er med måten denne formidlingsvirksomheten er organisert på, ikke ser ut til å avhenge av om denne virksomheten er lagt til sosialkontoret alene, eller er delt mellom sosial- og boligkontoret, jf. tabell 29. Dette er et overraskende resultat.

Tabell 29. Kommunene/bydelene fordelt etter hvor fornøyd man er med organiseringen av virksomheten, og etter hvordan formidlingsvirksomheten er organisert. Prosent.

	Sosialkontor	Delt mellom sosialkontor og boligkontor	Alle
Virksomheten fungerer tilfredsstillende	61	65	63
Virksomheten blir ikke koordinert godt nok	22	18	20
Vanskelig å svare på	17	17	17
N=	94	72166	166

*) Resultatene fra denne analysen er ikke statistisk signifikant

Manglende «samlokalisering» av formidlingen mot det private leiemarkedet og tildelingen av kommunale boliger ser imidlertid ut til å ha den forventede virkningen på de erfaringer man sitter med lokalt, jf. tabell 30. Det er et flertall som mener at virksomheten fungerer tilfredsstillende uansett hvordan den er organisert, men andelen som mener at den ikke blir godt nok koordinert er markert høyere der forvaltningen av disse to tiltakene er lagt til forskjellige organer, ca. 30 %, jamført med knapt 10 % der forvaltningen er lagt til samme organ.

Tabell 30. Kommunene/bydelene fordelt etter hvor fornøyd man er med organiseringen av virksomheten, og etter hvorvidt tildelingen av kommunalt disponerte boliger og formidlingsvirksomheten mot det private leiemarkedet er lagt til samme eller forskjellig organ. Prosent. N= 199.

	Samme organ	Forskjellig organ	Vanskelig å svare på
Virksomheten fungerer tilfredsstillende	80	56	37
Virksomheten blir ikke koordinert godt nok	8	29	27
Vanskelig å svare på	12	15	37
N=	76	93	30

5.5.2 Ressursbruken

Vi har tidligere redegjort for hvorfor vi måtte begrense våre forsøk på å samle inn data om ressursbruken på denne virksomheten til de ressurser som samlet sett blir satt inn på dens ulike tiltak. Som mål på de ressurser som blir satt inn hadde vi i praksis heller ikke stort flere muligheter enn å spørre om hvor mange årsverk, og hvor mange stillinger, som blir disponert til disse arbeidsoppgavene. Dersom dette arbeidet er sentralisert og lagt til kun én enhet, burde det være mulig for våre informanter å gi disse opplysningene. Dersom arbeidet er fordelt på flere etater, slik det ofte er, vil dette naturligvis være vanskelig.

Antall årsverk som er brukt til dette arbeidet i 2004 og antall stillinger knyttet opp til virksomheten, er presentert i tabellene 31 og 32. Jeg er litt usikker på datakvaliteten her. De fleste som i spørsmål 1 har bekreftet at de driver slik formidlingsvirksomhet har svart; henholdsvis 168 og 183 kommuner/bydeler. Når så mye som en fjerdedel og en tredjedel av disse svarer «ingen» på spørsmålene om antall årsverk og stillinger, kan det tyde på at spørsmålene har blitt misforstått.

Tabell 31. Spm. 20: Kommunene/bydelene fordelt etter egne anslag på antall årsverk brukt til denne boligformidlingen totalt i løpet av 2004, og etter kommunestørrelse.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
Ingen	37	22
0,10 eller mindre	42	25
0,11 – 0,25	20	12
0,26 – 0,5	36	21
0,6 – 1	16	10
Mer enn 1	17	10
N=	168	100

Vi kan i alle tilfelle merke oss at for kommunene samlet er det kun 20 % av informantene som oppgir at de brukte mer enn ½ årsverk på denne virksomheten i 2004, mens 62 oppgir at de brukte mindre enn ¼ årsverk (22 % svarte imidlertid ingen). Hva stillinger angår svarte vel 20 % at flere enn fem stillinger var knyttet opp til virksomheten, 29 % svarte at de brukte mellom én og fem stillinger og knapt 20 % at det gjaldt mindre enn én stilling. Særlig her er jeg redd det kan ha oppstått misforståelser; en situasjon hvor f.eks. to halve og én tredjedels stilling er knyttet opp til denne virksomheten kan ha blitt oppgitt både som tre stillinger og én og én tredjedels stilling.

Tabell 32, spm. 21: Hvor mange stillinger var knyttet opp til denne virksomheten i 2004? Stillinger kan oppgis med desimaler om nødvendig. Har man ikke ytet slik bistand skrives 0.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
Ingen	58	32
Under 1	34	19
1 – 5	53	29
Over 5	38	21
N=	183	100

Det er naturligvis ikke overraskende at de største kommunene bruker mest ressurser på denne virksomheten. Datakvaliteten, både når det gjelder ressursbruken og resultatene av virksomheten totalt sett, er for usikre til at jeg har funnet det forsvarlig å beregne noe resultat/ressurs-forholdstall.

6 Hvem nyter godt av den kommunale boligformidlingen – bare de vanskeligstilte?

I mandatet uttrykker oppdragsgiver et ønske om å få vurdert om det peker seg ut særskilte tiltak og metoder i formidlingsarbeidet som gir gode løsninger på etableringsproblemene for boligsøkerne. I den sammenheng uttrykkes det et ønske om at betydningen av kjennetegn ved de boligsøkende selv og deres hushold også blir vurdert. Her skal vi se på det siste momentet.

De data som i den forbindelse er relevante, angår de boligsøkendes bo-preferanser, sosiale og økonomiske kjennetegn ved de som får kommunal bistand til å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet, hvilke vansker de kommunale formidlerne opplever i formidlingen mot det private leiemarkedet og hvor godt de synes de lykkes i dette arbeidet.

Som vi har drøftet tidligere, i kapittel 2, gir våre data bare begrensede muligheter til å si noe om disse viktige problemstillingene. En viktig grunn til dette er at opplysningene ofte er skjønnsmessige vurderinger, som i tillegg ofte er gitt av en tredje part. Isteden for data om de involverte parter i konkrete leieforhold, gitt av dem selv, er vi i denne studien henvist til opplysninger gitt av «noen» i de etatene som forestår denne formidlingsvirksomheten. Siden virksomhetens tiltak og resultater normalt ikke registreres, er formidlernes opplysninger som oftest uttrykk for skjønnsmessige vurderinger. Dette er også et felt hvor kommunikasjonen mellom formidleren og den boligsøkende kan være influert av at den boligsøkende står i et avhengighetsforhold til formidleren og den etat/organisasjon hun/han representerer, jf. drøftingen av formidlerrollen i kapittel 3.2. En annen viktig begrensning ved våre data om de boligsøkende, er at vi bare i begrenset grad har mulighet til å bedømme hvordan de skiller seg ut fra andre boligsøkende, f.eks. de som søker om og får tildelt bolig i det kommunale leiemarkedet.

6.1 De boligsøkendes bo-preferanser

Den sekvensen i spørreskjemaet som angår de boligsøkende, innledes med et spørsmål om hvilket inntrykk våre informanter har av de boligsøkendes holdning til å bo i det private leiemarkedet. Informantenes inntrykk er, kort

oppsummert, følgende; 39 % av de som skal besvare dette spørsmålet har inntrykk av at de fleste boligsøkende «tar det de får», 27 % har inntrykk av at de fleste helst vil bo i en kommunal bolig, 8 % mener de fleste helst vil ha hjelp til å skaffe seg en selveid bolig og like mange – 8 % – har inntrykk av at de fleste foretrekker å bo i det private leiemarkedet framfor de andre alternativene. 18 % finner det for vanskelig å svare på dette, jf. tabell 33.

Tabell 33. Spm. 22: Informantene i kommunene/bydelene fordelt etter hvilket inntrykk de har av de boligsøkendes holdning til å bo i det private leiemarkedet. Absolutte tall og prosent. NB! Her var det presisert at det bare kunne gis ett svar.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) De fleste foretrekker det framfor de andre alternativene de har	15	7
b) De fleste vil helst ha hjelp til å skaffe seg selveid bolig	17	8
c) De fleste vil helst bo i en kommunal eid/disponert bolig	55	27
d) De fleste tar det de får	79	39
e) Vanskelig å svare på	36	18
N=	202	100

Disse svarene, som er det inntrykket våre informanter har, er en indikasjon på at det private leiemarkedet ikke er spesielt etterspurt av de boligsøkende. Vi kan særlig merke oss at våre informanter har inntrykk av at preferansene for å bo i kommunale boliger er høyere enn for å bo i det private leiemarkedet. Dersom dette er et riktig inntrykk, kan en mulig forklaring på slike preferanser være at beboere i de kommunale utleieboligene inntil nå har vært støtteberettiget både gjennom den statlige bostøtteordningen og den kommunale bostøtten i de kommunene hvor denne finnes. Som vi har redegjort for ovenfor, er den statlige bostøtten nå utvidet til også å omfatte kommunalt formidlede boliger i det private leiemarkedet.

Bedømt ut fra hvordan våre informanter svarer, kan de neppe ha fått sine inntrykk fra kontakter med boligsøkende med sterke, utbredte preferanser. Nesten 60 % av informantene har inntrykk av at de fleste boligsøkende enten tar det de får, eller de synes at de har for dårlig grunnlag til å svare på dette. Hva som ligger i at folk «tar hva de får» er ikke godt å si. På den ene side kan dette forstås som at de boligsøkende ikke har noen sterke preferanser i forhold til hvem som eier boligen de bebor. På den annen side kan dette også være et uttrykk for at de boligsøkende ikke er blitt spurt om hva de foretrekker, eller i praksis bare har hatt – eller er blitt presentert for ett alternativ. Slik kan det fortone seg som at folk tar det de får. I noen

tilfeller kan informantenes inntrykk også stamme fra boligsøkende som bor så dårlig at de tar hva de får.

Både når våre informanter svarer at folk tar hva de får og at dette spørsmålet er for vanskelig å svare på, tolker jeg svarene som indikasjoner på at de boligsøkende vanligvis enten ikke møter det kommunale formidlingsapparatet med entydige, sterke preferanse, hva nå årsakene til det kan være, eller – om preferansene kan være sterke – så er det sjelden at preferansen for en løsning er dominerende.

6.2 Etablering i det private leiemarkedet – lett eller vanskelig – og for hvem?

På spørsmål til våre informanter om hvor godt de lykkes med å skaffe boliger i det private leiemarkedet til de som foretrekker det, var knapt 60 % av de som kunne svare villige til å gi en vurdering av det. Ca. 40 % av de som svarte hadde som erfaring at dette lot seg realisere for de fleste som ønsket det, 6 % mente dette bare lot seg gjøre å realisere for ca. halvparten av de som ønsket det, mens 12 % mente det bare lot seg gjøre å realisere for et fåtall, jf. tabell 34.

Tabell 34. Spm. 23: Informantene fordelt etter sin vurdering av hvor godt de lykkes med å skaffe boliger i det private leiemarkedet for de som foretrekker det. Vurdering basert på situasjonen i 2004. Absolutte tall og prosent.

	Antall kommuner/bydeler	Prosent
a) Bare et fåtall av de som foretrakk denne løsningen ble skaffet bolig i det private leiemarkedet	25	12
b) Denne løsningen lot seg bare realisere for ca. halvparten av de som ønsket det	12	6
c) Denne løsningen lot seg realisere for de fleste som ønsket det	79	39
d) Vanskelig å svare på	85	42
N=	201	100

De 37 informantene som hadde opplevd problemer med å skaffe folk som ønsker det bolig i det private leiemarkedet (dvs. som svarte med svarkategoriene a) og b) på spørsmål 23) ble stilt et oppfølgende spørsmål om hva de mente var de viktigste årsakene til at dette ikke lar seg realisere. Her var det mulig å krysse av for flere svaralternativer, og til sammen 54 svar ble avgitt, jf. tabell 35. Det er særlig to forklaringer som skiller seg ut; for det første blir det pekt på at utleierne ofte er nølende til å godta leieboere som mottar

sosialhjelp eller får annen bistand fra det offentlige til å skaffe seg bolig. For det andre opplever man at det er få egnede boliger tilgjengelig på dette markedet. Både høyt husleienivå og for små ressurser i kommunen/bydelen til å kunne yte den nødvendige bistand er tydeligvis av underordnet betydning.

Tabell 35. Spm. 23a: Fordelingen av de viktigste årsakene våre informanter oppgir til at de har opplevd problemer med å skaffe bolig i det private leiemarkedet til de som ønsket det, etter type årsak. Svarene gjelder 2004. (Flere svaralternativer mulig. N=Totalt antall årsaker oppgitt). Absolutte tall og prosent.

	Antall årsaker	Prosent
a) For å få egnede boliger tilgjengelig på dette markedet	16	30
b) Kommunen/bydelen hadde for liten kapasitet/for små ressurser til å yte den nødvendige bistand	3	5
c) Husleienivået var for høyt i forhold til de boligsøkendes betalingsevne	8	15
d) Utleierne er ofte nølende til å godta leieboere som mottar sosialhjelp eller får annen bistand fra det offentlige til å skaffe seg bolig	23	43
e) Vanskelig å svare på	4	7
N=	54	100

Vi forfulgte problemstillingen om de boligsøkendes adgang til det private leiemarkedet gjennom et generelt spørsmål til alle informantene, spørsmål 24 i Kartleggingen. Her ber vi informantene på grunnlag av den erfaring de har, om å gi sin vurdering av hvor vanskelig det er å skaffe bolig til bestemte grupper boligsøkere i dette markedet, karakterisert med kategoriene «svært vanskelig», «vanskelig» og «ikke spesielt vanskelig». Vi har spesifisert åtte ulike grupper boligsøkere, delvis sammenfallende med klassifiseringen som brukes i KOSTRA, jf. Skjema 13, pkt. 4. Dette er gjerne de grupper det tenkes på når betegnelsen «vanskeligstilte på boligmarkedet» blir brukt. Informantenes vurderinger er gjengitt i tabell 36. De kjennetegnene som karakteriserer disse gruppene er mer eller mindre observerbare. Det betyr også at de vil være mer eller mindre utsatt for diskriminering og andre utelukkelsesmetoder i sine forsøk på å skaffe seg bolig.

Tabell 36. Spm. 24: Kommunene/bydelene fordelt etter hvor vanskelig det etter våre informanternes erfaring er å skaffe bolig i det private leiemarkedet for de gruppene som er nevnt. Absolutte tall og prosent. N=Alle som oppgir å drive en eller annen form for formidling av boliger i det private leiemarkedet.

	Svært vanskelig		Vanskelig		Ikke spesielt vanskelig		Vanskelig å svare på		Alle som formidler boliger	
	n	%	n	%	n	%	n	%	N	%
Rusmisbrukere	138	69	44	22	2	1	17	8	201	100
Personer som nylig er utskrevet fra fengsel/off. behandling/institusjon	79	40	50	25	19	10	52	26	200	100
Personer som i perioder har vært uten fast bopel	57	28	80	40	19	10	44	22	200	100
Personer med psykiske lidelser	44	22	97	48	26	13	34	17	201	100
Flyktninger, ved 1.gangs etablering	37	19	52	26	68	34	42	21	199	100
Sosialhjelpsmottakere	24	12	81	40	78	39	18	9	201	100
Arbeidsløse	5	2	71	35	91	45	34	17	201	100

Av grupper som er svært vanskelig å skaffe bolig i det private leiemarkedet, er det særlig rusmisbrukere som peker seg ut. Det pekes ellers på personer som nylig er utskrevet fra fengsel eller annen offentlig behandlingsinstitusjon, personer som i perioder har vært uten fast bopel og personer med psykiske lidelser. Det kan altså synes som at de personene som er vanskeligst å skaffe bolig i det private leiemarkedet nettopp er de som i utgangspunktet sannsynligvis ikke har en lengre stabil boligsituasjon bak seg. Både sosialhjelpsmottakere og arbeidsløse skiller seg positivt ut i denne sammenligningen. Når vi vurderer disse dataene må vi huske at i det virkelige liv vil en konkret person/familie ofte ha flere av disse kjennetegnene samtidig. I formidlingsfasen vil ett eller flere av disse kjennetegnene være lett observerbare. Det betyr at en utleier som er skeptisk til å få en bestemt kategori mennesker som leietaker, og enda mer som nabo – som vil være situasjonen for den som leier ut en leilighet i det huset hvor hun/han selv bor – lett vil gripe til en eller annen form for diskriminering. Det kan bestå i å utelukke personer fra bestemte grupper som leietakere, eller beregne seg en risikopremie – dvs. høyere husleie – dersom de aksepterer dem som leietakere. Stamsø og Medby (2005) fant spor av slik adferd i sin studie av sosialhjelpsmottakeres situasjon på boligmarkedene i Oslo og Trondheim.

6.3 Hvem skaffes bolig i det private leiemarkedet?

Her skal vi forsøke å finne ut hvem som i dag, med kommunenes hjelp, lykkes i å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet? Er det tale om spesielle grupper; hvordan skiller de seg i tilfelle ut og hvem er de lik? Dreier det seg i overveiende grad om det som i dag gjerne omtales som «de vanskeligstilte på boligmarkedet»? I så tilfelle, hva skiller dem fra de som får adgang til de kommunale leieboligene?

Vi visste på forhånd at bare et fåtall kommuner har rutiner som innebærer at sentrale kjennetegn ved de personer/hushold som blir hjulpet til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet blir registrert. Dette ble også bekreftet i svarene informantene gav på spørsmål 37 i spørreskjemaet, se Vedlegg 1. Vel 1/3 oppgir at ingen kjennetegn ved person eller hushold blir registrert i forbindelse med denne formidlingsprosessen. Bare 12–15 % registrerer sentrale sosio-økonomiske kjennetegn og ca. 1/4 oppgir at de registrerer de samme behovskategorier som anvendes i KOSTRA-rapporteringen ved grupperingen av søkerne til (og de som blir tildelt) kommunalt disponerte boliger. Hva som registreres, og våre informanternes syn på denne problematikken, blir drøftet nærmere i kapittel 7.

Denne begrensede registreringen betyr naturligvis at våre informanter også har begrenset informasjon om hvem kommunene/bydelene bistår med å skaffe bolig i det private leiemarkedet. Det betyr imidlertid ikke at de ikke kan ha erfaringsbaserte inntrykk av hvem det er som blir gitt slik bistand – inntrykk som kan være ganske korrekte. Dersom vi skulle «få tak i» disse inntrykkene, bestod utfordringen i å formulere spørsmål til informantene vedrørende de boligsøkendes sosiale og økonomiske bakgrunn, på et presisjonsnivå som tilsvarende presisjonen i den informasjonen våre informanter kan antas å sitte inne med. Dette «løste vi» ved, for hvert kjennetegn vi er interessert i, å gruppere det i noen få, grove kategorier (alder for eksempel grupperte vi i fire grupper). Informantene ble så spurt om de kunne rangere kjennetegnets ulike kategorier etter hvor hyppig de forekommer blant de personer/hushold det her gjelder. Vi signaliserte her at vi bare var ute etter grove anslag og de inntrykk informantene satt med. Når det gjelder alder ba vi om at de fire aldersgruppene ble rangert etter hvor hyppig de forekommer. Til tross for at vi på denne måten forsøkte å gjøre det legitimt å svare bare ut fra inntrykk, svarte under halvparten av de som kunne ha svart på disse spørsmålene.

I en sekvens av spørsmål (spm. 38 til 42) bad vi våre informanter om å klassifisere de personer/hushold som har fått hjelp til å etablere seg i det

private leiemarkedet etter alder, husstandstype, husstandsstørrelse, husholdsinntekt og hovedkilde til livsopphold. Hovedkilden til livsopphold var gruppert i kategoriene arbeidsinntekt, uføretrygd, alderstrygd, arbeidsløshetsstrygd og sosialhjelp. Hensikten med disse spørsmålene var tosidig; både å få en indikasjon på hvilke kjennetegn ved dem man hjelper våre informanter har så godt kjennskap til at de – til tross for at de i de fleste tilfeller ikke kan bygge på registreringer – er villige til å besvare spørsmål om, og naturligvis også å få oppdaterte kunnskaper om hvem som nyter godt av den bistand kommunene yter på dette området.

De husstandene som blir formidlet bolig i det private leiemarkedet, kan noe forenklet karakteriseres som; aleneboende eller eneforsørgere under 50 år (svært ofte også under 30 år) med inntekt under 200.000 kroner, mange av disse har inntekt under 100.000 kroner. Hovedkilden til livsopphold er som oftest sosialhjelp. Blant de som ikke får sosialhjelp er arbeidsløshets- og uføretrygd de mest vanlige inntektskildene, jf. tabellene 37 til 41. Siden under halvparten av de som kunne besvare disse spørsmålene besvarte dem, skal vi ta disse vurderingene med en klype salt. De gir imidlertid grunnlag for noen refleksjoner.

Tabell 37. Spm. 38: Alder: Rangering av personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i løpet av 2004 etter hvor hyppig ulike aldersgrupper forekommer. Rangeringen er foretatt av våre informanter. Absolutte tall og prosent. N=200 (Alle som kunne ha svart).

	1		2		3		4		Ubesvart		N
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Under 30 år	53	26	34	17	11	6	6	3	96	48	200
30-50 år	38	19	46	23	14	7	5	3	97	48	200
50-67 år	3	1	8	4	59	30	19	9	111	56	200
67 år og over	5	2	8	4	4	2	69	35	114	57	200

Tabell 38. Spm. 39: Husstandstype: Rangering av personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i løpet av 2004 etter hvor hyppig ulike husstandstyper forekommer. Rangeringen er foretatt av våre informanter. Absolutte tall og prosent. N=200 (Alle som kunne ha svart).

	1		2		3		4		5		Ubesvart		N
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Enslig	70	36	15	7	7	3	1	-	4	2	103	52	200
Enslig forsørger	17	8	43	22	19	9	5	2	6	3	110	55	200
Par med barn	1	-	17	8	36	18	17	8	11	5	118	59	200
Par uten barn	-	-	10	5	18	9	25	12	22	11	125	63	200
Andre	3	1	2	1	10	5	13	6	42	21	133	67	200

Tabell 39. Spm. 40: Husstandsstørrelse: Rangering av personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i løpet av 2004 etter hvor hyppig ulike husstandsstørrelser forekommer. Rangeringen er foretatt av våre informanter. Absolutte tall og prosent. N=200 (Alle som kunne ha svart).

	1		2		3		4		Ubesvart		N
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	
1 person	69	35	13	6	5	2	4	2	109	55	200
2 personer	10	5	47	24	13	6	8	4	122	61	200
3 personer	3	1	17	8	41	21	12	6	128	64	200
4 eller flere personer	3	1	12	6	13	6	40	20	132	66	200

Tabell 40. Spm. 41: Husholdsinntekt: Rangering av personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i løpet av 2004 etter hvor hyppig husholdsinntekt av ulike størrelser forekommer. Rangeringen er foretatt av våre informanter. Absolutte tall og prosent. N=200 (Alle som kunne ha svart).

	1		2		3		4		5*		Ubesvart		N
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Under 100.000	64	25	9	4	2	1	4	2	1	-	173	68	200
100.000–200.000	12	5	50	20	7	3	1	-	4	2	179	71	200
200.000–300.000	2	1	4	2	37	15	5	2	11	4	194	77	200
300.000 eller mer	-	-	2	1	-	-	21	8	32	13	198	78	200

*Ved en feil i spørreskjemaet er informantene spurt om å rangere husholdene etter 5 inntektsgrupper mens bare 4 grupper spesifisert. Trolig har dette ikke ført til en annen rangering enn den vi ellers ville ha fått.

Tabell 41. Spm. 42: Hovedkilde til livsopphold: Rangering av personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i løpet av 2004 etter hvor hyppig ulike kilder til livsopphold forekommer. Rangeringen er foretatt av våre informanter. Absolutte tall og prosent. N=200 (Alle som kunne ha svart).

	1		2		3		4		5		Ubesvart		N
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Arbeidsinntekt	7	3	8	4	11	5	22	11	22	11	130	65	200
Uføretrygd	10	5	27	13	26	13	10	5	5	2	122	61	200
Alderstrygd	2	1	5	2	8	4	12	6	37	19	136	68	200
Arbeidsløshets-trygd	9	4	30	15	26	13	6	3	2	1	127	64	200
Sosialhjelp	64	32	12	6	6	3	1	-	3	2	114	57	200

Så langt det er mulig å sammenlikne de som blir hjulpet til en bolig i det private leiemarkedet med de som får adgang til kommunalt disponerte boliger, synes det å være noen markerte likhetstrekk og noen klare forskjeller. Innslaget av små hushold (ofte enslige) med lav inntekt er dominerende i begge grupper. Felles for begge gruppene er det også at de har en

eller annen offentlig overføring som hovedkilde til livsopphold. De skiller seg fra hverandre ved at de som bor i kommunale boliger er vesentlig eldre enn de som blir skaffet bolig i det private leiemarkedet. Denne forskjellen ville nok bli vesentlig mindre markert dersom vi ser bort fra omsorgsboligene. Det kan synes som de som bor i kommunale boliger oftere enn de som blir skaffet bolig i det private markedet, er alders- og uførepensjonister og sjeldnere har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Her vil nok igjen bildet bli noe annet dersom vi ser bort fra omsorgsboligene. Disse forskjellene ville også bli mindre dersom vi sammenlignet våre data med tilsvarende opplysninger om de som nettopp har flyttet inn i kommunale boliger, og ikke alle de som bor der.

Blant beboerne i kommunale boliger utgjør gruppen «Andre behovsprøvde» – som består både av sosialt og økonomisk vanskeligstilte, rusmisbrukere ol. – ca. 25 % av alle beboerne, jf. tabell 2 i SSB-artikkel (2004). Etter vurderingene til våre informanter er innslaget av økonomisk vanskeligstilte – målt ved lav inntekt, bestående hovedsakelig av sosialhjelp – relativt stort blant den gruppen av boligsøkende vi har fokus på. Vi har ikke data om hvorvidt de også er vanskeligstilte på andre måter. Sammenholder vi de dataene vi har her med vurderingene av hvilke grupper det er særlig vanskelig å skaffe bolig til i det private markedet, er det ikke urimelig å anta at seleksjonsmekanismene i det private markedet nettopp fører til at innslaget av leietakere med «andre behov» blir mindre der.

Oppsummerende kan det her være fristende å lansere følgende hypotese: De fleste som i dag henvender seg til kommunen for å få hjelp til å løse sitt boligproblem, og blir registrert som boligsøkende, skiller seg fra gjennomsnittsbefolkningen på forskjellige måter. Ser vi bort fra de som kvalifiserer til å få omsorgsbolig, vil det først og fremst dreie seg om økonomisk og sosialt vanskeligstilte. For mange er også ulike typer (rus)misbruk og en svak tilknytning til arbeidslivet sentrale faktorer. Spredningen langs de ulike behovsdimensjonene kan imidlertid være stor blant disse boligsøkerne. Gjennom de kriterier som prioriteres ved tildelingen av kommunale boliger skilles de som har størst problemer ut og bosettes i de kommunale boligene. Parallelt med denne seleksjonsprosessen i den kommunale sektor foregår det en seleksjonsprosess i deler av det private utleiemarkedet som slipper inn de som har minst problemer. Dette må vi realistisk regne med vil skje tross skjerpelse av lovgivningen mot diskriminering. Disse prosessene vil lett kunne føre til at en del av de boligsøkende faller mellom to stoler. De interessante spørsmålene blir da hvilke kjennetegn (problemer) disse har, hvor mange de er, og om det er det kommunale eller det private leiemarkedet som vil være best egnet til å løse deres boligproblemer?

7 Våre informanternes syn på registrering

7.1 Hva registreres?

I spørreskjemaet stilte vi ved et par anledninger spørsmål om det ble foretatt noen form for registrering av sentrale opplysninger under det formidlingsarbeidet vi her forsøker å kartlegge. Etter først – i spørsmålene 32 og 33 – å ha utfordret våre informanter til å gi et anslag på hvor mange hushold som i løpet av 2004 ble forsøkt hjulpet med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet, stilte vi i spørsmål 34 de 57 informantene som var villige til å gi et anslag på dette, spørsmål om dette anslaget var basert på løpende registreringer. Bare 19 av våre informanter, dvs. ca. 10 % av alle som oppgav at de drev en eller annen form for formidlingsvirksomhet, registrerte antallet hushold som blir forsøkt hjulpet.

I spørsmålene 35 og 36 flyttet vi fokuset fra antallet hushold som ble *forsøkt hjulpet* til antallet som det *lyktes å skaffe bolig* til, jf. spørreskjemaet Vedlegg 1, og avsnitt 5.4.2 for en nærmere drøfting av problemene med å beregne et estimat på antall nyetableringer på basis av disse opplysningene. Av de samme 57 informantene som var villige til å gi et anslag på dette, var det kun 17, dvs. knapt 10 % av alle som drev en eller annen form for formidling, som registrerte resultatet av denne virksomheten i form av antallet nyetableringer.

I spørsmål 37 tok vi opp spørsmålet om hvilke kjennetegn ved de boligsøkende som ble forsøkt hjulpet med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet som ble registrert. I tabell 42 har vi – for hvert enkelt kjennetegn det ble spurt om i spørsmål 37 – beregnet andelene av alle kommunene/bydelene hvor informantene svarte bekreftende på at dette kjennetegn ble registrert i 2004. Her kan vi først merke oss at vel 1/3 oppgav at det overhodet ikke ble registrert noe vedrørende disse boligsøkerne. De fleste av de kjennetegnene ved hushold og person som er konkret nevnt i spørsmål 37, synes å bli registrert av omtrent like mange kommuner/bydeler; andelen som har svart bekreftende ligger på nivået 12–15 % for de fleste. Ca. 1/4 oppgir at de kjennetegnene som karakteriserer de viktigste målgruppene for KOSTRA-rapporteringen blir registrert. At andelen her er høyere, er delvis et resultat av at det her dreier seg om en gruppe med flere kjennetegn. Ellers

kan vi merke oss at de kommunene/bydelene som registrerer minst ett kjennetegn, i gjennomsnitt registrerer ca. 1,7 kjennetegn, mens gjennomsnittet for alle kommunene/bydelene er ca. 1,4.

Tabell 42. Spm. 37: Andelen av kommunene/bydelene hvor det for hvert enkelt oppgitt kjennetegn ved de personene/husholdene som ble hjulpet med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet i 2004, er svart bekreftende på at kjennetegnet er registrert. Absolutte tall og prosent. Andelen beregnet som prosent av alle som har oppgitt at de driver en eller annen form for formidling, totalt ca. 200 kommuner/bydeler.

	Antall kommuner/bydeler hvor kjennetegn registreres	Prosent
a) Ingen kjennetegn ble registrert	69	35
b) Hovedpersonens alder	31	15
c) Husstandstype	30	15
d) Husstands størrelse	27	13
e) Husholdsinntekt	23	11
f) Hovedkilde til livsopphold	31	15
g) Flyktningkategori	30	15
h) Målgrupper i KOSTRA (skjema 13, pkt 4); fysisk funksjonshemmet/sosialt vanskeligstilt o.l.	48	24
Sum av andeler		143

I tabell 42b ser vi hvordan registreringspraksisen varierer med kommune-størrelse. Her kan vi merke oss følgende; Andelen som oppgir at de overhodet ikke registrerer noe kjennetegn ved dem de hjelper med å skaffe bolig, varierer svært lite med kommune-størrelsen. Når det gjelder de enkelte kjennetegnene, er det som ventet en tendens til at tilbøyeligheten til å registrere øker med kommunenes størrelse, men denne tendensen er slett ikke entydig. Den gjelder først og fremst for de kjennetegnene som beskriver sentrale målgrupper for tildeling av kommunale leieboliger (og som rapporteres i skjema 13 i KOSTRA), hvorvidt det dreier seg om flyktninger, hovedpersonens alder og hovedkilden til livsopphold. For flere av kjennetegnene er det slik at det bare er de minste kommunene som skiller seg ut med en markert svakere registreringspraksis enn de andre. Ellers kan vi merke oss – noe som i alle fall var uventet for undertegnede – at de fire største byene, representert med sine bydeler, ikke utmerker seg med en mer omfattende registrering enn de andre store kommunene. Når det gjelder de sentrale kjennetegnene for KOSTRA-målgruppene og flyktningkategoriene, er det motsatt. Her er det kun en av de 20 bydelene som deltar i kartleggingen som oppgir at de registrerer disse kjennetegnene. En forklaring på dette kan være

at boligsøkere med disse kjennetegnene, i disse fire byene i større grad enn i andre kommuner (særlig de andre byene), kanaliseres til den kommunale utleiesektoren, og derfor sjeldnere enn i andre større kommuner melder seg som kategorier det er aktuelt å registrere når det gjelder søkerne til det private leiemarkedet.

Tabell 42b: Andelene kommuner/bydeler som registrerer de kjennetegn som er oppgitt i spm. 37 fordelt etter kommunestørrelse. Tall i prosent. Merk at prosentueringsbasis her er alle kommuner/bydeler, totalt 253.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
a)	29	27	27	32	19	25	27
b)	7	9	16	17	15	15	12
c)	7	11	16	15	11	15	12
d)	5	8	14	15	15	15	11
e)	7	7	9	15	7	15	9
f)	10	8	18	15	19	10	12
g)	2	8	18	17	26	5	12
h)	10	17	16	24	48	5	19

Når det gjelder hjelpetiltakene som anvendes og de ressurser kommunene bruker på denne hjelpevirksomheten vurderte vi på forhånd situasjonen slik at det bare i unntakstilfeller ville forekomme at relevante aspekter ved disse fenomenene ble registrert. Vi stilte derfor heller ikke direkte spørsmål om registrering av konkrete kjennetegn på noen av disse feltene. Vi har følgelig heller ikke data som kan bekrefte denne vurderingen. De erfaringene vi gjorde under kartleggingen gav oss imidlertid heller ikke indikasjoner på at denne vurderingen var feil.

Skal vi trekke en konklusjon på grunnlag av de erfaringene vi sitter med etter denne kartleggingen, må det bli følgende: Slik denne boligformidlingen er lagt opp og drevet i kommunene i dag, er det bare et fåtall av dem som foretar noen form for registrering av sentrale kjennetegn ved denne virksomheten. Med forbehold for hvordan frafallet fordeler seg (sannsynligvis er registreringspraksis mye mindre utbredt blant frafallet enn blant de som har besvart spørreskjemaet), ser det ut til at ca. 2/3 av kommunene/bydelene registrerer et eller annet kjennetegn ved de husholdene som de forsøker å hjelpe. Hva som registreres ser ut til å være nok så tilfeldig. Når det gjelder de kjennetegnene ved hushold og person som vi direkte har spurt om, er det sjelden mer enn 15 % av kommunene/bydelene som registrerer hvert enkelt av dem.

Sett ut fra de behov for registrering som en rapportering om denne virksomheten i KOSTRA-systemet vil kreve, vil det bety at det her må etableres nye registreringsrutiner i de aller fleste kommuner/bydeler.

7.2 Registrering og rapportering; viktig, mulig, ønskelig?

Vi avsluttet kartleggingen med en sekvens på fire spørsmål – spørsmål 46, 47, 48 og 49 – rettet til informantene i denne kartleggingen hvor vi spør dem om deres vurderinger av behovet og mulighetene for å etablere nye og omfattende registreringsrutiner på disse områdene – og til slutt – om de vil anbefale at det etableres et system for å registrere hvilke bistands- og formidlingstiltak som finner sted i de kommunene/bydelene hvor de bor. Vurderingene er presentert i tabellene 43–46.

Informantenes vurdering; er utvidet registrering viktig?

La oss først se på informantenes vurdering av hvor viktig det er å bygge opp et system med en mer omfattende registrering av henholdsvis de formidlingstiltakene kommunene driver på dette området, og kjennetegn ved de hushold og personer som får bistand fra kommunene til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet. Disse vurderingene, fordelt etter viktighetsgrad og kommunetype, er gjengitt i tabellene 43 og 44.

Tabell 43. Spm. 46: Informantene fordelt etter hvor viktig de mener det er å etablere en omfattende registrering av de formidlingstiltak kommunen/bydelen driver, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Svært viktig	2	3	13	24	15	15	11
Ganske viktig	5	19	38	37	54	35	27
Mindre viktig	29	43	30	13	19	20	29
Uviktig å registrere	20	12	5	5	-	5	9
Vanskelig å svare på	44	24	15	21	12	25	24
N=	41	68	40	38	26	20	237

Tabell 44. Spm. 47: Informantene fordelt etter hvor viktig de mener det er å etablere en omfattende registrering av kjennetegn ved de familiene som blir gitt bistand med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	<i>Under 2000</i>	<i>2000-4999</i>	<i>5000-9999</i>	<i>10000-19999</i>	<i>20000 eller flere</i>	<i>Bydeler i de fire største byene</i>	
Svært viktig	2	2	8	19	-	10	6
Ganske viktig	12	15	28	22	62	25	23
Mindre viktig	26	34	40	32	19	25	31
Uviktig å registrere	21	18	5	5	8	5	13
Vanskelig å svare på	38	31	20	22	12	35	27
N=	42	67	40	37	26	20	236

Når vi ser spørsmålene 46 og 47 i sammenheng, viser svarfordelingene stor likhet. Noen flere synes det er viktig å registrere kjennetegn ved de formidlingstiltakene man setter i gang enn egenskaper ved de som blir hjulpet. Det er imidlertid kun et fåtall som mener at slike registreringer er svært viktig. Svarerne deler seg grovt sett i tre grupper; ca. 1/3 som mener det er svært eller ganske viktig å registrere relevante kjennetegn, vel 1/3 som mener det er mindre viktig eller uviktig, og til slutt ca. 1/4 som synes det er for vanskelig å besvare disse spørsmålene.

Når vi trekker inn kommunestørrelsen, får vi et forventet mønster. I de minste kommunene er det få som synes dette er viktig. Vi kan imidlertid merke oss at det er kommunene med mindre en 5.000 innbyggere som her skiller seg ut. I disse kommunene er det også flest som finner det vanskelig å svare på disse spørsmålene. Den mest positive holdningen til registrering finner vi i kommunene med over 20.000 innbyggere. I denne gruppen er det også færrest som finner det (for) vanskelig å ta standpunkt til disse spørsmålene. Fra kapittel 7.1 husker vi at disse kommunene gjennomgående også hadde den mest omfattende registreringspraksisen. Sett i sammenheng antyder disse dataene at den erfaring med registrering disse kommunene har, ikke har ført til at de ser på slik registrering som mindre viktig eller uviktig for det arbeidet de utfører for å skaffe folk adekvate boliger.

Jeg hadde ventet den mest positive holdningen til registrering i bydelsforvaltningene i de fire største byene, men det slår ikke til. Disse bydelene gir et tvetydig bilde. I kapittel 5.3.2 fant vi at de hadde det bredeste spekteret av formidlingstiltak. Her ser vi imidlertid at de verken har den mest omfattende registreringspraksisen eller den mest positive holdningen til en utvidet registrering. Hvilke årsaksforhold som eksisterer her er jeg usikker på. Dagens beskjedne registreringspraksis og nølende holdning til mer

omfattende registrering kan være et resultat av dårlige erfaringer med registreringsforsøk som er gjort tidligere. Det er imidlertid også mulig å hevde at dagens reserverte holdning til registrering kan være et resultat av for spinkle erfaringer. De relativt høye andelene som sier at det er (for) vanskelig å svare på dette, støtter en slik tolkning.

Informantenes vurdering; er utvidet registrering mulig?

Tabell 45. Spm. 48: Informantene fordelt etter hvor mulig/enkelt de i praksis anser det for å være å registrere de kjennetegnene som er nevnt i spørsmålene 46 og 47, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Det lar seg gjøre uten problemer	14	7	8	8	12	20	10
Det lar seg gjøre, men ikke uten problemer	21	31	48	47	31	30	35
Det lar seg gjøre, men opplysningene vil bli mangelfulle og lite til å stole på, selv om det blir lagt ned mye arbeid	14	22	10	18	27	10	19
Vanskelig å svare på	50	40	35	26	31	40	37
N=	42	68	40	38	26	20	238

På spørsmål om hvor mulig eller enkelt det vil være å registrere disse kjennetegnene, er det over 1/3 av informantene som synes dette er vanskelig å svare på, jf. tabell 45. Ca. 10 % mener det lar seg gjøre uten problemer og en knapp 1/3 mener det lar seg gjøre, men ikke uten problemer. I underkant av 20 % mener også at det lar seg gjøre, men at opplysningene vil bli mangelfulle og lite å stole på selv om det blir lagt ned mye arbeid. Hvordan informantene fordeler seg i forhold til disse synspunktene varierer mye mellom ulike kommunegrupper, men ser ikke ut å henge systematisk sammen med kommunenes størrelse. Igjen kan vi merke oss bydelene i de fire største byene, hvor hele 40 % av informantene synes det er vanskelig å svare på dette spørsmålet.

Informantenes anbefaling; bør det etableres et utvidet registreringssystem?

Avslutningsvis utfordret vi informantene til å komme med en anbefaling med hensyn til å etablere et system for registrering av denne formidlings-

virksomheten – alt tatt i betraktning. Her kunne vi vente at mange ville nøle med å gi klare svar, blant annet fordi dette saksfeltet for en god del av informantene ikke ville være «deres bord».

Tabell 46. Spm. 49: Informantene fordelt etter hvorvidt de alt i alt – selv om dette er vanskelig og vil føre til merarbeid – vil anbefale at det etableres et system for å registrere hvilke bistands-/formidlingstiltak som brukes i kommunen/bydelen der de jobber nå, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Kommunestørrelse i antall innbyggere						Alle
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 eller flere	Bydeler i de fire største byene	
Ja	5	15	43	46	39	45	29
Nei	52	49	20	14	27	25	34
Vanskelig å svare på	43	37	38	41	35	30	37
N=	42	68	40	37	26	20	237

Også her delte informantene seg i tre grupper, jf. tabell 46. Den største, vel 1/3, fant det vanskelig å gi noen anbefaling, ca. 1/3 svarte nei og vel 1/4 svarte ja til å gi en slik anbefaling. Her varierte holdningene som forventet med kommunestørrelsen. Andelen som finner det for vanskelig å svare ligger ganske stabil, mens andelen som anbefaler en mer omfattende registrering øker med kommunestørrelsen. Det avgjørende skillet går her imidlertid mellom kommuner som har mer eller mindre enn 5.000 innbyggere; for kommuner som har mer enn 5.000 innbyggere er andelen som anbefaler en mer omfattende registrering relativt stabil. Vi kan imidlertid igjen merke oss bydelene i de fire største byene. Motsatt av hva vi kunne vente ut fra deres nølende svar på de foregående spørsmålene om registrering, markerer de seg her med lavest andel (30 %) som synes det er (for) vanskelig å svare, og en av de høyeste andelene (45 %) som anbefaler mer omfattende registrering. Vi skal ellers merke oss at det ikke er et flertall som føler at de kan anbefale et slikt registreringssystem i noen av kommune-typene. Men det var kanskje heller ikke å vente?

Anbefaling og formidlingsaktivitet

Det er altså vanskelig å se en klar sammenheng mellom de erfaringer kommunene har med registrering av ulike sider av denne formidlingsvirksomheten og de holdninger informantene har til en utvidet registreringsvirksomhet. Holdningene til å utvide registreringsvirksomheten

samvarierer lite systematisk med kommunenes størrelse, bortsett fra at de minste kommunene er minst tilbøyelige til å anbefale en utvidet registrering.

I kapittel 5.3.2, tabell 17, viste vi at kommunenes aktivitetsnivå som boligformidlere, uttrykt ved en indeks som er basert på de kvalitetssikrende og meglingspregede sider av formidlingsvirksomheten, viste en klar og systematisk samvariasjon med kommunestørrelsen. Kommuner som skårer høyt på denne indeksen gjør mer for de boligsøkende enn å ganske enkelt formidle kontakt mellom etterspørrere og tilbydere i dette markedet. De har øyensynlig høyere ambisjoner for den innsatsen de gjør; både ambisjoner om måten markedet fungerer på (at relevant og riktig informasjon tilflyter partene, og at husleielovens bestemmelser følges), og ambisjoner om å øke partenes trygghet på markedet (ved å redusere partenes usikkerhet reduseres også engstelse for å bli lurt). Det er nærliggende å tenke seg at det nettopp er i kommuner hvor det over tid har utviklet seg en formidlingspraksis i tråd med slike ambisjoner vi vil møte den største forståelsen for at denne virksomheten må dokumenteres bedre enn i dag, både for interne behov (for å se hva man har gjort) og for eksterne behov (for at man skal kunne lære av hverandre). Det kan vanskelig skje på annen måte enn ved en registrering av virksomheten basert på rimelig entydige, enkle og lett anvendbare kriterier.

Samvariasjonen mellom informantenes holdning til å anbefale utvidet registrering og kommunenes formidlingspraksis uttrykt ved indeksen som måler aktivitetsnivået hva kvalitetssikring og informasjon til partene angår, framgår av tabell 47. Samvariasjonen er som forventet. Vi skal imidlertid merke oss at det avgjørende skillet når det gjelder hvorvidt man anbefaler et utvidet registreringssystem, går mellom de kommunene/bydelene som blir klassifisert som passive, og alle de andre. Skillet mellom de kommunene som er klassifisert som henholdsvis «aktive» og «verken – eller», består i at informantene fra de aktive kommunene i høyere grad er villig til å ta standpunkt til spørsmålet. At en større andel i denne gruppa enn i de andre tar standpunkt, betyr imidlertid som vi ser at andelen som sier nei til å anbefale en utvidet registrering blir høyest i denne gruppa. I aktiv-gruppa er andelene som sier ja og nei til utvidet registrering like store. Datamaterialet gir derfor en begrenset støtte til teorien om en klar sammenheng mellom aktiv formidlingspraksis og positiv holdning til en mer omfattende registrering av formidlingsvirksomheten. Avslutningsvis skal vi merke oss at gruppa av kommuner som er klassifisert som passiv er helt dominerende i størrelse; faktisk over dobbelt så stor som summen av de to andre gruppene til sammen.

Tabell 47. Spm. 49: Informantene fordelt etter hvorvidt de alt i alt – selv om dette er vanskelig og vil føre til merarbeid – vil anbefale at det etableres et system for å registrere hvilke bistands-/formidlingstiltak som brukes i kommunen/bydelen der de jobber nå, og etter indeks for kommunens aktivitetsnivå. Prosent.

	Indeks			Totalt
	Passiv	Verken – eller	Aktiv	
Ja	22	46	42	29
Nei	34	27	44	34
Vanskelig å svare på	45	27	14	37
N=	164	37	36	237

8 Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Oppdrag og data; læringspotensiale og læringsmekanismer

Den kartleggingen jeg har redegjort for her har hatt som sitt viktigste formål å skaffe til veie et underlagsmateriale som er egnet til å definere og avgrense fenomenet – aktiviteten – «kommunal boligformidling» og resultatet av denne aktiviteten; en «kommunalt formidlet bolig». Oppdragsgiver for prosjektet uttrykte spesielt ønske om å få anbefalt operasjonelle kriterier og indikatorer som er egnet til å avgrense denne aktiviteten fra tilgrensende former for kommunal tjenesteyting. Kartleggingen ble primært lagt opp for å gi en best mulig beskrivelse av den bistand og de formidlingstiltak kommunene driver på dette feltet; først og fremst hvor utbredt de ulike tiltakene er, hvor effektive de er etter våre informanternes vurdering, hvordan virksomheten er organisert, hvor lett/vanskelig det er å skaffe ulike kategorier bolig-søkende bolig i det private leiemarkedet og informantenes vurderinger av muligheter og behov for lokal registrering og rapportering av denne virksomheten til databasene i KOSTRA. Den eksisterende «tiltaks-menyen» som er aktuell for kommunene ble kartlagt gjennom Referansegruppens kunnskaper og erfaringer. Her kan vi ha gått glipp av noe. Etter min vurdering dreier det seg i tilfelle om nyanser i forhold til de tiltakene vi har kartlagt.

Denne studien dreier seg, sett i en større sammenheng, om fordelingsmekanismene for samfunnets boligmasse. Innenfor dette temafeltet har den som sitt fokus og studieobjekt de tiltak og tjenester det offentlige tjenesteapparatet stiller opp med overfor folk som trenger en eller annen form for hjelp til å løse sine boligproblemer. Studien belyser også visse aspekter ved organiseringen av denne tjenesteytingen, og tjenesteyternes vurderinger av viktige spørsmål i denne forbindelsen, for eksempel når det gjelder behovet og mulighetene for å lage bedre informasjon om hva som foregår på dette området. Her dreier det seg om viktige problemstillinger på et avgrenset område hvor det i dag knapt finnes noen form for statistikk, og heller ikke mye forskning.

Ved avslutningen av en slik studie melder det seg mange spørsmål: 1) Gir denne studien et rimelig korrekt bilde av den formidlingsvirksomheten kommunene driver i dag? 2) Gir den et grunnlag for å utvikle en bedre

formidlingsvirksomhet enn den de fleste kommuner driver i dag? 3) I den forbindelse – har studien et læringspotensial, og hva består det i så fall i?, og 4) Hvilke læringsmekanismer og fora for utveksling av erfaringer eksisterer på dette området? Hvordan gjøres det vellykkede kjent og attraktivt på et område som dette? Hvordan kan denne studien knytte an til eventuelle slike fora og metoder?

Som det allerede er pekt på tidligere, måtte vi i mange tilfeller formulere spørsmål og akseptere data på et lavere presisjonsnivå enn vi ønsket. Selv om dataene ofte kan ha et lavt presisjonsnivå, angår de som regel svært konkrete forhold. På den annen side gav denne kartleggingen oss også en del data ut over det som strengt tatt er nødvendig for å besvare oppdragets hovedspørsmål, snevert tolket. Det burde gjøre den mer interessant fra et læringssynspunkt.

Uavhengig av om denne kartleggingen fører til en utvidet rapportering av denne formidlingsvirksomheten gjennom KOSTRA-systemet, burde alle disse dataene være av stor interesse i en utveksling av erfaringer, både mellom kommuner og bydeler – hva enten de allerede driver slik boligformidling eller ikke – og mellom lokale og sentrale myndigheter. Jeg håper at også denne rapporten kan bidra i en slik erfaringsutveksling.

8.2 Sentrale konklusjoner

Jeg har funnet det nyttig å summere opp de viktigste og mest relevante funnene fra kartleggingen før vi går løs på dette oppdragets hovedtema; å skissere forslag til en operasjonell definisjon av fenomenet «kommunalt formidlet bolig», og på basis av en slik definisjon skissere mulige rapporteringssystemer om denne formidlingsvirksomheten som er kompatible med det eksisterende KOSTRA-systemet. Vi kan merke oss at:

- De fleste kommuner og bydeler bistår vanskeligstilte boligsøkende med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet. Denne virksomheten drives i varierende omfang og har for de fleste snarere en sporadisk enn en regelmessig karakter.
- Denne formidlingsvirksomheten består samlet sett av mer enn de konkrete tiltak rettet mot den enkelte boligsøker og den rene formidlingen av kontakt mellom etterspørrere og tilbydere på det private leiemarkedet. Den inkluderer også kontakten med potensielle utleiere for å skaffe fram aktuelle utleieobjekter og den kontroll-, rådgivnings- og veiledningsvirksomhet som kommunene driver i forbindelse med denne formidlingen.

- Virksomheten drives oftere – og med et bredere spekter av tiltak - i store enn i små kommuner. Her skiller de fire største byene seg ut med den mest differensierte formidlingsvirksomheten.
- Det mest vanlige formidlingstiltaket er et minimumstiltak som består i å – i første omgang – oppfordre den boligsøkende til å forsøke å skaffe seg bolig selv, med lovnad om mer hjelp dersom ikke dette lykkes. Det kan diskuteres om denne minimumsbistanden bør regnes med blant den «aktive medvirkning» fra det offentliges side som Husbankens regler krever for at statlig bostøtte skal tilstås hushold som etablerer seg i det private leiemarkedet.
- I følge våre informanter er resultatene av formidlingsvirksomheten svært varierende. Kun et fåtall mener at de spesifiserte tiltakene vi har studert som regel fører til at folk skaffes bolig. De fleste sitter med inntrykk av at det tiltaket som gir best resultat i så måte, er det som bare består i å oppfordre – og i noen grad også stimulere – folk til å skaffe seg bolig selv. Det nest beste tiltaket med hensyn til sannsynligheten for positivt resultat, oppnås når kommunene/bydelene går inn og arrangerer visninger av aktuelle boalternativer i det private leiemarkedet. Det betyr at de to tiltakene som må antas å være henholdsvis minst og mest innsatskrevende, av våre informanter blir vurdert som de mest effektive.
- På direkte spørsmål var det kun et fåtall på 56 av våre informanter som kunne (eller ville) gi et anslag på hvor mange husstander som ble hjulpet med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet – og hvor mange som lyktes med det – i løpet av 2004. Anslagene de ga var ofte oppgitt i intervaller. Knappt 20 av informantene kunne bekrefte at anslaget de gav var basert på registreringer.
- De opplysningene vi hentet inn gjennom vår kartlegging gir et svært spinkelt grunnlag for å anslå hvor mange personer/hushold som ble skaffet bolig gjennom denne formidlingsvirksomheten. Det kan se ut som om de opplysningene som allerede samles inn i KOSTRA-systemet om kommunale lån og garantier for å dekke eventuelle krav om depositum ved etablering i det private leiemarkedet, gir et rimelig nøkternt estimat på det samlede resultatet av denne formidlingsvirksomheten. Det dreide seg om ca. 12.500 leieforhold i 2004.
- Vi stilte flere spørsmål om virksomhetens karakter som mer eller mindre eksplisitt også spurte om svarene som ble gitt var basert på registreringer. Vi spurte for eksempel etter anslag på den samlede ressursbruken til denne formidlingsvirksomheten i form av årsverk og stillinger knyttet opp mot virksomheten. Overraskende mange (ca. 170-

185) var villig til å gi anslag på dette. Her spurte vi ikke direkte om anslagene var basert på registrering. Svarene – med hyppig forekomst av kategoriene 0,25, 0,5, 1, 2 osv. antyder at svarene ikke var basert på registreringer. På direkte spørsmål om man registrerte ulike kjennetegn ved de husholdene som fikk hjelp, går det fram at alle kjennetegn blir registrert av noen. Det er imidlertid få av disse kjennetegnene som blir registrert av mer enn 15 % av kommunene som har svart.

- Vi stilte avslutningsvis noen direkte spørsmål til informantene hvor vi bad om deres vurdering av behovet for å registrere ulike aspekter av denne formidlingsvirksomheten. Mange syntes det var vanskelig å svare på dette; de som ville svare var delt på midten når det gjelder synet på hvor viktig det vil være å etablere en omfattende registrering av de formidlingstiltak kommunene driver. Når det gjelder viktigheten av å registrere kjennetegn ved de husholdene som blir hjulpet, er det et flertall som mener at dette er mindre viktig eller uviktig. De fleste mener at det nok lar seg gjøre å etablere et registreringssystem som ivaretar de behov som en rapportering gjennom KOSTRA krever, men de er tvilende til kvaliteten på de data man ville få i dette tilfelle. På spørsmål til slutt om de alt i alt vil anbefale at det etableres et registreringssystem for denne formidlingsvirksomheten, deler informantgruppen seg i tre omtrent like store grupper som henholdsvis finner det (for) vanskelig å svare på dette, og som sier ja og nei.
- Denne formidlingsvirksomheten er organisert svært ulikt i kommunene. Ulikheten med hensyn til organisering er også stor mellom bydelene i Oslo. Kun i et fåtall tilfeller er denne virksomheten plassert ene og alene hos et boligkontor. Det vanligste er at den er lagt til sosialkontoret eller er delt mellom dette og boligkontoret.
- Vi skal merke oss at denne formidlingsvirksomheten og tildelingen av kommunale boliger i de fleste tilfeller ser ut til å være lagt til forskjellige forvaltningsorganer i kommunene. Vi skal videre merke oss at våre informanter stort sett mener at virksomheten fungerer tilfredsstillende slik den er organisert, uansett hvordan den er organisert.
- Kun et fåtall (ca. 7 %) av våre informanter er av den oppfatning at de boligsøkende helst vil bo i det private leiemarkedet. De fleste (vel 1/3) har inntrykk av at de fleste boligsøkerne tar det de blir tilbudt, mens vel 1/4 mener at de fleste boligsøkende helst foretrekker å bo i en kommunal bolig.
- Dersom det oppstår vansker med å skaffe bolig til folk i det private leiemarkedet er det etter våre informanters oppfatning snarere fordi utleierne er nølende med å godta leieboere som mottar sosialhjelp eller

annen bistand fra sosialkontoret. Mangel på egnede boliger er også viktig, mens høye husleier og for liten formidlingskapasitet betyr mindre.

- De fleste av våre informanter har blandede erfaringer med hensyn til hva de oppnår med denne formidlingsvirksomheten. Flere grupper av de boligsøkende er det etter deres erfaring også svært vanskelig å skaffe boliger til i dette leiemarkedet. På denne bakgrunnen er det heller ikke overraskende at de fleste (vel 60 %) av de som gir uttrykk for sine erfaringer, sier at alt i alt har de blandede erfaringer med hensyn til hvor lett/vanskelig det er å skaffe folk tilfredsstillende boligløsninger gjennom denne formidlingsvirksomheten. Vi kan imidlertid merke oss at det bare er vel 3 % som sier at deres erfaringer hovedsakelig er dårlige, og at det er ti ganger flere som sier at de har gode erfaringer.

Det kan anes et dilemma i dette formidlingsarbeidet. Vurdert ut fra tilgjengelig tallmateriale synes det stadig å være ventelister til de kommunalt disponerte leieboligene. Det ser også ut som behovsterskelen for å få adgang til disse boligene blir stadig høyere. I enkelte kommuner er det også uttalt politikk at disse boligene skal forbeholdes folk som er mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vet fra flere undersøkelser at det i visse segmenter av det private leiemarked står en del midlertidig ledig kapasitet, og husrom hvor eier er i tvil om han/hun skal leie ut. Det gjelder først og fremst det dominerende segmentet av dette markedet bestående av private personer som leier ut en ekstrabolig som de eier, eller en leilighet i det huset de selv bor i. Dette er også den delen av det private leiemarkedet hvor det synes mest rimelig for en potensiell utleier å stille bestemte krav til leietakeren – som ofte både skal bo i hans/hennes hus og bli hans/hennes nabo. Dette kan lett ta form av diskriminering av folk med de kjennetegn som karakteriserer de vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi kan vente mindre diskriminering i det profesjonelle leiegårdsmarkedet, hvor det er lite ledig kapasitet, og vil ta lang tid å øke kapasiteten.

I en situasjon hvor enten stadig flere vanskeligstilte ikke får adgang til det kommunale utleiemarkedet, eller hvor det bevisst blir forsøkt å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet, kan *det* vise seg å bli vanskelig. Opplysningene fra informantene i denne studien tyder på at det allerede er tilfelle. Dersom et økende antall vanskeligstilte sendes ut på det private utleiemarkedet, uten at det skjer noe med dette markedet – enten en vesentlig nybygging i leiegårdssegmentet, eller at flere leiere blir eiere – vil vi fort kunne oppleve et press oppover på leienivået i flere deler av dette markedet

og/eller at de vanskeligstilte – eller generelt folk med ytelser og/eller bistand fra sosialtjenesten – blir sittende med de dyreste boligløsningene, jf. Stamsø og Medby (2005). En slik utvikling kan, i tillegg til resultatet av et rent forhold mellom tilbud og etterspørsel, bli stimulert av mulighetene for utleierye til – under visse betingelser – å tilegne seg deler av en offentlig husleiestøtte via tradisjonelle overveltningsmekanismer. Oppmerksomhet om mulighetene for slike utslag i samspillet mellom offentlige støttetiltak og det private leiemarkedet bør være et viktig aspekt i en helhetlig tiltakskjede i boligpolitikken.

8.3 Mulige rapporteringssystemer

8.3.1 Begrepene «kommunal boligformidling» og «kommunal formidlet bolig»

Vår utfordring har vært å definere og avgrense fenomenet «kommunalt formidlet bolig».

Definisjonene har ikke først og fremst et analytisk formål i et teoretisk system – det betyr imidlertid ikke at de ikke kan få det. De har primært oppgaver av administrativ og forvaltningsmessig art: 1) De skal avgrense en bestemt type offentlig tjenesteyting og bidra til at den blir «målt», registrert og rapportert på en standardisert måte, og 2) De skal eventuelt også brukes til å skille mellom de som kan og de som ikke kan få statlig bostøtte i det private leiemarkedet.

Det ligger i sakens natur at dette stiller bestemte krav til disse definisjonene; i tillegg til at de må differensiere mellom fenomener i tråd med det som er hensikten i relevante lover eller forskrifter, må dette kunne gjøres på en enkel, lite ressurskrevende og lett forståelig måte. Resultatet av en slik differensiering må oppleves som rettferdig – og ikke vilkårlig; dvs. at det bør unngås å trekke skillelinjer slik at temmelig like tilfeller blir plassert i ulike kategorier, spesielt dersom det vil ha betydning for fordelingen av goder. Dersom differensieringen har økonomiske konsekvenser for den som utfører den, bør definisjonene redusere innslaget av skjønn til et minimum. Ofte ligger det i sakens natur at det ikke oppstår slike problemer. Når det gjelder denne kommunale formidlingsvirksomheten står vi i en situasjon hvor flere av disse problemene melder seg samtidig.

Kommunal boligformidling

Med utgangspunkt i dette, og med drøftingene i kapittel 3 i minne, kan det spørres om kommunal boligformidling overhodet kan defineres slik at disse betingelsene er oppfylt. Enda vanskeligere kan det synes å finne indikatorer som kan praktiseres enkelt og greit når det måtte være behov for å avgrense denne virksomheten fra annen virksomhet. Jeg er redd jeg ikke kan svare uttømmende og definitivt på dette. Jeg håper imidlertid at jeg har klart å identifisere de viktigste problemene vi blir stilt overfor her, og i det minste å antyde noen løsninger.

I utgangspunktet kan kommunal boligformidling presiseres slik:

1. Bistand ytet av en kommunal tjeneste (et kommunalt forvaltningsorgan) til en person eller et hushold som har et legitimt behov for hjelp til å skaffe seg bolig (som har blitt anerkjent som boligsøker av vedkommende tjeneste), for å skaffe vedkommende bolig i det private leiemarkedet. Bistanden vil primært bestå av praktisk hjelp til å formidle kontakt mellom boligsøker og potensiell utleier, men dessuten også av råd og veiledning til partene før og under søkeprosessen og ved etableringen av leieforhold. Bistanden kan også bestå av lån og garantier til depositum når det er nødvendig for å etablere et leieforhold.

Alternativt kan vi tenke oss en presisering som favner videre, både med hensyn til hvem formidlingen vil omfatte og hva slags typer bistand den vil omfatte:

2. Bistand ytet av en kommunal tjeneste (et kommunalt forvaltningsorgan) til en person eller et hushold som har oppsøkt vedkommende tjeneste for å få hjelp til å skaffe seg bolig, for å skaffe vedkommende bolig i det private leiemarkedet. Bistanden vil primært bestå av praktisk hjelp til å formidle kontakt mellom partene, men dessuten også av råd og veiledning til partene før og under søkeprosessen og ved etableringen av leieforholdet. Bistanden kan også bestå av lån og garantier til depositum og sosialhjelp til å dekke deler av husleien når det anses nødvendig for å etablere et leieforhold.

Den første definisjonen svarer stort sett til dagens praksis. Bistanden er her ikke knyttet til en bestemt tjeneste, f.eks. sosial- og/eller boligkontoret. Det kreves et legitimt behov – ikke bare for bolig – men også for hjelp til å skaffe seg bolig. Hvordan grensen mellom det legitime og det ikke-legitime skal trekkes, og hvem som er vanskeligstilt nok til å få hjelp, må i større eller mindre grad baseres på skjønn. I praksis vil dette skjønnnet være styrt både av lokale rutiner, profesjoners faglige standarder, og av mer eller mindre klare nasjonale normer. Normer og standarder på dette området vil bli spredt

gjennom ulike kanaler, for eksempel gjennom arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. På hvilket nivå dagens normer og standarder ligger, hvordan de omsettes til praktisk politikk i kommunene, og hvordan de varierer mellom kommunene, vet vi lite om. Spørsmålet om på hvilket nivå de bør ligge, og hvor mye de skal tillates å variere mellom kommunene, er i siste instans et politisk spørsmål.

Med de valgte formuleringer vil folk som har et boligbehov (f.eks. fordi de må flytte), men blir vurdert som fullt i stand til å ordne opp i dette selv – i tilfelle de skulle ta kontakt med sosialkontoret – ikke få status som boligsøkende. Generell rådgivning og veiledning – som sosialtjenesten er pålagt å gi til alle som henvender seg – vil heller ikke bli betraktet som relevant bistand, selv om den i et konkret tilfelle (for eksempel i tilfelle en selveier skulle ta kontakt med sosialkontoret/barnevernet på grunn av sine barn) skulle omfatte råd vedrørende boforhold og/eller ønskeligheten av å flytte – for å skifte miljø for eksempel.

Bistanden må være målrettet mot det private leiemarkedet. Det betyr at all den bistand som måtte ytes til personer/hushold med et legitimt boligbehov, men som overhodet ikke er interessert i et leieforhold i det private leiemarkedet, også vil falle utenfor denne definisjonen. Her er det åpenbart at konkrete tilfeller i praksis ofte vil havne i gråsoner, jf. våre informanternes oppfatning om at de boligsøkende som oftest «tar hva de får».

Ved begge definisjonene står vi med problemene om å skille bistand fra ikke-bistand, og om det bør kreves et minimum av innsats på et tiltak for at vi skal si at det er forsøkt. Her har jeg ikke mye å tilføye i tillegg til drøftingen i kapittel 3 og vedlegg 3. Både i forbindelse med en eventuell rapportering i KOSTRA-systemet, men først og fremst ved praktiseringen av Husbankens nye regler om bostøtte, synes det nødvendig å ha et rimelig ensartet system for registrering. Det kan for eksempel gå ut på at et konkret formidlingstiltak ikke er påbegynt før den boligsøkende er journalført med navn, vurdering av behov og andre relevante kjennetegn. Som et minimum bør saken være knyttet opp mot et navn. Vår kartlegging viser at det i dag ikke er vanlig å registrere de mest sentrale kjennetegn ved person eller hushold. Å kreve registrering vil derfor åpenbart bety at mange må legge om sine rutiner her, og at de får mer å gjøre. Skal det kreves, bør det kunne dokumenteres at det enten er nødvendig av en eller annen grunn, eller at det vil føre til en bedre boligformidling.

Som jeg har drøftet tidligere, både i kapittel 3 og 4, går skillelinjen mellom det som blir betraktet som legitim kommunal formidling og det som ikke er det, tvers gjennom den kategorien som beskrives i spørsmålene 2 og

2b; dvs. at folk i første omgang blir oppfordret til å forsøke å skaffe seg bolig selv, osv., se spørreskjemaet i vedlegg 1. Som drøftet ovenfor kan vi vente at dette er en reaksjonsmåte når behovet ikke er akutt, eller når den aktuelle bistandsyter er usikker på legitimiteten av den boligsøkendes behov. Dess sikrere vedkommende er, desto vanligere er det sannsynligvis at klienten følges opp med de forberedende tiltak som nevnes i spørsmål 2b. Desto mer udiskutabelt vil det også være at det her dreier seg om en type kommunal formidlingsvirksomhet som bør inkluderes i vår definisjon.

Skillet mellom definisjon 1) og 2) dreier seg om to forhold: Definisjon 1) avgrensner den bistand det er tale om her til boligsøkende som har fått et godkjentstempel på sitt hjelpebehov. Definisjon 2) impliserer ingen slik avgrensning. Den legger til grunn at svært mange av de som får slik bistand i dag allerede mottar sosialhjelp eller andre former for støtte fra sosialkontoret. Deres boligbehov vil derfor være godt kjent for sosialtjenesten. Initiativet til å søke etter en bolig i leiemarkedet kan kanskje til og med komme fra sosialtjenestens saksbehandlere. Den legger videre til grunn at svært få i vår kulturkrets oppsøker sosialkontor eller andre offentlige kontorer og signaliserer konkrete behov for hjelp, uten å ha et godtagbart hjelpebehov. For så vidt kan det være at mine bekymringer om dette er overflødige.

Det andre skillet mellom disse to definisjonene vedrører behandlingen av sosialhjelp som bevilges for å dekke folks bostøtte. Ifølge Stamsø og Østerby (2000) dreide det seg i 1998 samlet om ca. 2,2 mrd. kroner mens den statlige bostøtten til sammenlikning utgjorde ca. 1,4 mrd. kroner. Den gang mottok ca. 18 % av sosialhjelpsmottakerne bostøtte. Bodde man til leie i det private leiemarkedet hadde man inntil i fjor ikke krav på bostøtte med mindre man leide en bolig med påhvilende Husbanklån, og ellers tilfredstilte bestemte krav om forholdet mellom bostøtte og inntekt, og «husholdskravene». Ett av disse var at man hadde sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Bodde man i en kommunalt disponert utleiebolig fikk man bostøtte uten spesielle vilkår, dersom man ellers oppfylte kravene om forholdet mellom inntekt og bostøtte.

I en slik situasjon vil det å bruke sosialhjelp til å dekke folks husleie være et alternativ som kommunene kan antas å vegre seg mot å bruke. Det kan de oppnå ved å kanalisere de boligsøkende til kommunale utleieboliger heller enn til det private leiemarkedet. Ved regelendringen fra 2004 skal bostøtte ytes på samme vilkår til de som leier i det private markedet og de som bor i kommunale boliger, på ett vilkår – at leieforholdet i det private markedet er kommet i stand ved en aktiv kommunal medvirkning. Ved en

slik medvirkning vil kommunene kunne redusere sine utgifter til sosialhjelp. Dette er et virkemiddel som har til hensikt å stimulere kommunene til å utnytte de lokale leiemarkedene bedre, og lette presset på den kommunale utleiesektoren. Det kan imidlertid – som vi har vært inne på før – friste kommunene til å tøyne begrepet aktiv medvirkning.

Uavhengig av hvordan kravet til aktiv medvirkning spesifiseres, gir de nye reglene muligheter for tilpasning med økonomiske konsekvenser. Kommunene vil, med ikke-økonomiske virkemidler i formidlingsfasen, kunne utløse bostøtte og skjerme seg mot mulig sosialhjelp i framtida. Det kan fungere som et insentiv som gjør kommunene mer aktive i arbeidet med å skaffe folk som bor dårlig bedre boforhold. Reglene kan imidlertid også ha noen mindre positive sider. Eksisterende sosialhjelpsutgifter kan også reduseres ved å stimulere sosialhjelpsmottakere til å etablere seg i nye leieforhold i det private leiemarkedet dersom eksisterende bo- eller leieforhold som er basert på sosialhjelp avsluttes. Det vil f.eks. lønne seg for en kommune å stimulere en familie som med hjelp av sosialhjelp bor i et tidsbestemt leieforhold, til å etablere seg i et nytt leieforhold, heller enn å stimulere familien til å fornye det eksisterende leieforholdet.

Å la sosialhjelp være en form for aktiv medvirkning i formidlingsprosessen, vil si å betrakte det som et formidlingstiltak. Det kan virke søkt, men jeg har begrunnet det med at både å gi garanti og å yte lån til depositum i dag blir godtatt som aktiv kommunal medvirkning. Disse tiltakene dreier seg om å sette leietakeren i stand til å oppfylle et krav som utleier kan stille med hjemmel i husleieloven. Klarer ikke leietaker å innfri dette kravet, kan hun/han miste leieforholdet. Dersom aktiv medvirkning skulle omfatte sosialhjelp – som automatisk ville bli konvertert til bostøtte – ville det kunne gjøre kommunene lite kostnadsbevisste i forhandlingsfasen for husleia. Ordninger som introduserer offentlige overføringer for å betale deler av husleia direkte inn i etableringsfasen av nye leieforhold, slik de nye Husbankreglene allerede gjør, stimulerer til høyere leiekraav fra potensielle utleiere. Å la sosialhjelp utløse bostøtte dersom det brukes som et formidlingstiltak, ville nok forsterke denne muligheten. I den grad det bare dreier seg om at sosialhjelp her blir erstattet med bostøtte, burde dette momentet ikke ha vesentlig betydning.

Å la sosialhjelp som går til å dekke bokostnader, fungere som et formidlingstiltak som utløser bostøtte, har imidlertid også andre problematiske sider. Hvorvidt en leietaker etter gjeldende regler har krav på bostøtte og sosialhjelp til å dekke husleia, kan endre seg i løpet av en leieperiode; enten fordi leia endrer seg eller fordi vedkommendes inntekt og

familiesituasjon kan endre seg. Dersom sosialhjelpen ble regnet som et formidlingstiltak som utløste bostøtte når den var nødvendig for å etablere et leieforhold, hvilke konsekvenser skulle det da ha for en leietaker å bli berettiget til sosialhjelp i løpet av et leieforhold? Siden leieforholdet allerede var etablert, ville sosialhjelpen i det tilfellet ikke utløse bostøtte, hvilket ville bety at identiske leietakere i det private leiemarkedet ble behandlet ulikt mht. bostøtte. Skulle sosialhjelp bli godkjent som kommunalt formidlings-tiltak og utløse bostøtte i en slik situasjon, kan det ut fra hensynet til likebehandling også argumenteres for at den bør utløse bostøtte uavhengig av når i løpet av et leieforhold en leietaker kvalifiserer til sosialhjelp for å dekke deler av husleia. Dette ville naturligvis bety at en vesentlig del av den offentlige husleiestøtten til folk som bor i det private leiemarkedet ble overført fra kommunene til staten.

Hvorvidt sosialhjelp bør regnes som en form for bistand med gunstig effekt på muligheten for å etablere nye leieforhold i det private leiemarkedet, bør også kunne drøftes frikoplet fra spørsmålet om hvilke konsekvenser det skal ha for retten til bostøtte. Det bør kunne ses på som et saklig spørsmål om virkningene av ulike regler for bruk av sosialhjelp til å dekke husleia for folk i det private leiemarkedet. På den andre siden virker reglene om bostøtte svært kompliserte i dag. Regelendringen fra i fjor om aktiv kommunal medvirkning som betingelse for at staten skal yte bostøtte til folk som bor til leie i det private leiemarkedet, har ikke gjort dem mindre kompliserte. Selv om det vel ligger utenfor temaet for dette oppdraget, vil jeg antyde at en enkel løsning på problemet om hvordan en «aktiv kommunal medvirkning» i formidlingen av nye leieforhold i det private leiemarkedet skal defineres, konstateres og eventuelt også dokumenteres, vil være å forenkle disse reglene slik at retten til bostøtte i hovedsak blir bestemt av forholdet mellom inntekt og bokostnader, med eventuelle tak for bokostnadene.

Kommunalt formidlet bolig

En kommunalt formidlet bolig er resultatet av en vellykket kommunal boligformidling og blir definatorisk bestemt og avgrenset av denne formidlingen og de former for bistand den består av. I tillegg til det som er sagt vedrørende formidlingsvirksomheten, er det særlig ett problem som må nevnes her; Hvilke kriterier må være tilfredsstillende for at vi kan si at et leieforhold – det er kanskje mer treffende å snakke om leieforhold enn om bolig i denne forbindelsen – er kommunalt formidlet? Finnes det en enkel måte å identifisere slike leieforhold på? Leieforhold i det private leiemarkedet kan etableres (produseres) på ulike måter. Det kan gjøres av den boligsøkende

helt uten hjelp, det kan gjøres i samarbeid mellom den boligsøkende og det offentlige, og det kan tenkes at det offentlige gjør det meste av jobben. Formidlingen kan foregå gjennom ulike kanaler og media. Normalt vil en vellykket etablering være resultatet av et samarbeid mellom den boligsøkende og det offentlige hjelpeorganet, hvor det offentlige kan anvende ett eller flere av de bistandstyper vi har kartlagt i denne studien, og det er i slike tilfeller problemet kan oppstå.

I Husbankens nye regler snakkes det om leieforhold som ikke hadde blitt etablert dersom kommunen ikke hadde medvirket aktivt. Dette er å kreve mer enn at kommunen bare har medvirket på en eller annen måte, jf. drøftingene i kapittel 3 og vedlegg 3. Her dreier det seg ikke om enkle produksjonsprosesser hvor det er lett å måle verken den marginale eller den gjennomsnittlige produktiviteten av ulike innsatsfaktorer. Det framgår ikke av et leieforhold hvordan det har blitt etablert. Ved å betrakte selve etableringsprosessen, kan vi nok finne ut hvilke bistandstyper kommunen har brukt – og hva den boligsøkende selv har bidratt med, men det vil være langt mer krevende å finne ut hvilken betydning de enkelte innsatsfaktorer har hatt i konkrete formidlingstilfeller. Da er vi tilbake til å bruke skjønn, evt. kombinert med indikatorer som administrativt er enkle å bruke og erfaringsmessig fungerer som rimelig gode proxy på fenomener vi er interessert i å identifisere, måle og telle.

Når det gjelder leieforhold i det private leiemarkedet som kommunene har bidratt «tilstrekkelig» til etableringen av, vil kommunene normalt også bidra med lån eller garanti til dekning av depositum. Dersom vi ikke er interessert i de enkelte tilfeller, men totaltall for antallet slike leieforhold på bydels-, kommune- eller landsbasis, kan summen av slike lån og garantier fungere som et godt nok estimat, jf. vurderingene i kapittel 4. Dersom det skulle være ønskelig med en mer «nøyaktig» identifisering av kommunalt formidlede leieforhold, kunne man også tenke seg en ny administrativ rutine som går ut på at det ved ethvert leieforhold som et eller annet kommunalt organ bidrar til å etablere, skal kreves kopi av leiekontrakten. Dermed vil det være lett å telle hvor mange tilfeller det dreier seg om. Dersom en slik kopi av leiekontrakten gis status som dokumentasjon på tilstrekkelig kommunal medvirkning i forhold til Husbankens regler, vil den også utløse bostøtte. I den grad kommunene vil tjene på at det utløses bostøtte, vil det kunne stimulere dem til strategisk tilpasning; «for lav» terskel, for «aktiv medvirkning» og «for mange» godtatte leieforhold. Faren for et slikt misbruk kan motvirkes ved at det spesifiseres minimumskrav for aktiv medvirkning i tillegg til de rutiner som er nevnt ovenfor. På sikt må dette kunne antas å

stimulere kommunene til å anvende disse minimumskravene for den formidlingsvirksomheten de driver. Hvilket må anses som et gode.

Et slikt system ville naturligvis også ha noen ulemper. For kommunene ville det bli flere papirer å forholde seg til og å holde orden på. Ordningen impliserer et krav om leiekontrakt. Det vil kanskje føles unødvendig både av leietaker og utleier som står i slekts- og vennskapsrelasjoner til hverandre. Det kan til og med tenkes at utleiers motstand mot å skrive kontrakt kan resultere i at det ikke utløses bostøtte – ja til og med i at leieforholdet ikke opprettes. Men dette vil etter min vurdering bli et lite problem dersom et slikt system først ble etablert.

8.3.2 Alternative former for utvidet rapportering til KOSTRA

Den rapportering om den kommunale formidlingsvirksomheten som kan være aktuell, må bygge på de definisjoner og avgrensninger av virksomheten og dens resultater som er gjort i foregående avsnitt. Det første vi må ta stilling til er om både virksomheten og dens resultat skal rapporteres, eller bare det ene av disse fenomenene. Hvor detaljert skal det i tilfelle rapporteres? Her kan det stilles mange spørsmål, og det ligger mange føringer på hvordan dette kan gjøres. La oss se på noen sentrale forhold:

- Rapportering fra kommunene gjennom KOSTRA-systemet krever at kommunene må bygge opp et system for registrering av de fenomener som skal rapporteres, i den grad de ikke har et slikt system i dag.
- De fenomener som skal rapporteres, og måten det skal gjøres på, må ikke bryte med KOSTRA-systemet slik det er i dag.
- De fenomener som skal rapporteres må kunne identifiseres, måles og registreres på en standardisert måte som ikke er for ressurskrevende.
- De fenomener som evt. skal registreres og rapporteres, må ikke kreve vesentlige endringer i eksisterende rutiner og forvaltningspraksiser i kommunene.
- Det må kunne argumenteres for at resultatene av dette er verdt innsatsen og kostnadene.
- Formålet med tiltaket må være klart; det bør kunne argumenteres overbevisende for at dette er bryet verdt.
- De som skal forvalte systemet må også få noe igjen for innsatsen; mulighet til å gjøre en bedre jobb ol.

Konklusjonene av disse føringene kan kort oppsummeres slik:

1. I dag rapporters antall lån og garantier som kommunene bidrar med ved etablering av nye leieforhold i det private leiemarkedet. Her eksisterer det allerede et lokalt registreringssystem som det er mulig å forbedre. Det er uklart i hvilken grad garantier i dag også brukes i andre leieforhold. Dersom nærmere undersøkelser viser at det er tilfelle, bør det være en enkel sak å skille ut disse tilfellene. Dersom formålet med en utvidet rapportering på dette feltet er å få et grovt anslag på antall nyetableringer i dette markedet på bydels-, kommune-, fylkes- og landsnivå, bør registreringen av lån og garantier kunne legges til grunn, men med de nødvendige justeringer. Dette systemet vil være kompatibelt med eksisterende systemer og rutiner, både i kommunene generelt og sett fra en KOSTRA-synsvinkel. Det vil heller ikke kreve ekstra innsats av betydning. Det vil imidlertid ha to svakheter; a) Siden det ikke vil være behov for lån eller garantier ved alle nyetableringer, vil antallet underestimeres. b) Av samme grunn vil lån og garantier heller ikke alene duge som «dokumentasjon» på at konkrete leieforhold er kommet i stand med tilstrekkelig kommunal bistand til å tilfredsstille Husbankens regler om bostøtte.
2. Enhver annen form for rapportering om denne formidlingsvirksomheten i KOSTRA-systemet i framtida, vil kreve et system for registrering som de fleste kommuner ikke har i dag, hva enten det gjelder selve virksomheten eller bare dens resultater.
3. I dagens KOSTRA-system rapporteres det data om *kostnader* på etats-/tjenestestedsnivå, om *resultater av ulike typer tjenesteyting* og dessuten ulike typer *beholdningsdata*; antall kommunalt disponerte boliger, antall ansatte osv. Alt dette er data som allerede foreligger lokalt. Detaljerte data om ressursbruken til spesielle tjenester – i form av årsverk f. eks. – foreligger ikke i de kommunale regnskapene, og blir heller ikke rapportert. Dette, i tillegg til de spesielle vansker man ville møte dersom man tok sikte på å rapportere om ressursbruken på, og resultatene av, de enkelte bistandstiltakene på dette feltet, gjør det uaktuelt å foreslå en slik detaljert registrering og rapportering.
4. Ut fra de kravene om dokumentasjon av fenomenet kommunalt formidlet leieforhold som endringen av Husbankreglene om bostøtte ideelt sett krever, kan det argumenteres for at dette fenomenet blir løpende registrert i et register over nye leiekontrakter, parallelt med et krav om kopi av leiekontrakt som dokumentasjon på at en tilfredsstillende

kommunal bistand har funnet sted. Dette registreringsalternativet bør støttes opp av spesifiserte minimumskrav til en tilfredsstillende kommunal bistand. Denne registreringen kan supplere den eksisterende registreringen av lån og garantier. En slik registrering vil ha et rimelig klart og lite kontroversielt formål – og dessuten som et biprodukt gi et register over leiekontrakter, noe som vil gi kommunene et bedre grunnlag for den formidlingen de driver enn hva de har i dag.

5. Dersom det for et aktverdig formål kan argumenteres for at også et makromål for omfanget av selve formidlingsvirksomheten bør finnes tilgjengelig, er det mulig å etablere et enkelt mål på det, basert på at ethvert formidlingstiltak overfor en person etter en innledende, avklarende fase, journalføres. Man kan tenke seg en enkel journalføring med utgangspunkt i den enkelte boligsøker, hvor de mest sentrale kjennetegn ved boligsøkeren, sakens startpunkt, typer bistand som er forsøkt og tidspunkt for sakens avslutning, noteres. Dersom resultatet ved sakens avslutning også inkluderes i denne journalføringen, vil det ikke være nødvendig å basere en registrering på kopier av leiekontrakter.

Den registrering jeg antyder i pkt. 5 er en minimumsregistrering. I de spørsmålene vi stilte til våre informanter i Kartlegging 2004 spurte vi om deres holdninger til en «omfattende» registrering. Det var de ganske forbeholdne til – særlig nå det gjaldt behovet for slike registreringer. Et flertall av de som ville gi uttrykk for sitt syn, mener imidlertid at det er mulig å etablere et slikt registreringssystem, men at det vil være vanskelig å avgjøre hvem som skal registreres, og at opplysningene kan bli mangelfulle. De er følgelig også nok så forbeholdne når de til slutt blir spurt om de, alt i alt, vil anbefale at det etableres et slikt registreringssystem.

Det kan se ut som våre informanter er ganske realistiske i sine vurderinger. Det er opplagt mulig å etablere en minimumsregistrering i tråd med det som skisseres i pkt. 5. Det framgår også fra svarene på flere spørsmål at det allerede i dag er noen som på eget initiativ driver ulike former for registrering. De springende punktene er, som mange påpeker, hvem som skal registreres, og om den kommunale formidlingsinnsats som skal registreres må passere en minimumsterskel. Dette gjelder både den skisserte registreringen av kontrakter i pkt. 4 og av tiltak i pkt. 5. Her er vi tilbake til tolkningen av spørsmålene 2 og 2b, og eventuelle terskler for å få status som boligsøker.

Konkret kan problemet belyses med følgende eksempel: La oss se på en person som henvender seg til sosialkontoret og spør om hjelp til å løse sitt boligproblem. Vedkommende blir i første omgang oppfordret til å forsøke å

løse det selv (og får kanskje noen gode råd med på veien). Etter en uke kommer vedkommende tilbake med en leiekontrakt i det private leie-markedet – og det er verken behov for lån eller garanti, eller hjelp med leiekontrakten. Da kan vi spørre; har det her vært en aktiv nok kommunal formidling til at dette leieforholdet kan tilfredsstillende Husbankens regler og kvalifisere til bostøtte? Dersom svaret på dette er bekræftende, skal denne leiekontrakten registreres i pkt. 4. I det registreringssystemet som er skissert i pkt. 5 bør denne «formidlingen» også journalføres tilsvarende, men i tråd med det opplegget som er antydnet der. I praksis vil det bety at det vil være nok at den boligsøkende har vist seg i døra på sosialkontoret for at det skal utløses statlig bostøtte til det leieforholdet dette måtte resultere i.

Dersom man mener denne formen for kommunal medvirkning er for beskjedent, og at det i det minste i tillegg bør kreves at kommunen parallelt starter en søking etter en egnet bolig, jf. spørsmål 2b, eller evt. senere må bistå med råd om leiekontrakten eller andre tiltak før det blir snakk om registrering, betyr det en viss innskjerping av kravene til hvilken medvirkning som må foreligge før det blir snakk om journalføring av både virksomhet og resultat under pkt. 5, og den resultatregistrering det er tale om under pkt. 4.

Dersom man skal overveie den ene eller andre av de registreringssystemene som er skissert i punktene 4 og 5, bør de baseres på en minimumsterskel i tråd med det som antydnet her. For rapporteringen til KOSTRA vil det ikke skape spesielle vansker. Dersom en slik terskel blir utslagsgivende for rett til statlig bostøtte, må vi vente at kommunene vil tilpasse – oppgradere – sin formidlingsvirksomhet slik at den passerer de aktuelle terskelkravene. Det vil nok bety noe større ressursbruk – men ellers vil jeg anta at de registreringssystemene som er skissert her vil gi kommunene bedre oversikt over den formidlingsvirksomheten de driver og derved også stimulere til en mer profesjonell formidling.

Et annet moment i denne forbindelse er at de standardiserte administrative rutiner som begge de anbefalte registreringssystemene impliserer, i seg selv kan antas å bidra til at like tilfeller behandles likt. En av grunnene til det er at like rutiner for hva som er relevant informasjon, og for hvordan beslutninger skal treffes, også gjør det lettere for saksbehandlere og beslutningstakere å kommunisere med hverandre.

Det minimale registrerings- og rapporteringssystemet som er skissert her, vil imidlertid gi et heller spinkelt grunnlag for erfaringsutveksling kommunene imellom, og tilsvarende for de sentrale myndigheter til å utvikle politikk på dette feltet. Som et supplement til dette systemet, med årlig rapportering basert på en løpende minimums-registrering, vil jeg anbefale at

det gjennomføres periodiske kartlegginger som er skreddersydd for å belyse spesielle tema på dette området; f.eks. utviklingen over tid, endringer i den sosiale sammensetningen av gruppen boligsøkende, virkningen av konkrete boligpolitiske tiltak o.l.

Summary

Assignment objectives

This report describes a project carried out by Norwegian Social Research (NOVA) on behalf of the Ministry of Local Government and Regional Development (KRD). The Ministry was primarily concerned to establish the means and methods applied by local authorities to assist disadvantaged individuals find accommodation in the private rented sector. KRD asked NOVA to suggest, in light of the study's findings, "a definition of the term 'municipally mediated rented accommodation' for use in KOSTRA auditing by the municipalities» [KOSTRA is an accounting system used by Norwegian municipalities to file reports with central government]. KRD also asked NOVA to suggest practical indicators and determinants to inform the development of prospective set of guidelines on KOSTRA auditing.

Conducting the survey by Internet-based questionnaire

We came to an early conclusion that the type of survey in question would have to be either a traditional sample survey or – in light of the relatively small universe, only 434 municipalities in all – a complete survey. Thanks to the generous assistance of Statistics Norway (SSB), we were able to include every Norwegian municipality in the survey by using a net-based questionnaire. Making use of extant KOSTRA reporting channels, this probably represented the best way of reaching the most eligible people in the municipalities to answer our questions. We obtained responses from 233 municipalities and 20 city district authorities, or 55 per cent of those that could answer. In terms of population, we received responses from municipalities representing about 75 per cent of the population.

Municipal accommodation assistance – what does it include?

The municipal accommodation service we studied with a view to establishing its scope and organization, consists basically of local authorities bringing low income accommodation seekers in contact with landlords in the private rental market. We found it useful to differentiate mediation arrangements into three groups: 1) measures primarily aimed at helping people in need of accommodation in the rental market; 2) measures primarily aimed at the supply side,

i.e. to stimulate the supply of rented accommodation; and 3) more broker type measures where local authorities play a more active role, offering advice and information to the parties involved, and stipulating terms and conditions of rental leases within statutory limitations, or when deemed legitimate or necessary on other grounds.

Key findings of the empirical study

The majority of municipalities and city district authorities do help disadvantaged groups find accommodation in the private rented sector. These services vary in scope and, in the case of most municipalities, tend to be more sporadic than regularised. The same applies largely to the way municipalities deal with prospective landlords and the advice and information they provide for the benefit of the parties.

Mediation services are not only more likely to be found in the larger municipalities, they are more likely to offer a wider range of measures. Norway's four largest cities stand out with the most differentiated array of services for accommodation-seekers, and by offering the most active – brokerage type – assistance in the mediation process. We should note here that mediation services in the four biggest cities are delegated to local city district authorities or decentralised social service administrations. These cities are therefore also represented in this survey with their city district authorities or area social service authorities.

The most prevalent mediation mechanism tailored to the accommodation-seekers is a minimum measure where social service officers encourage people to try and find accommodation themselves, but telling them to return if they are unsuccessful. Rather surprisingly, it is this arrangement, according to our informants, which is most likely to lead to a satisfactory result – i.e. accommodation – for the client. Arranging viewings of different accommodation arrangements – a step which is seldom taken – is ranked as the next most effective measure. We disregard here municipal provisions of security or loans to cover security deposits, which, of course, are intrinsically effective.

Most of the study's informants report mixed success with this form of mediation. According to many, it is difficult to find accommodation in the private rented sector for people described as “disadvantaged» in the current housing market. Landlords often hesitate before accepting on tenants living on social assistance, or whose housing history is somewhat chequered. In the opinion of our informants, however, accommodation in the private rented

sector is not particularly favoured by the tenants either; less than 10 per cent believe it is the preferred option of most people; about 25 per cent believe people prefer council housing; and a third that people are ready to take “whatever they can get».

The mediation services we are addressing here come in many different organizational forms. Most municipalities delegate these tasks to area social services or divide them between area social services and a housing agency. Only a minority of the municipalities/city district authorities say they use a registration system to record the activities of their mediation services.

Only a minority of 56 – just over a quarter – of our informants were willing to offer an estimate of the number of households local authorities had helped find new accommodation in the private rented sector over the past twelve months. The data are therefore too scant to allow a reliable estimate of the overall success of the provisions. On the basis of data concerning security guarantees and security deposit loans – details of which are filed with the government under the current KOSTRA system already – we can estimate the number of tenancy agreements effectuated by municipal mediation in some shape or form to be in the neighbourhood of 12,500 in 2004.

A reporting system which used the current KOSTRA system to file accommodation mediation data, including outcomes, with Statistics Norway, would require an auditing system where officers could enter the relevant data on a regular basis. We finally asked our informants whether they, in the round, would recommend the establishment of such an auditing system for municipal accommodation services. The responses fell into three groups of almost equal size: slightly more than a third found it difficult to say; a third said it was not a good idea; and slightly under a third said they would recommend such action.

Recommendations

There are two principal reasons to establish an auditing and reporting system for these mediation services: 1) There is a need to ensure efficiency and fairness in dealings with state housing allowance applications in light of the new terms and conditions laid down by the Norwegian State Housing Bank. This would require simple, unambiguous and practical criteria to determine when a tenancy agreement in the private rented sector is the result of (active) municipal mediation. 2) We are dealing here with an important social concern, where both the public and the government are entitled to easily

accessible and reliable information on the balance between resources used in policy implementation and policy outcomes. In administrative decision making, the criteria defining a particular good need to be clearer than for statistical purposes.

In this instance, there is no reason to apply two definitions of «municipally mediated rented accommodation». For statistical use, it should suffice to set up a reporting system based on the existing registration system for security guarantees and loans for security deposits, slightly modified where called for. The administration of the new Housing Bank terms and conditions for housing allowance need to incorporate some way of determining the phenomenon «municipally mediated rented accommodation», because we know that when local authorities help people find rented accommodation where loans or security guarantees are *not* involved, it is as a general rule not recorded.

Neither the survey nor the discussion between my self and experts in the area resulted in clear, unambiguous criteria – based on the nature and scope of the facilitating services – to separate municipal mediation services from non-mediation services in this area. I would like, nevertheless, to outline two possible solutions, both of which are based on standard administrative procedures and the assumption that such procedures should, as time passes, encourage similar treatment of similar cases:

1. In light of the «documentation» ideally required by the amended terms and conditions on housing allowance of the State Housing Bank, it would be reasonable to establish a register where new tenancy agreements could be put on file. The register would contain copies of tenancy agreements/accommodation leases. These leases, at the same time, could provide the documentation necessary of a successful instance of municipal accommodation assistance .
2. Alternatively, one could imagine an indicator covering the entire range of accommodation assistance, based on individual casework records, after an initial session to clarify the client's situation. One could imagine a simple auditing system covering key client information, the date their file was opened, the type of assistance offered and the date the file is closed. If the outcome of the process is also recorded, it would be serviceable in housing allowance decision making, and, at the same time, as a basis for filing and reporting municipally mediated rented accommodation through the KOSTRA system.

Litteratur

Hansen, Th. (2002): *Boligsamvirket i den sosiale boligpolitikken*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport nr. 319.

Hansen, Th og Brattbakk, I. (2002): *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport nr. 338.

Hansen, Th. og Guttu, J. (2000): *Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Oslo. Samarbeidsrapport NIBR/NBI.

Hellevik, T. og Nordvik, V. (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA Skriftserie 4/04/Byggeforsknotat 65, 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen*. Problemnotat, utarbeidet av Fürst og Høverstad ANS.

Langsether, Å., Gulbrandsen, L. og Annaniassen, E. (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. Oslo: NOVA Rapport 2/03,

Langsether, Å. og Medby, P. (2004): *Husleieindekser og husleiestatistikk*. Oslo: NOVA Rapport 10/04/Byggeforsk Skriftserie nr. 1.

Lappegård, T. og Nordvik, V. (1998): *Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 237.

NOU 1972:4: *Boligformidling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2002:2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Nordvik, V. og Gulbrandsen, L. (2001): *En bolig ekstra. Ekstraboligers betydning som utleieobjekt og boligkapital*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 312.

Ot. Prp. Nr. 82 (1997-98): *Om lov om husleieavtaler*.

St. meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*.

Stamsø, M-A. og Medby, P. (2005): *Sosialhjelp og privat utleie av bolig*. Oslo. Norges Byggeforskningsinstitutt. Skriftserie nr. 4.

Stamsø, M-A. og Østerby, S. (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Oslo. Norges Byggeforskningsinstitutt. Rapport 288.

Statistisk sentralbyrå (2004): *Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler 2003*. Artikkel tilgjengelig på SSB's hjemmeside om KOSTRA.

Ytrehus, S. (2002): *Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse*. Tidsskrift for Velferdsforskning, nr. 3 Vol. 5

Vedlegg 1: Spørreskjema

Skjemaet er utviklet og undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av Questback as.

En undersøkelse av kommunal boligformidling

I denne undersøkelsen ønsker vi å kartlegge den bistands- og formidlingsvirksomheten kommunene/bydelene yter til de boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet.

Vi ønsker å finne ut hvilke former for bistand/formidling som ytes, hvor vanlig det er å bruke ulike typer bistand og hvilke erfaringer du/dere har med å bruke de ulike bistandsformene. Vi vil også vite noe om hvordan denne bistands-/formidlingsvirksomheten er organisert og – i den grad det er mulig – hvor mye ressurser som går med til virksomheten.

Avslutningsvis stiller vi noen spørsmål om de personer/familier som denne bistanden ytes til, og vi ber deg også vurdere behovet for å registrere denne formidlingsvirksomheten.

Den bistands-/formidlingsvirksomheten det her er tale om kan ha svært forskjellig karakter. For at vi kan snakke om denne virksomheten som et boligpolitisk virkemiddel for kommunen/bydelen må det dreie seg om et minimum av aktiv medvirkning fra kommunens/bydelens side med sikte på å etablere et leieforhold i det private leiemarkedet. Hvor dette minimumsnivået skal ligge blir et spørsmål om skjønn.

Vi skal merke oss at også om en type bistand er *forsøkt* brukt, men uten at det har ført til et positivt resultat, skal den oppfattes som brukt - såfremt formålet har vært å etablere et leieforhold.

Dersom bistandsvirksomheten ytes av flere etater, vil vi ha opplysninger om den samlede virksomheten som kommunen/bydelen driver. Dette kan bety at du/dere må spørre andre under besvarelsen.

Til slutt vil vi også presisere at bistands- og formidlingsvirksomhet som resulterer i at den boligsøkende skaffes leiebolig i en annen kommune/bydel skal regnes med og oppgis av den kommunen/bydel som har ytt bistanden.

Svarfristen er forlenget til 0404.05. Resultatet av denne kartlegging er avhengig av at så mange som mulig svarer. Vi håper derfor du har anledning til å delta.

Er det noe du trenger mer informasjon om eller synes er uklart, kan du kontakte:
Prosjektleder Åsmund Langsether ved NOVA på e-post: ala@nova.no, tlf.: 22541247 (jobb), 91355163 (mobil) og
forskningsleder Lars Gulbrandsen, e-post: lgu@nova.no, tlf.: 22541284

Skriv inn:

Kommune/bydelsnavn

Kommune/bydelsnummer:

Rapporteringsansvarlig - E-post:

Kartlegging av bistand til boligsøkende for å leie bolig på det private leiemarkedet

I spørsmål 1 må du vurdere om det i din kommune/bydel overhodet drives noen form for bistands eller formidlingsvirksomhet for å skaffe folk bolig i det private boligmarkedet. Det må i tilfelle dreie seg om et minimum av aktiv medvirkning fra kommunens/bydelens side (se også innledning til spm. 2)

NB! HVIS DU PÅ SPØRSMÅL 1 UNDER VELGER ALTERNATIV A, B ELLER C, KAN DU GÅ DIREKTE TIL SPØRSMÅL 44

Spm 1: Når du tenker på året 2004, har kommunen/bydelen ytet noen form for bistand til boligsøkende/bostedsløse med sikte på å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet?

- a) Nei, det er ikke et egnet privat leiemarked lokalt,
- b) Nei, det har ikke vært behov,
- c) Nei, det har vært behov, men denne muligheten ble ikke benyttet i 2004,
- d) Ja, det ble ytet slik bistand, men bare sporadisk,
- e) Ja, slik bistand ble ytet regelmessig/ganske ofte.

Hvor vanlig er det at boligsøkende som henvender seg til kommunen/bydelen i første omgang blir oppfordret til å prøve å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet selv, og eventuelt komme tilbake for å få mer hjelp dersom de ikke lykkes med å skaffe seg en bolig på egen hånd? (Dette er den minste form for bistand som kan ytes; noen vil si at dette ikke er å yte bistand. Denne "bistanden" vil i noen tilfelle være supplert med en garanti for depositum, jfr. spm 3)

Spm 2: Når du tenker på 2004, vil du si at:

- a) dette aldri forekom
- b) det forekom i noen tilfeller
- c) det var ganske vanlig
- d) vanskelig å svare på

Hvordan lyktes de boligsøkende med å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet med bare denne minimale formen for bistand?

- a) De boligsøkende klarte aldri å skaffe seg bolig selv
- b) De lyktes nå og da
- c) De lyktes ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Hvordan forholder kommunen/bydelen seg vanligvis i tilfellet det først bare er ytet en slik minimumsbistand?

- a) Man avventer vanligvis resultatet av de boligsøkendes egen søkning før man foretar seg noe mer
- b) Man setter vanligvis igang en parallell søking etter en egnet bolig for vedkommende
- c) Praxis på dette området er svært varierende
- d) Vanskelig å svare på

Spm 3. Hender det at det stilles garanti for depositum til leie av bolig (i det private leiemarked)?

- Ja
- Nei

Antall garantier gitt i løpet av 2004 (jfr. KOSTRA skjema 13, pkt. 6):

Spm 4. Hender det at det ytes lån til depositum?

- Ja
- Nei

Antall slike lån utbetalt i løpet av 2004 (jfr. KOSTRA skjema 13, pkt 6):

Spm 5: Ble det i løpet av 2004 gitt noen form for praktisk hjelp til boligsøkende (f.eks. tilgang og hjelp til å bruke datautstyr) med å annonsere etter boliger på leiemarkedet og/eller svare på annonser om ledige leieboliger - i aviser eller på nett

- a) Nei, det forekom aldri
- b) Ja, det skjedde nå og da
- c) Ja, det skjedde ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Hvilket resultat ga dette etter din vurdering?

- a) Det gav sjelden et positivt resultat
- b) Det gav varierende resultat
- c) Det gav som regel et positivt resultat
- d) Vanskelig å svare på

Spm 6: Bistod kommunen/bydelen i løpet av 2004 boligsøkende ved å sette boligsøkere og potensielle utleiere i direkte kontakt med hverandre?

- a) Nei, det skjedde aldri
- b) Ja, det skjedde nå og da
- c) Ja, det skjedde ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Hvilket resultat ga dette etter din vurdering?

- a) Det gav sjelden et positivt resultat
- b) Det gav varierende resultat
- c) Det gav som regel et positivt resultat
- d) Vanskelig å svare på

Spm 7: Avtalte kommunen/bydelen i løpet av 2004 noen gang visninger av aktuelle bo-alternativer i det private leiemarkedet for interesserte boligsøkere?

- a) Nei, det skjedde aldri
- b) Ja, det skjedde nå og da
- c) Ja, det skjedde ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Hvilket resultat ga dette etter din vurdering?

- a) Det gav sjelden et positivt resultat
 - b) det gav varierende resultat
 - c) det gav som regel et positivt resultat
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 8: Hvor ofte forekom det i løpet av 2004 at kommunen/bydelen deltok sammen med de boligsøkende på visninger (evt. gikk på visninger på deres vegne) for å vurdere egnetheten av potensielle leieobjekter?

- a) Det forekom aldri
 - b) Det forekom nå og da
 - c) Det skjedde ganske ofte
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 9: Hvilket inntrykk har dere i kommunen/bydelen av standarden på de boligene på det private utleiemarkedet som dere får tak i/som tilbys dere for formidling til boligsøkende?

- a) Standarden er ofte dårlig
 - b) Standarden er varierende
 - c) Standarden er som regel tilfredsstillende
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 10: Hvordan reagerer kommunen/bydelen dersom dere, under arbeidet med å skaffe bolig til folk på det private leiemarkedet, blir kjent med boliger som ikke tilfredsstillkravene til "egnet bolig"? (NB! Flere svaralternativer mulige)

- a) Det reageres vanligvis ikke på noen spesiell måte unntatt når det kreves av lov eller forskrifter
- b) Dersom det er søkt om garanti for eller lån til depositum til et nytt leieforhold krever vi alltid "egnet bolig" som betingelse for å innvilge søknaden
- c) Det hender vi fraråder at det inngås leieforhold når boligen ikke tilfredsstillkravene om å være egnet – også i situasjoner hvor det ikke kreves av lov eller forskrifter
- d) Det hender vi oppretter tilstandsrapport på boliger av dårlig standard og setter dem på "svarteliste"
- e) Det hender vi i slike tilfelle råder potensielle leietakere til å kreve reduksjon av husleia eller utbedring av boligen som betingelse for å inngå leiekontrakt
- f) Det hender vi tar initiativ direkte overfor utleier og krever utbedring av boligen som vilkår for at boligen skal komme i betraktning ved framtidig boligformidling

g) Det reageres på andre måter; spesifiser:

Spm 11: Når du tenker på leieforhold i det private boligmarkedet etablert med bistand fra kommunen/bydelen, hvor vanlig er det at det i leieperioden oppstår tvister hvor leilighetens tilstand ved innflyttingen blir et konfliktema?

- a) Det skjer nesten aldri
- b) Det skjer nå og da
- c) Det skjer ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Spm 12: Med tanke på slike tvister som nevnt i spørsmål 11: Forekommer det at dere i din kommune/bydel bistår leietakeren med å lage dokumentasjon av leilighetens tilstand ved innflytting?

- a) Det forekommer aldri
- b) Det kan skje en sjelden gang
- c) Det skjer ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Spm 13: Hadde kommunen/bydelen i løpet av 2004 regelmessig eller sporadisk kontakter med private utleiere (firmaer eller privatpersoner) for å skaffe egnede leieboliger til boligsøkende?

- a) Hadde ikke slike kontakter
- b) Hadde sporadiske kontakter
- c) Holdt regelmessig kontakt med en eller flere utleiere
- d) Vanskelig å svare på

Fikk dere tak i utleieboliger på denne måten?

- a) Nei, det ga sjelden et positivt resultat
- b) Ja, men det ga varierende resultat
- c) Ja, det ga som regel positivt resultat

Spm 14: Annonserte kommunen/bydelen etter boliger i det private utleiemarkedet med sikte på formidling til boligsøkende?

- a) Nei, det skjedde aldri
- b) Det ble gjort noen få ganger
- c) Det ble gjort regelmessig
- d) Vanskelig å svare på

Fikk dere tak i utleieboliger på denne måten?

- a) Nei, det ga sjelden et positivt resultat
 - b) Ja, men det ga varierende resultat
 - c) Ja, det ga som regel positivt resultat
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 15: Leste dere regelmessig boligannonse i dagspressa og/eller på nettet med sikte på å kunne formidle leieboliger til de boligsøkende?

- a) Nei, det skjedde aldri
- b) Det ble gjort nå og da
- c) Det ble gjort regelmessig
- d) Vanskelig å svare på

Fikk dere tak i utleieboliger på denne måten?

- a) Nei, det ga sjelden et positivt resultat
 - b) Ja, men det ga varierende resultat
 - c) Ja, det ga som regel positivt resultat
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 16: Hva er kommunens/bydelens praksis når det gjelder godkjenning av leiekontrakter på det private leiemarkedet når boligsøkeren mottar sosialhjelp eller søker om garanti for eller lån til depositum? (Kryss av for den praksis som er mest vanlig)

- a) Vi krever at det brukes standard leiekontrakt (utarbeidet f.eks. av Forbrukerrådet, Huseiernes landsforbund eller av kommunen selv)
 - b) Vi krever å få godkjenne kontrakten før leieforholdet etableres og tar selv kontakt med utleier for å få rettet opp kontrakten slik at den kan godkjennes
 - c) Vi krever alltid å få se kontrakten, og påpeker overfor leietakeren hvilke svakheter den har, men overlater som regel til leietakeren å forhandle fram de nødvendige endringer
 - d) Vi har noe varierende praksis
 - e) Vanskelig å svare på
-

Spm 17: Hva er kommunens/bydelens praksis når det gjelder godkjenning av leiekontrakter når dere bistår andre enn de som mottar sosialhjelp med å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet? (Kryss av for den praksis som er mest vanlig)

- a) Vi ber ikke om å få se kontrakten; betrakter det som et forhold mellom leier og utleier,
 - b) Vi ser på kontrakten – og gir råd om hva som evt bør forbedres – på leietakerens oppfordring
 - c) Vi ber alltid om å få se kontrakten, og gir råd til leietakeren om hva som evt. bør forbedres
 - d) Vi krever alltid å få godkjenne kontrakten før leieforholdet etableres, og tar evt. også selv kontakt med utleier for å få rettet opp kontrakten
 - e) Vi har noe varierende praksis
-

Spm 18: Hvilke rutiner har kommunen/bydelen for godkjenning av husleia i de leieforhold som etableres i det private leiemarkedet med kommunens/bydelens medvirkning? (Kryss av for den praksis som er mest vanlig)

- a) Vi har ingen rutiner; vi ser på det som et forhold mellom utleier og leietaker
 - b) Vi vurderer leia og gir råd på leietakers oppfordring
 - c) Vi ber alltid om å bli informert om leia, og sier fra dersom leietaker, etter vår mening, har godtatt for høy leie,
 - d) Vi krever å få godkjenne leia før leieforholdet etableres
 - e) Vi har en varierende praksis på dette området
 - f) Vanskelig å svare på
-

Spm 19: Hvilke rutiner har kommunen/bydelen når det gjelder godkjenning av husleia når boligsøkeren mottar sosialhjelp? (Kryss av for mest vanlig praksis)

- a) Vi krever alltid å få godkjenne leia før leieforholdet etableres, men overlater til leietakeren å forhandle seg fram til en leie vi kan godkjenne
- b) Vi krever alltid å få godkjenne leia før leieforholdet etableres, og tar selv kontakt med utleier for å forhandle fram en godkjent leie
- c) Vi har noe varierende rutiner på dette området
- d) Vanskelig å svare på

Nå følger to spørsmål om hvor mye ressurser som går med til denne bistands- og formidlingsvirksomheten

Spm 20: Hvor mye tid brukte kommunen/bydelen totalt i løpet av 2004 på denne bistands- og formidlingsvirksomheten? (NB! Husk at her skal all tid telles med, også tiden brukt på bistand som ikke førte til at den boligsøkende ble skaffet bolig.) Tiden oppgis i årsverk, om nødvendig med desimaler. Har man ikke ytet slik bistand skrives 0.

Antall årsverk:

Spm 21: Hvor mange stillinger var knyttet opp til denne virksomheten i 2004? Stillinger kan oppgis med desimaler om nødvendig. Har man ikke ytet slik bistand skrives 0.

Antall stillinger:

Så noen spørsmål om de som søker bistand for å skaffe seg bolig

Spm 22: Hvilket inntrykk har du/dere av de boligsøkendes holdning til å bo i det private leiemarkedet? NB! Ett svar.

- a) De fleste foretrekker det framfor de andre alternativene de har
- b) De fleste vil helst ha hjelp til å skaffe seg selveid bolig
- c) De fleste vil helst bo i en kommunal eid/disponert bolig
- d) De fleste tar det de får
- e) Vanskelig å svare på

Spm 23: Hva er din/deres vurdering av hvor godt dere lykkes med å skaffe boliger i det private leiemarkedet for de som foretrekker det? Når du tenker på 2004 vil du da si at:

- a) Bare et fåtall av de som foretrakk denne løsningen ble skaffet bolig i det private leiemarkedet
- b) Denne løsningen lot seg bare realisere for ca halvparten av de som ønsket det
- c) Denne løsningen lot seg realisere for de fleste som ønsket det
- d) Vanskelig å svare på

Hva er de viktigste årsakene til at de som ønsket det ikke kunne skaffes bolig i det private leiemarkedet i 2004? (Flere svaralternativer mulig)

- a) For få egnede boliger tilgjengelig på dette markedet
 - b) Kommunen/bydelen hadde for liten kapasitet/for små ressurser til å yte den nødvendige bistand
 - c) Husleienivået var for høyt i forhold til de boligsøkendes betalingsevne
 - d) Utleierne er ofte nølende til å godta leieboere som mottar sosialhjelp eller får annen bistand fra det offentlige til å skaffe seg bolig
 - e) Vanskelig å svare på
-

Spm 24: Hvor vanskelig er det etter din erfaring å skaffe bolig i det private leiemarkedet for de gruppene som er nevnt nedenfor? Kryss av for hver gruppe:

	Svært vanskelig	Vanskelig	Ikke spesielt vanskelig	Vanskelig å svare på
a) Sosialhjelpsmottakere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Arbeidsløse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Rusmisbrukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Flyktninger, ved 1.gangs etablering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Personer med psykiske lidelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Personer som i perioder har vært uten fast bopel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Personer som nylig er utskrevet fra fengsel/off. behandlingsinstitusjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 25: Hvilke erfaringer har dere alt i alt i din kommune/bydel med å bistå boligsøkende i å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet?

- a) Hovedsakelig dårlige erfaringer; de fører sjelden til at folk skaffes tilfredsstillende bolig
- b) Blandede erfaringer; vanskelig å skaffe gode og stabile boligløsninger på denne måten
- c) I hovedsak gode erfaringer; slike formidlingstiltak fører som regel til gode/tilfredsstillende løsninger
- d) Vanskelig å svare på

Generell råd- og veiledningsvirksomhet

Spm 26: Gir kommunen/bydelen noen generell informasjon til publikum om hvilken hjelp og hvilke tjenester det offentlige har å tilby folk som trenger hjelp til å skaffe seg bolig? (Flere svaralternativer mulig)

- a) Nei, vi driver ingen generell informasjonsvirksomhet
 - b) Det lages informasjonsmateriale på ad hoc-basis – ved behov
 - c) Dette informasjonsbehovet søker vi å dekke gjennom info.-brosjyrer
 - d) Dette informasjonsbehovet søker vi å dekke i vår hjemmeside på nettet
 - e) Dette behovet søker vi dekket gjennom en offentlig tilgjengelig service-erklæring
 - f) Vanskelig å svare på
-

Spm 27: Gir kommunen/bydelen de boligsøkende noen form for orientering om deres rettigheter etter husleieloven; f.eks om oppsigelsesvernet, bestemmelsene vedrørende regulering av husleia, vedlikeholdsplikten og andre sentrale bestemmelser i loven?

- a) Nei, vi har hittil ikke gitt slike orienteringer
 - b) Vi gir slike orienteringer bare til boligsøkere ved behov
 - c) I tillegg til orientering ved behov har vi noe skriftlig informasjonsmateriale tilgjengelig for alle (i brosjyrer og på nettet) på dette området
 - d) Vanskelig å svare på
-

Spm 28: Gir kommunen/bydelen noen form for orientering til boligsøkende/potensielle leietakere om husleienivået/leiekravene i det lokale leiemarkedet? (Kryss av for det alternativet som passer best)

- a) Nei, husleienivå og/eller leiekraft har vi manglende oversikt over
- b) Vi gir slike orienteringer bare til boligsøkende/leietakere ved behov – så langt vi har kunnskap om dette
- c) Vi søker å holde oss informert om endringene i husleienivå og/eller leiekraft men har ikke kapasitet til å gi generelle orienteringer
- d) Vi forsøker å være oppdatert og driver noe generell informasjonsvirksomhet om dette (på nettet eller i andre fora)
- e) Kommunen/bydelen har etablert en egen kartlegging av husleiene/leiekraftene i det private leiemarkedet, både til internt og eksternt bruk
- f) Vanskelig å svare på

Så et par spørsmål om organiseringa av denne bistands- og formidlingsvirksomheten

Spm 29: Hvordan er arbeidet med denne boligformidlingen organisert i din kommune/bydel?

- a) Denne virksomheten er lagt til en bestemt stilling på sosialkontoret
- b) Dette formidlingsarbeidet fordeles internt blant flere stillinger ved sosialkontoret
- c) Dette formidlingsarbeidet foretas av en egen enhet/et boligkontor som er integrert i sosialkontoret
- d) Dette arbeidet foretas av en egen enhet/et boligkontor som er skilt ut fra, men underlagt sosialkontoret
- e) Dette arbeidet er delt mellom sosialkontoret og boligkontoret

f) Andre org.modeller, beskriv:

Spm 30: Er tildelingen av kommunalt disponerte boliger og formidlingsvirksomheten mot det private leiemarkedet lagt til samme forvaltningsenhet?

- a) Behandling/tildeling av kommunalt disponerte boliger og formidling av boligsøkende til det private leiemarked foretas av samme organ
- b) Behandlingen/tildelingen av kommunalt disponerte boliger og formidlingen av boligsøkende til det private leiemarked er lagt til forskjellige organer
- c) Vanskelig å svare på

Spm 31: Hva er kommunens/bydelens erfaringer med den måten man har valgt å organisere dette arbeidet på?

- a) Virksomheten fungerer tilfredsstillende slik den er organisert nå
- b) Virksomheten blir ikke koordinert godt nok slik den er organisert nå
- c) Vanskelig å svare på

Vi vil nå stille noen spørsmål om de personer/husstander som er gitt bistand til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet

Spm 32: Er det mulig for deg/dere å anslå omtrent hvor mange husstander din kommune/bydel i 2004 bistod med å skaffe bolig i det private leiemarkedet (inkl de som ble skaffet bolig utenfor kommunens/bydelens grenser)?

- a) Ja (hvis ja - gå til spm. 33)
- b) Nei (hvis nei - gå til spm 37)

Spm 33: Antall hushold som ble forsøkt hjulpet totalt – uavhengig av om resultat ble positivt eller ikke:

Spm 34: Er dette anslaget basert på løpende registreringer?

- a) Ja
- b) Nei, bare usystematiske notater
- c) Nei, bare skjønn

Spm 35: Antall hushold som med kommunens/bydelens bistand lyktes med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet:

Spm 36: Er dette anslaget basert på løpende registreringer?

- a) Ja
- b) Nei, bare usystematiske notater
- c) Nei, bare skjønn

Spm 37: Hvilke av følgende kjennetegn ved de personer/hushold som ble hjulpet av din kommune/bydel i 2004 ble registrert? (Kryss av for det som ble registrert!)

- a) Ingen kjennetegn ble registrert
- b) Hovedpersons alder
- c) Husstandstype
- d) Husstands størrelse
- e) Husholdsinntekt
- f) Hovedkilde til livsopphold
- g) Flyktningkategori
- h) Målgrupper i KOSTRA (skjema 13, pkt 4); fysisk funksjonshemmet/sosialt vanskeligstilt o.l.

Når du tenker på året 2004, er det mulig for deg/dere å gi et grovt anslag på hvordan de personer/hushold som ble gitt bistand til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet fordelte seg når det gjelder følgende kjennetegn:

Spm 38a: Alder; Ranger – personer/hushold som har fått bistand etter hyppighet av aldersgruppe (1 hyppigst, 2 nest hyppigst, osv. NB hver av verdiene skal kun benyttes en gang):

	1	2	3	4
Under 30 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30-50 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50-67 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
67 år og over	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 38b: Spørsmål 36a er ikke mulig å besvare:

b) Ikke mulig å besvare

Spm 39a: Husstandstype: Ranger – de samme personer/hushold etter hyppighet av husstandstype; enslig, enslig forsørger, par med barn, par uten barn, andre. (1 hyppigst, 2 nest hyppigst osv. NB hver av verdiene skal kun benyttes en gang):

	1	2	3	4	5
Enslig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enslig forsørger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Par med barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Par uten barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 39b: Spørsmål 39a er ikke mulig å besvare

Ikke mulig å besvare

Spm 40a: Husstandsstørrelse: Ranger – de samme personer/hushold etter hyppighet av husstandsstørrelse; 1 pers, 2 pers, 3 pers, 4 eller flere pers. (1 hyppigst, 2 nest hyppigst osv. NB hver av verdiene skal kun benyttes en gang):

	1	2	3	4
1 person	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 personer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 personer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 eller flere personer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 40b: Spørsmål 40a er ikke mulig å besvare

Ikke mulig å besvare

Spm 41a: Husholdsinntekt: Ranger – de samme personer/hushold etter hyppighet av inntektsgruppe; 100.000 kr, 100.000 – 150.000, 150.000 – 200.000, 200.000 – 250.000, 250.000 kr eller mer. (1 hyppigst, 2 nest hyppigst osv. NB hver av verdiene skal kun

	1	2	3	4	5
Mindre enn 100.000 kr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
100.000-200.000 kr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
200.000-300.000 kr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
300.000 kr eller mer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 41b: Spørsmål 41a er ikke mulig å besvare

Ikke mulig å besvare

Spm 42a: Hovedkilde til livsopphold: Ranger – de samme personer/hushold etter hyppighet av kilde til livsopphold; Arbeidsinntekt, uføretrygd, alderstrygd, arbeidsløshetsstrygd, sosialhjelp. (1 hyppigst, 2 nest hyppigst osv. NB hver av verdiene skal kun

	1	2	3	4	5
Arbeidsinntekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uføretrygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alderstrygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsløshetsstrygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosialhjelp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 42b: Spørsmål 42a er ikke mulig å besvare

Ikke mulig å besvare

Spm 43a: Kan du anslå omtrent hvor mange flyktninger som ble etablert i egen bolig for 1.gang i din kommune/bydel i 2004?

- a) Ja
- b) Nei
-

Oppgi antall

Spm 43b: Kan du, uavhengig av om du kunne svare på spørsmål 43a, anslå omtrent hvor stor andel av disse flyktingene som ble skaffet bolig i det private leiemarkedet?

- a) Ingen
- b) Under 10%
- c) Mellom 10 og 25%
- d) Mellom 25 og 50%
- e) 50% eller fler
- f) Vanskelig å svare på

Spm 44: Hvor vanlig var det at kommunen/bydelen i 2004 gav råd og bo-veiledning til familier/personer som hadde behov for slik hjelp for å beholde boligen?

- a) Det skjedde aldri
- b) Det skjedde nå og da
- c) Det skjedde ganske ofte
- d) Det foregikk kontinuerlig
- e) Vanskelig å svare på

Spm 45: Hvilke erfaringer har kommunen/bydelen med klager – fra utleier og/eller naboer – på familier/personer som man har bistått med å skaffe bolig i det private leiemarkedet? Når du/dere tenker på 2004, vil du/dere si at dere:

- a) Aldri mottok klager
- b) Mottok klager nå og da
- c) Mottok klager ganske ofte
- d) Vanskelig å svare på

Avslutningsvis har vi noen spørsmål hvor vi ber deg vurdere behovet for bedre og mer omfattende informasjon om denne formidlingsvirksomheten, og hvordan du bedømmer mulighetene for i praksis å kunne registrere og samle de data som da blir nødvendige.

Spm 46: Med tanke enten på å gjøre et bedre arbeid med å skaffe folk en adekvat bolig – eller rapporteringen til KOSTRA – hvor viktig anser du at det er å etablere en omfattende registrering av de formidlingstiltak kommunen/bydelen driver?

- a) Svært viktig
- b) Ganske viktig
- c) Mindre viktig
- d) Uviktig å registrere
- e) Vanskelig å svare på

Spm 47: Hvor viktig anser du det for å være at det etableres en omfattende registrering av kjennetegn ved de familier som blir gitt bistand med å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet?

- a) Svært viktig
- b) Ganske viktig
- c) Mindre viktig
- d) Uviktig å registrere
- e) Vanskelig å svare på

Spm 48: Hvor mulig/enkelt anser du at det i praksis vil være å registrere de kjennetegnene vi sikter til i spm 46 og spm 47? (Kryss av for det alternativ som er mest i samsvar med din mening)

- a) Det lar seg gjøre uten problemer
- b) Det lar seg gjøre, men ikke uten problemer (vanskelig å avgjøre hvem som skal registreres)
- c) Det lar seg gjøre, men opplysningene vil bli mangelfulle og lite å stole på, selv om det blir lagt ned mye arbeid
- d) Vanskelig å svare på

Spm 49: Vil du alt i alt – selv om dette er vanskelig og vil føre til merarbeid – anbefale at det etableres et system for å registrere hvilke bistands-/formidlingstiltak som brukes i kommunen/bydelen der du jobber nå?

- Ja
- Nei
- Vanskelig å svare på

Vedlegg 2: Nærmere om oppdraget

KRD ønsket at det, dersom det var mulig, ble foretatt studier som kunne utdype hovedtemaet. I denne forbindelse ble det særlig pekt på studier som kunne gi grunnlag for å vurdere om spesielle tiltak peker seg ut når det gjelder å gi gode (de beste) bosettingsløsninger, og i denne forbindelse igjen, hva kjennetegn ved de enkelte personer og hushold, og karakteristika ved det lokale boligmarkedet, kan ha å si. I dette vedlegget skal vi drøfte noen av de utfordringer og problemer dette impliserte og redegjøre for hvordan vi har løst de prioriteringsproblemer dette skapte.

Avslutningsvis uttrykker anbudspapirene også et ønske om at utredningen forsøker å belyse hvordan kommunene vurderer denne boligformidlingen «som ledd i en helhetlig tiltakskjede for boligetablering», og – dersom det framkommer tilstrekkelig grunnlag for det – anbefaler «endringer i statlige eller kommunale tiltak og virkemidler i formidlingsarbeidet som ytterligere kan lette etableringsproblemer for boligsøkerne».

Det henger dels sammen med at dette er tema som er lite studert tidligere og dels at det dreier seg om tema og problemstillinger som er vanskelige. En annen type problemer oppstår dersom disse temaene skal studeres parallelt med hovedtemaet for dette oppdraget, fordi det her trenges ulike typer data fra ulike kilder, noe som i praksis vil svært vanskelig å få samlet inn innen rammene for dette prosjektet.

1. Prioritering av tema og problemstillinger

Som det går fram av drøftingene i dette vedlegget og i kapitlene 2 og 3 i rapporten, stiller de tema og problemstillinger KRD ønsket belyst i dette oppdraget svært ulike krav til gode og utsagnskraftige empiriske studier; det gjelder både studienes design, type data de krever, datainnsamlingsmetode og arbeidsinnsats. Det ble tidlig klart at det ikke var mulig å gjennomføre mer enn *en* omfattende datainnsamling innen rammene av dette prosjektet. Denne datainnsamlingen måtte selvsagt designes for å besvare oppdragets sentrale og høyest prioriterte problemstillinger. Dette betyr naturligvis samtidig at andre problemstillinger ikke kunne bli belyst så godt og utfyllende som det ville vært mulig under andre ressursrammer. De prioriteringer det i denne forbindelse har vært nødvendig å gjøre, er gjort i samråd med styringsgruppen for oppdraget.

I dette oppdraget er det ikke bare spørsmål om tids- og ressursrammer og behovet for ulike empiriske tilnærminger og ulike data som skaper problemer og utfordringer. Mange av de problemstillingene som dette oppdraget reiser er genuint vanskelig å svare på. Det henger delvis sammen med problemenes karakter og at dette er et felt hvor det mangler omforente begreper (merk at oppdraget nettopp skal munne ut i forslag til et operasjonelt begrep og hvordan det skal måles). Delvis henger det også sammen med at det på dette feltet mangler data som beskriver virksomheten, og at det kan være uklart hvem som lokalt «sitter på» det som måtte finnes av data. Men dessuten er dette et felt hvor det inntil nå er gjort svært lite forskning som det kan bygges på. Det er alltid vanskeligere å starte noe i ukjent terreng enn å dyrke videre på pløyd mark.

2. Gode tiltak – rangering av løsninger

Ønskene om at utredningen bør gi grunnlag for å vurdere effektiviteten av ulike tiltak – eventuelt også selv gjøre slike vurderinger – uttrykkes på litt forskjellige måter. Noen ganger snakkes det om grunnlaget for å gjøre vurderinger av hva som er gode tiltak – det kan tolkes som et ønske om å få etablert et sett av kriterier for hvert enkelt tiltak, som må tilfredsstilles for at det skal få «karakteren bestått». Et sted uttrykkes dette som et ønske direkte til utredningen om å gjøre en vurdering av om noen tiltak peker seg ut ved at de gir gode løsninger på boligsøkernes etableringsproblemer. Andre ganger uttrykkes det et ønske om at utredningen gir et grunnlag for å jevnføre/rangere ulike tiltak, og finne fram til hvilke typer formidlingsbistand som gir de beste bosettingsløsningene.

Bruk av begrepene «bedre» og «beste» løsninger indikerer at resultatet av denne formidlingsvirksomheten ikke bare kan måles ved dikotomien etablert/ikke etablert nytt leieforhold, men også bør gjenspeile kvalitative sider ved leieforholdet og boligen. Denne problemstillingen er ikke bare problematisk å besvare fordi den krever data både om tiltak og resultater/måloppnåelse. Det største problemet når det gjelder muligheten for å ta hensyn til kvalitative aspekter ved de boligløsninger som de ulike former for bistand kan resultere i, innen den tidsfristen og de ressursrammer som er gitt for dette arbeidet, er at slike data om måloppnåelsen ideelt sett burde samles inn fra andre informanter enn de som registrerer og rapporterer hvilke tiltak kommunene benytter.

Å utvikle og etablere relevante begreper og indikatorer som på en tilfredsstillende måte kan gi grunnlag for å vurdere effektiviteten av de

formidlingstiltak det er tale om her, er vanskelig; både prinsipielt sett, når det gjelder å utvikle mål som er operasjonelle og når det gjelder muligheten for å samle inn relevante data. Disse utfordringene er også drøftet i kapitel 3.

3. Hva betyr kjennetegn ved husholdene?

I anbudspapirene antas det at spesielle kjennetegn ved de hushold som får/mottar ulike formidlingstiltak kan være av betydning for effektiviteten av tiltakene. I utgangspunktet synes det å være en rimelig antagelse; ulike tiltak kan tenkes å være skreddersydd for ulike hushold (og kanskje særlig de problemer de har). Eller – om de ikke er bevisst skreddersydd – kan effektiviteten tenkes å være sterkt betinget av kjennetegn ved husholdene. Å kunne si noe om dette ut over kvalifisert synsing stiller oss overfor nye utfordringer: Det krever for det første en gjennomtenkning av hvilke kjennetegn ved husholdene som kan være relevante i denne forbindelsen. Det krever dessuten at data om tiltakene kan identifiseres og knyttes til hvert enkelt boligsøkende hushold. Både når det gjelder denne utredningen og et evt. senere rapporteringssystem, melder spørsmålet seg om noen lokal myndighet allerede har de relevante opplysningene om husholdene, eller om slike data må samles inn direkte fra husholdene. I tilfelle data finnes, hos hvem er de i tilfelle lagret, og kan de i tilfelle «flettes» med relevante data om de tiltak som blir satt inn overfor husholdene?

4. Hva betyr kjennetegn ved de lokale boligmarkedene?

Oppdragsgiveren ønsket også at det om mulig burde «foretas vurderinger av i hvor stor grad kjennetegn ved de lokale boligmarkedene påvirker kommunenes arbeid med boligformidling.» Å «påvirke kommunenes arbeid» kan bety to helt forskjellige ting, enten å «påvirke kommunenes valg mellom ulike formidlingstiltak», eller alternativt å «påvirke effekten av praktiserte/valgte tiltak». Begge betydningene gir mening og reiser i og for seg interessante problemstillinger. Det er imidlertid problemstillinger av vesensforskjellig karakter (den første er av politisk sosiologi-karakter, den andre en enklere effektstudie) som krever ulike data. I begge betydningene vil imidlertid empiriske analyser av disse problemstillingene kreve data om de lokale boligmarkedene. Det er data av en helt annen karakter enn de data som er nødvendige for å besvare hovedproblemstillingene i dette oppdraget. Det lokale boligmarkedet må for det første avgrenses i rom (som regel vil det være en kommune, men ikke nødvendigvis). Det vil normalt også være

riktig å ta hensyn både til eier- og leiemarkedet i en slik sammenheng. Innen leiemarkedet bør det differensieres mellom ulike typer utleiery, så vel som strukturelle forhold ved boligene (størrelse og beliggenhet), husleienivået og andre kjennetegn av betydning for folks tilpasning på boligmarkedet. Omfanget og karakteren av det kommunale utleiemarkedet må naturligvis antas å spille en sentral rolle her, det samme gjelder omfanget og karakteren av det udekkede boligbehovet i kommunene.

Her vil det fort bli snakk om et omfattende sett av data. I dag registreres og rapporteres en god del data av relevans for disse problemstillingene til KOSTRA's database i SSB. Gode studier av evt. samspillseffekter mellom ulike formidlingstiltak og egenskaper ved de lokale boligmarkedene, ville imidlertid også kreve innsamling av nye data. Studier som kan belyse enkelte aspekter av denne problematikken – basert på KOSTRA-data – har vi også bare i begrenset grad hatt mulighet til å gjennomføre.

Hvorvidt – og i tilfelle hvordan – kjennetegn ved de lokale boligmarkedene «påvirker kommunenes valg mellom ulike formidlingstiltak», er et problemfelt av politisk sosiologisk karakter som også omfatter spørsmålet om «hvordan kommuner vurderer boligformidling som ledd i en helhetlig tiltakskjede for boligetablering». Både temamessig og med hensyn til hvilke data som kreves for å si noe om slike problemstillinger, ligger de «lengst fra» hovedproblemstillingene i dette oppdraget. De er derfor prioritert lavest og er heller ikke blitt drøftet.

5. Eventuelle forslag til endringer

I Anbudsgrunnlaget sies det avslutningsvis at utredningen – dersom det er tilstrekkelig grunnlag for det – bør anbefale endringer i statlige eller kommunale tiltak og virkemidler i formidlingsarbeidet som ytterligere kan lette etableringsproblemer for boligsøkerne. Slike anbefalinger fra denne utredningen vil saklig sett måtte begrense seg til de konklusjoner om ulike tiltaks effektivitet som kan baseres på de data utredningen selv samler inn, i tillegg til det som allerede måtte foreligge i eksisterende registre eller i tidligere studier. Drøftingene ovenfor i dette avsnittet antyder at det her ikke er – og heller ikke vil bli – mye å bygge på.

6. Krav til data ved ulike ambisjonsnivå for rapportering

Det ambisiøse opplegg – en detaljert registrering av all formidlingsvirksomhet

Dersom man har det ambisiøse mål å forsøke å belyse relasjonene mellom ulike tiltak og kvalitative sider ved de realiserte boligløsninger, og/eller er

opptatt av evt. sammenhenger mellom effektene av ulike tiltak og kjennetegn ved husholdene, må *data om all innsats på hvert tiltak som blir forsøkt måtte registreres på den enkelte boligsøker fra første gang hun/han viser seg i døra på sosialkontoret og anmelder et boligbehov. Det samme må skje med resultatet når formidlingen avsluttes – evt. sammen med data om kjennetegn ved vedkommendes hushold.*

Et springende punkt her er at vi, når vi skal måle omfanget av ulike formidlingstiltak i en periode, ikke begrenser oss bare til tiltak som har resultert i positive resultater – dvs. nyetablerte leieforhold. Dersom vi gjør det vil vi sitte med et sett av mål på tiltak og resultater som ikke kan brukes til å si noe om tiltaks effektivitet. Mens slike tiltak som garanti for depositum, og bostøtte, bare blir realisert når det *etableres* et leieforhold, må vi realistisk anta at mye av formidlingsvirksomheten ikke fører til nye leieforhold. Skal kommunene få et holdbart grunnlag for å vurdere sin totale innsats på dette området, må de ha et reelt bilde av hvilke tiltak som er mest effektive. Det vil si at all formidlingsinnsats i kommunene må registreres og tas med i vurderingene, uansett om den har ført til positive resultater i form av nye leieforhold. Det er innlysende at det vil by på store problemer å etablere et måle- og registreringssystem som gir en tilfredsstillende løsning på dette problemet. Ved starten av en formidlingsprosess vil man ikke vite om den fører til et nytt leieforhold. I dag registreres den enkelte boligsøker (den potensielle leietaker) bare unntaksvis – og da evt. først ved et positivt resultat av formidlingen.

7. Enklere løsninger

Dersom man i et framtidig rapporteringssystem vil nøye seg med mål på resultatene av formidlingsvirksomheten, eller enkle mål på effektivitet, holder det med mer summariske data og enklere systemer for registrering og rapportering. Aller enklest vil det være å rapportere om resultatene; det krever en relativt enkel registrering av formidlinger hvor det kan godtgjøres at de er et resultat av en eller annen form for kommunal boligformidling. Enkle mål for effektivitet vil man også få om man sammen med den samlede innsatsen på hvert enkelt tiltak i en periode, registrerer det totale antall leieforhold som er etablert ved hjelp av hvert enkelt tiltak i samme periode. I tillegg kan det være aktuelt å registrere antall boligsøkende som er forsøkt hjulpet. Slike data kan gi grunnlag for å beregne en slags gjennomsnittseffekt av innsatsen. Er det problematisk å skille innsatsen på de enkelte tiltak fra hverandre, kan det også være en løsning å registrere den samlede

innsats som anvendes til slike formidlingstiltak (evt. for et fåtall kategorier av tiltak) i en periode. Slike data samlet inn og behandlet på samme måte over en årrekke kan gi mye verdifull informasjon selv om de ikke er egnet til å dra konklusjoner om effektivitet på.

Vedlegg 3: Noen sentrale avgrensingsproblemer

Formidlingsvirksomheten vil – alt etter hvem det formidles mellom, objektet og ambisjonsnivået for formidlingen, og hvor profesjonalisert virksomheten er – kunne dekomponeres i ulike typer tiltak eller former for bistand. På det generelle planet er det rimelig ukomplisert å definere den offentlige boligformidlingen vi her står overfor. Å identifisere og avgrense denne virksomheten og de tiltak den består av i praksis, reiser en serie vanskelige avveiningsspørsmål:

- 1) Hvilke typer tiltak kvalifiserer til å bli regnet som formidling av bolig?
- 2) Bør det også kreves et visst omfang – et minimumsnivå – av innsats på et formidlingstiltak for at det skal kunne betraktes som brukt?
- 3) Å skille formidling fra ikke-formidling er en ting – å differensiere mellom ulike typer formidlingstiltak er noe annet.
- 4) Formidling; omfatter det bare tiltak/bistand som utøves i søke- og etableringsfasen? Er det meningsfullt – og hvordan kan vi – skille tidsavgrenset bistand til folk for å skaffe dem bolig fra bistand av en mer varig karakter som er nødvendig for at de skal kunne beholde den boligen de skaffer seg?

Om å avgrense formidling fra ikke-formidling

Måten å formidle boliger på er en form for tjenesteyting som, lik all annen produksjon, avhenger av foreliggende teknologi. I dag foregår mye av boligformidlingen i leiemarkedet gjennom annonsering og søk i nettbaserte databaser, en mulighet som knapt eksisterte for 10–15 år siden. Spørsmålene som her melder seg er om det er mulig å finne et sett av kjennetegn som relativt lett og entydig skiller formidling fra ikke-formidling. Aktuelle kjennetegn i denne forbindelsen kan være at;

- det må dreie seg om aktiviteter som er målrettet mot realisering av nye leieforhold,
- kjennetegn som er felles og eksklusive for de aktuelle aktivitetene, ut over det selvfølgelig at det må dreie seg om tiltak drevet av et kommunalt organ,
- at aktiviteten/tiltakene det dreier seg om må ha en sannsynliggjort effekt på målet for virksomheten; etablering av nye leieforhold.

Det kan argumenteres for at både kravene om målrettethet og sannsynliggjort effekt hver for seg bør være tilstrekkelige for at et tiltak kan regnes som et formidlingstiltak – i alle fall i en viss tid. Dersom tiltak tilfredsstiller betingelsen i strekpunkt nr to vil de sannsynligvis være enklere å identifisere enn ellers. Ut over det synes ikke denne betingelsen å være av interesse. Da blir vi stående med at kommunale tiltak av en eller annen art, som er målrettet mot etablering av nye leieforhold og/eller har en sannsynliggjort effekt på slike etableringer, må kunne klassifiseres som slik formidlingsvirksomhet. For å unngå at nyetableringer som naturligvis også skjer uten bistand fra kommunen, blir inkludert, kan det kreves en sannsynliggjort sammenheng mellom mål og midler. Det er rimelig å betrakte en sammenheng som sannsynliggjort når det kan vises til statistiske analyser som viser signifikante sammenhenger. Dette er et «svakere» – og langt mer realistisk – krav en å kreve at sammenhengen mellom mål og midler kan dokumenteres i det enkelte tilfelle. Hva slags krav det alt i alt vil være hensiktsmessig å stille i denne forbindelsen – vil avhenge av formålet med å stille dem, og hvilke komplikasjoner – og ekstra arbeid – det ellers kan føre til. Formålet kan i dette tilfelle være av statistisk eller forvaltningsmessig art. Et statistisk formål kan for eksempel være rapporteringen til KOSTRA. Et forvaltningsmessig formål kan eksemplifiseres ved de nye kriteriene for å få bostøtte som Husbanken satte i verk i 2004. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor under drøftingen av problemene med å operasjonalisere «aktiv medvirkning» som Husbankreglene snakker om:

Det er vel kjent at kommunenes bistand til boligsøkende som oppsøker sosialkontoret i mange tilfelle er minimal, og ligger i grenselandet for begge disse kriteriene; den bistanden de får kan noen ganger bare bestå i et løfte om at de vil få hjelp av økonomisk karakter ved behov (f.eks. garanti for eller lån til depositum dersom det blir krevd), og ellers en oppfordring om å skaffe seg bolig selv, jf. Stamsø og Medby(2005).

Om å avgrense tiltak etter innsats

Det er legitimt å reise spørsmålet om det ikke bør kreves et minimumsnivå av innsats på et kommunalt formidlingstiltak for at det skal kunne sies at det er brukt, og at vi legitimt kan snakke om en «kommunalt formidlet bolig». Det er imidlertid langt fra enkelt å finne kriterier for et slikt minimumsnivå, som må være anvendbare i de fleste situasjoner. Er en times arbeid med ett konkret tiltak overfor en bestemt boligsøker et mulig minimumsnivå? I en bestemt situasjon kan det være nok til at det blir etablert et nytt leieforhold. Men hva dersom resultatet ikke blir et nytt leieforhold? Hvordan skal vi

behandle sammensatte tiltak – skal det gjelde en grense for hvert av dem – eller for virksomheten samlet? Og hvordan skal man kunne tenke seg slike minimumsnivå anvendt på tiltak som ikke primært er utformet for og rettet mot den enkelte boligsøker, men har en mer kollektiv, indirekte karakter? For administrative formål – f.eks. bruken av Husbankens nye kriterier for å få bostøtte – må en slik minimumsinnsats knyttes til den enkelte boligsøker. Dersom formålet er å få en indikasjon på hvordan innsatsen på ulike typer formidlingstiltak fordeler seg på årsbasis f.eks., stiller saken seg annerledes. Tiltak som sjelden blir brukt i annet enn små doser i det enkelte tilfelle, kan over en periode addere seg til en betydelig innsats som det vel kan forsvares å rapportere om.

Aktiv medvirkning – hvordan operasjonalisere det?

Husbankens nye regler om bostøtte har både aktualisert spørsmålet om hvor grensen bør gå mellom formidling og ikke-formidling, og om den formidling det kan være tale om bør tilfredsstillende et krav om en minste innsats. De nye reglene gir rett til bostøtte også for leieforhold i det private leiemarkedet dersom leieforholdet er etablert ved kommunal formidling. I pkt. 2 i reglene om kommunalt formidlede boliger på Husbankens hjemmeside pr 19.01.05 besvares spørsmålet om hva det vil si at en bolig er formidlet av kommunen slik: «Det betyr at leieforholdet har kommet i stand med hjelp fra kommunen, eller med andre ord at leieforholdet ikke hadde blitt etablert dersom kommunen ikke hadde medvirket aktivt.» Senere presiseres det at det ikke er tilstrekkelig at kommunen i ettertid foretar en godkjenning av boligen som en passende bolig for husstanden.

Her kan vi merke oss at det ikke stilles krav til hvilken type formidlingstiltak som er brukt. Det stilles derimot et krav om aktiv medvirkning, ja sågar at leieforholdet ikke ville ha blitt etablert uten denne aktive medvirkningen. De nye bostøttereglene gjør ikke forsøk på å operasjonalisere begrepet aktiv medvirkning. Det ligger i sakens natur at dette er vanskelig og alltid vil måtte bygge på et større eller mindre innslag av skjønn. Her har vi imidlertid et eksempel på at en skjønnsavgjørelse vil kunne ha betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene. Settes terskelen for kommunens aktive medvirkning høyt, kan det bety at medvirkningen ikke kvalifiserer til statlig bostøtte. Det kan i neste omgang påføre kommunen økte utgifter til sosialhjelp. Settes terskelen lavt nok vil det meste kunne kvalifisere til bostøtte. For kommunene – som er gitt kompetansen til å vurdere dette – ligger det her en fristelse til strategisk tilpasning. Problemet kan reduseres på to måter; enten ved å legge vurderingen til en nøytral part, hvem nå det

skulle være, eller ved å utvikle terskler som ivaretar hensynet til en minimumsinnsats.

De nye reglene ble satt i verk fra og med 2. termin 2004, og foreløpig er det liten erfaring med hvordan de virker. Vi fant dessverre heller ingen egnet måte å stille spørsmål om dette problemkomplekset på i vår kartlegging. Dersom det er slik at de aller fleste som får hjelp fra kommunen (ved sosialkontoret eller boligkontoret) til å skaffe seg bolig i det private leiemarkedet, søker om – og får – enten garanti eller lån til depositum, behøver ikke dette bli noe stort problem. Da vil tilståelse av lån og garanti i praksis langt på vei fungere som en nødvendig betingelse for at leieforhold blir etablert. Hvordan dette fungerer – og kommer til å fungere – vet vi for lite om i dag. Uten eksistensen av terskelverdier som antyder en minimumsinnsats for at man kan snakke om aktiv medvirkning, er det en fare for at reglene kan komme til å bli praktisert slik at de lett vil føre til utvisking av grensen mellom formidling og ikke-formidling. I mangel av slike terskler kan aktiv medvirkning lett bli all medvirkning som fører til etablering av et leieforhold for folk som har besøkt sosialkontoret eller boligkontoret.

Formidlingstiltak; bør de og kan de avgrenses i tid?

Den boligformidlingen vi her er ute etter å kartlegge har vi ovenfor definert som de tiltak kommunene setter i verk for å etablere kontakt mellom boligsøkende og potensielle private utleiere, og den bistand de yter for at denne kontakten skal resultere i etableringen av nye leieforhold. Både ved at det her fokuseres på bistand til boligsøkende, og at det dreier seg om å *skaffe* bolig (alternativt å *etablere* leieforhold), ledes vi lett til å definere og avgrense den formidlingsvirksomheten det her dreier seg om til den bistand og hjelp som ytes under denne søke- og etableringsfasen, men som avsluttes i og med at den boligsøkende er *skaffet* bolig og at leieforholdet er etablert. En slik avgrensning av formidlingsvirksomheten er det imidlertid vanskelig å foreta på et prinsipielt grunnlag, om enn ikke i praksis. Dette henger blant annet sammen med det vi har påpekt ovenfor om kommunenes/det offentliges særstilling som formidler. I tillegg til at de formidler mulige leieforhold, sitter de med herredømme over økonomiske overføringer – først og fremst sosialhjelp – som etter sin natur kan ha en varig karakter, dvs. som enten kan vare så lenge leieforholdet varer, til den boligsøkendes økonomi har blitt bedre, eller til tildelingskriteriene eventuelt er endret.

Slik økonomisk støtte vil ofte kunne bli utslagsgivende for om boligsøkeren klarer å beholde boligen, og derfor i realiteten også like avgjørende for om leieforholdet blir etablert eller ikke som praktisk hjelp i

søkefasen. Særlig gjelder dette dersom den boligsøker det dreier seg om av ulike grunner har dårlig økonomi – og enda viktigere – har dårlig prognose hva angår mulighetene til å bedre sin økonomi (er såkalt vanskeligstilt på boligmarkedet). I vår kontekst er det derfor vanskelig å operere med en definisjon av formidlingstiltak som utelukker tiltak av mer varig karakter.

Her vil jeg også nevne at både å stille garanti og å yte lån til depositum, som begge i dag regnes som formidlingstiltak og rapporteres i KOSTRA's Boligskjema, i prinsippet også er tiltak av «varig» karakter. Her påtar kommunene seg forpliktelser av samme varighet som leieforholdet, enten i form av at garantien må innfris eller at lånefordringen må avskrives og gjøres om til bidrag. Selv om dette skillet mellom bistand som ytes bare i søke- og etableringsfasen, og tiltak med en lengre løpetid er vanskelig å begrunne prinsipielt, er det i praksis stort sett rimelig enkelt å skille mellom disse to typene av formidling av leieforhold i det private leiemarkedet. I tillegg til lån og garanti for depositum er det først og fremst sosialhjelp til å dekke deler av bokostnadene, og kommunal bostøtte for de kommunene som har det, som er aktuelle formidlingstiltak med varighet ut over etableringsfasen. I vår kartlegging valgte vi å fokusere på den kortsiktige formidlingsvirksomheten.

Hvordan skille sammensatte tiltak fra hverandre?

Dersom effektene av ulike tiltak skal skilles fra hverandre i situasjoner hvor flere tiltak anvendes samtidig melder det seg flere problemer, i første omgang et behov for å få separate estimater på enkelte tiltak. Det er imidlertid ikke selvsagt, verken at alle relevante formidlingstiltak *kan avgrenses* fra hverandre, og – i tilfelle de kan – hvordan de *skal avgrenses* fra hverandre og i neste omgang kunne måles. Det er naturligvis heller ikke selvsagt hvordan eventuelle resultater av bestemte tiltak skal avgrenses og måles. Det krever en gjennomtenkning både av hva som skal/må måles/registreres og hvordan det skal måles/registreres. Med tanke på muligheten for å etablere rapporteringsrutiner på dette området innen KOSTRA-systemet må det også vurderes hva som er mulig å måle, registrere og rapportere innen de ressursrammene som vil være gitt for dette systemet, og hvem som skal gjøre jobben.

Problemet blir ikke enklere av at den formidlingen som ytes til boligsøkere med sikte på etablering i det private leiemarkedet normalt ikke ytes atskilt fra, men sammen med rådgivning om – og hjelp til – andre boligløsninger. Dette henger sammen med at folk som kommer til det kommunale hjelpeapparatet og ber om bistand til å skaffe seg bolig, i første omgang må

antas å ønske informasjon om hvilke alternativer som finnes, og råd med hensyn til å velge mellom dem; f.eks. til valget mellom å eie og å leie – privat eller offentlig.

Nærmere om å identifisere og avgrense boligsøkende

Å bli anerkjent som legitim boligsøker i det private leiemarkedet vil i praksis si å få bekreftet at man er vanskeligstilt – eller hjelpetrengende – nok til at det offentlige vil stille opp med et eller annet formidlingstiltak for deg. En ting er hvilke kriterier som ideelt sett bør ligge til grunn for å anerkjenne folk som boligsøkende, noe annet er det hvordan dette tillempes i praksis. Hvordan veies kriteriene mot hverandre, og hvor hjelpetrengende må man være for overhodet å komme i betraktning? Hvilke rutiner eksisterer for å håndtere dette i kommunene? Hvor mye ressurser brukes på å registrere og å vurdere både boligbehovet og hjelpebehovet? Hvor mye avhenger her av den potensielle boligsøkers eget initiativ? Hva er kommunenes holdning? Avventer de normalt henvendelser fra folk som oppfatter seg selv som boligsøkere og melder sitt behov til de rette myndigheter, eller tar de initiativ, for eksempel overfor sosialklienter med dårlige boforhold, og sørger for at vedkommende blir definert som boligsøker? Legges det forskjellige kriterier til grunn for å bli oppfattet som boligsøker, alt etter hvilket segment av markedet det er snakk om? Når det gjelder det private leiemarkedet; eksisterer det overhodet kriterier for å bli definert som boligsøker her? Er det hjemmel for å avvise folk som ber om hjelp til å skaffe seg bolig? Kan boligsøkende bli avvist fordi de ikke har et legitimt behov – f.eks. ikke dårlig nok boligstandard? Er det god nok grunn at man «bare» vil flytte for å skifte miljø? Representerer for kravstore eller for beskjedne boligsøkere i dag et problem på dette området – f.eks. med hensyn til likebehandling av folk? Hva vet vi om likhet og forskjeller kommunene imellom i denne forbindelsen? Hvilke lover, forskrifter eller andre sentrale føringer kan antas å ha en standardiserende effekt både på kommunenes praksis og holdninger på dette området, og på de kriteriene som – eksplisitt eller implisitt – legges til grunn for å gi folk stat

Det norske lovverket pålegger ikke det offentlige en plikt til å skaffe folk bolig, annet enn midlertidig husvære i en nødssituasjon. Rent generelt snakker lov om sosiale tjenester i § 3.4 om at kommunene skal «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Her er det snakk om en politisk forpliktelse og ingen juridisk rett for noen til å kreve at kommunen skaffer dem bolig, bortsett fra i nødssituasjoner. De fleste kommunene disponerer i dag boliger til utleie

som tildeles etter streng behovsprøving. Denne tildelingen er regulert ved forskrifter som i praksis antakelig er ganske like fra kommune til kommune. De prioriterte gruppene er vanligvis økonomisk vanskeligstilte, funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, eldre, flyktninger og personer som skrives ut fra institusjoner. På bakgrunn av den tildelingsprosedyre som brukes for å komme i betraktning til disse boligene i dag, må alle som bor der kunne sies å ha et legitimt boligbehov – eller i det minste å ha hatt det da de flyttet inn. For de flestes vedkommende er det kanskje også riktig å snakke om vanskeligstilte på boligmarkedet. I dag disponerer norske kommuner til sammen ca. 93.000 boliger til utleie. I tillegg kan det nevnes at ca. 8.000 hushold sto på venteliste for kommunal bolig ved årsskiftet 2004/2005, i følge KOSTRA-data. Å stå på venteliste betyr i denne sammenheng å stå på venteliste for effektivisering av vedtak om tildeling. Tallet 8000 sier ikke noe om hvor lenge folk har ventet. Det kan også diskuteres hvor godt dette tallet er.

Vår studie gjelder formidling mellom boligsøkende og det private leiemarkedet. Normalt ytes denne bistanden av sosialtjenesten (sosialkontoret eller boligkontoret, der det finnes). Det eksisterer i dag ingen sentrale føringer som er retningsgivende for hvem kommunene i denne sammenheng skal definere som boligsøkere, og hvilke forpliktelser dette skal medføre fra kommunens side. Denne mangelen på kriterier gjelder både kriterier for overhodet å komme i betraktning for å få hjelp (å bli definert som boligsøker), og kriterier for å prioritere mellom boligsøkere. Det er imidlertid – i mangel av slike kriterier – nærliggende å se den praksis som er utviklet på dette området i lys av eksisterende kriterier og praksis når det gjelder tildeling av kommunalt disponerte utleieboliger, om ikke for annet så fordi disse to markedssegmentene vil være alternative løsninger for mange av de boligsøkende.

Det er varierende praksis mht. hvorvidt tildeling av kommunale utleieboliger og formidlingen av private utleieboliger til boligsøkende er lagt til det samme forvaltningsorgan i kommunene. Uansett hvordan dette er organisert er det et vesentlig skille mellom disse to typene av virksomhet: Kommunene tildeler kommunale utleieboliger etter prioritering mellom søkere. Når det gjelder det private leiemarkedet har kommunene bare en bistands- og formidlerfunksjon, og den er ikke pålagt kommunene av noen sentral myndighet, men frivillig. Det er likevel grunn til å tro at praksis og kriterier som er styrende for tildelingen av kommunale boliger i en viss grad også kan bli styrende for formidlingen til det private leiemarkedet, blant annet fordi disse markedssegmentene for mange kan være alternative

løsninger, som påpekt ovenfor. Den strenge behovsprøvingen som ofte foregår ved tildelingen av kommunale boliger – og de kriterier den bygger på – impliserer nok at tersklene for å bli tildelt en kommunal bolig som regel vil være vesentlig høyere – og av en annen karakter – enn tersklene som må passeres for å få til en vellykket etablering i det private leiemarkedet. Disse tersklene er derfor vanskelig å sammenligne. En fordel på det kommunale leiemarkedet vil ofte være en ulempe på det private leiemarkedet. Hvor disse tersklene i praksis blir liggende – og hvem som til enhver tid melder seg som boligsøker på det ene eller andre av disse markedene – vil naturligvis også ofte avhenge av tilbudet av ledige boliger på disse markedene.

De kriterier/terskler som må passeres for å kunne realisere et *leieforhold* i respektive det privat og kommunale leiemarkedet er noe helt annet enn eventuelle kriterier for å bli *godkjent som boligsøker* i disse markedene. I prinsippet vil en person kunne være boligsøker samtidig på de private og kommunale utleiemarkedene. I praksis har vi grunn til å tro at man ofte blir registrert som søker på det private markedet først etter at man har fått avslag i det kommunale markedet. Her er vi inne på et annet aspekt ved begrepet boligsøker. Når vi snakker om en boligsøker tenker vi umiddelbart på en aktiv søker. Det behøver ikke være tilfelle. Den lokale sosialtjenesten har i praksis stort spillerom når det gjelder å påvirke sosialklienter til å bli boligsøkere – blant annet i mangel av kriterier for hva det vil si å være boligsøkende. De har også stort spillerom når det gjelder å kunne kanalisere boligsøkendes etterspørsel/boligønsker til – eller fra – de ulike segmenter på boligmarkedet.

Konklusjonen på disse drøftingene er at det ikke eksisterer verken felles, omforente kriterier for å bli definert som boligsøker på det private leiemarkedet, eller en ens praksis på dette området. Spørsmålet er imidlertid om dette er et problem i andre situasjoner enn når den formidlingsvirksomheten kommunene driver på dette feltet skal registreres og rapporteres, og dersom noen ønsker å foreta holdbare jevnføringer mellom kommunene? Uansett vil det være interessant å vite om det er store forskjeller kommunene imellom på dette området. Store forskjeller taler for at det bør vurderes å utvikle standardiserte kriterier for hva en boligsøker er. Men er det mulig? I denne kartleggingen har vi ingen annen mulighet enn å ta utgangspunkt i kommunenes praksis på dette området. Hvilke, og hvor store, forskjeller det er kommunene imellom når det gjelder oppfatningen av hva det innebærer å bli godkjent som boligsøkende vet vi lite om. Dette er også et problemkompleks som ikke har vært tema i denne studien. Vi kommer tilbake til disse problemene i kommentarene til spørsmål 2 i spørreskjemaet.

Vedlegg 4: Nærmere om metode og datainnsamling

I dette vedlegget skal vi utdype enkelte av de problemene vi sto overfor ved valget av datainnsamlingsmetode og redegjøre for datainnsamlingen og frafallet, og hvilke konsekvenser det har for datakvaliteten og tolkningen av data i dette prosjektet.

1. Hvem burde og hvem kunne besvare spørreskjemaet?

Vi sendte spørreskjemaet til den KOSTRA-ansvarlige i hver kommune/bydel, med en bønn om å videresende skjemaet til den ansvarlige for å besvare Boligskjemaet i KOSTRA.

Den ansvarlige for å besvare Boligskjemaet i KOSTRA vil imidlertid bare i begrenset grad kunne besvare vårt spørreskjema alene, uten hjelp fra andre. Vedkommende vil normalt heller ikke være ansvarlig for denne formidlingsvirksomheten. Hvem som ville være best skikket til å svare kan variere mye fra kommune til kommune – og også mellom bydeler. Vi visste på forhånd – og det ble ytterligere klarlagt underveis i prosjektet – at denne virksomheten kan være svært ulikt organisert også om forvaltningen er lagt til samme nivå i den kommunale forvaltningsstrukturen. Dette henger rimeligvis sammen med at virksomheten i sin karakter kan oppvise store forskjeller kommunene imellom. I den grad vi også vil hente inn data ut over selve formidlingsvirksomheten, øker det sannsynligheten for at en person alene ikke kan besvare skjemaet. I utgangspunktet vil den som er best skikket til å svare befinne seg innen sosialtjenesten, men vi visste på forhånd ikke hvilken person eller stilling vi burde ha henvendt oss til om vi skulle ha designet et skreddersydd opplegg for denne kartleggingen. I praksis ble svarene enten avgitt av den ansvarlige for skjema 13 (som ved behov innhentet nødvendige opplysninger fra kolleger i sosialtjenesten) eller helt overlatt til rette vedkommende innen sosialtjenesten – ofte etter en forhandlingspreget prosess.

2. Problemer vedrørende videresending av spørreskjemaet

Dette systemet impliserer at spørreskjemaet alltid måtte videresendes via ett mellomledd lokalt – fra den KOSTRA-ansvarlige til den Skjema 13-ansvarlige i hver kommune/bydel. Noen ganger ble skjemaet også sendt videre til en tredje person, som alternativ til at Skjema 13-ansvarlige besvarte det selv på grunnlag av opplysninger han/hun selv samlet inn.

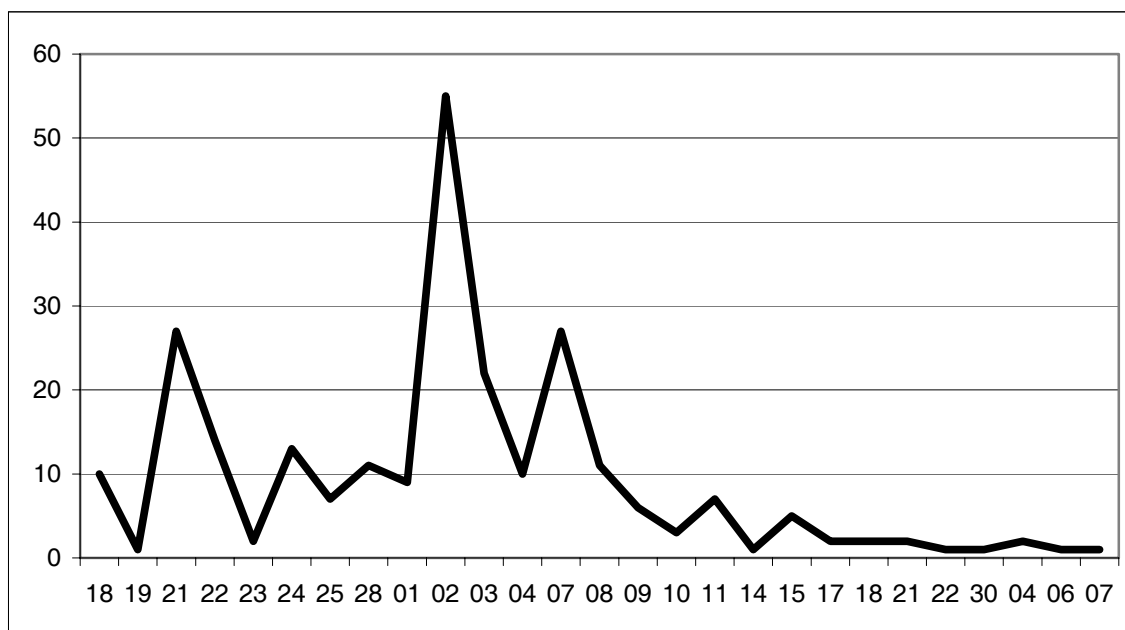
Denne prosedyren medfører helt klart en risiko for at skjemaet ikke når fram til den som er best skikket til å besvare det innen de satte tidsfrister. Dette vil være tilfelle til tross for at det ble foretatt 2 purringer, og at tidsfristen ble forlenget to ganger. Det kan skyldes ferieavvikling – skjemaet ble sendt ut rett før vinterferien, forglemmelse, eller at det er uklart hvem skjemaet skal videresendes til. Det siste kan skyldes at det ikke er avklart hvem som skal besvare Boligskjemaet, eller at den som skal besvare Boligskjemaet er i tvil om hvem han/hun skal henvende seg til.

3. Datainnsamlingen; erfaring med nettbasert spørreskjema

Spørreskjemaet ble sendt til alle landets kommuner og de 15 bydelene i Oslo fredag 18. februar kl 1400, tre dager etter fristen for å besvare Boligskjemaet i KOSTRA. Dette var ca. en uke senere enn planlagt, men viste seg sannsynligvis å være ganske gunstig. En tidligere utsending ville trolig ha ført til at enda flere enn de som gjorde det, ville ha forvekslet vårt skjema med Boligskjemaet i KOSTRA. Fristen for å svare ble i første omgang satt til tirsdag 1. mars med påfølgende automatiske purringer til de som ikke hadde svart.

Vi fikk de første tilbakemeldinger umiddelbart fredag 18. februar. Fra ca. 50 av kommunene kom det automatisk tilbakemelding om at skjemaet ikke hadde latt seg levere, hovedsakelig på grunn av feil ved adressen eller at adressaten hadde sluttet i jobben, hadde permisjon ol. Til slutt – etter purringene – endte vi opp med ca. 40 kommuner som vi ikke fikk levert skjemaet til. I omtrent alle tilfeller dreier det seg om små kommuner.

Uke 8, fra 21-25. februar var det skoleferie over hele landet, og ved slutten av den første uka hadde knapt 50 kommuner svart. Etter første purring kom det en ny slump, men det gikk fremdeles svært tregt, og vi fant fort ut at fristen måtte forlenges. Den ble siden forlenget både to og tre ganger, og enkelte som hadde spesielle grunner, fikk spesialfrister, jf. figur 2 som viser tidsprofilen for svaraktiviteten. Det siste svaret ble registrert 7. april, med det nådde antall svar 253; hvorav 20 var avgitt fra bydeler/ sosialdistrikter i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og resten – 233 – fra landets øvrige kommuner.



Figur 2. Tidsprofil for mottak av besvarte spørreskjema

Vi fikk etter hvert tilbakemeldinger, både pr. e-post og pr telefon, som forklarte hvorfor det tok tid for kommunene å svare, og hvorfor noen overhodet ikke svarte: Noen hadde vansker med å finne fram til (og/eller bli enige om) hvem som skulle svare. Andre hadde tekniske problemer med å hente fram skjemaet på nettet, noen mistet det før de fikk svart, og atter andre fikk problemer grunnet manglende tilknytning til internett. Noen gav beskjed om at de ikke kom til å fylle ut skjemaet fordi de ikke hadde noe å rapportere, mens andre meddelte at de ikke hadde kapasitet til å svare. Ganske mange forvekslet dette skjemaet med Boligskjemaet i KOSTRA og betydret at *det* skjemaet hadde de allerede besvart – noen hadde i den anledning skaffet seg kvittering fra SSB.

De aller fleste som tok kontakt fikk svar. Det kunne være råd om hvordan de skulle «få opp» skjemaet, få tilsendt nytt skjema dersom de hadde mistet det opprinnelige, tilbud om lengre frist i tilfelle det kunne begrunnes og noen fikk skjemaet i papirformat. Alle som forvekslet dette skjemaet med Boligskjemaet ble kontaktet og høflig bedt om å svare, hvilket mange da gjorde. Vi fikk bare noen få negative reaksjoner, oftest som begrunnelse for hvorfor man ikke akttet å svare; vårt mandat for å spørre om dette ble etterlyst, et par stykker mente at slike data allerede var samlet inn og et par ga uttrykk for at de hadde nyttigere ting å bruke tida til. Alle disse fikk også svar, hvor undersøkelsens formål ble forklart, og hvor de ble oppfordret til å svare.

Vi ble på et relativt sent stadium i datainnsamlingen klar over at skjemaet burde vært sendt til bydeler/sosialdistrikter både i Bergen, Trondheim og Stavanger. Det lot seg også realisere for Bergens og Stavangers vedkommende, men ikke for Trondheim, hvor man allerede tidlig hadde bestemt å la byen bli representert ved ett av sine sosialdistrikter. Selv om svarfristene ble forlenget i noen av disse tilfellene, endte vi her opp med lavere svarprosent enn vi burde ha fått: I Oslo har vi svar fra 12 av 15 bydeler, mens vi for de til sammen 19 sosialdistriktene i de tre andre byene har svar bare fra 8.

4. Frafall etter kommunestørrelse/-type

Totalt sett ble vi sittende med svar fra 253 av 464 potensielle svarere, som også utgjør universet av beslutningstakere/forvaltere av de kommunale formidlingstiltak vi skal kartlegge. Det gir en svarprosent på 55. Tabell 1 viser at svarprosenten varierer markant med kommunestørrelsen; aller lavest er den for småkommunene som har under 2000 innbyggere, den gjør et markant hopp til ca. 70 % for kommuner med mer enn 10000 innbyggere. At den er noe lavere for de 4 største byene skyldes, som allerede forklart, at vi noe for sent ble klar over at skjemaet skulle ha blitt sendt til sosialdistriktene også i Trondheim og Stavanger.

Tabell 1: Antall kommuner/bydeler som har svart på spørreskjemaet, samt svarprosent, etter kommunestørrelse. Kilde: KOSTRA 2003 og egen undersøkelse

	Kommunestørrelse i antall innbyggere											
	Under 2000		2000-4999		5000-9999		10000-19999		20000 eller flere		Bydeler i de fire største byene	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
	42	44	75	51	44	48	41	72	27	68	20	59
N=	96		146		91		57		40		34	

En ting er frafall og svarprosent beregnet på basis av kommune/bydel som enhet. Et mer nyansert og relevant bilde får vi ved å spørre hvor stor andel av landets befolkning som bor i de kommunene som har svart. Det kan belyses med utgangspunkt i tabell 2, som viser både hvordan antallet kommuner og landets totale folkemengde fordeler seg etter kommunenes størrelse – målt ved deres folketall. Kommunene som har besvart spørreskjemaet i undersøkelsen representerer 3 328 177 personer. Dette tallet inkluderer hele befolkningen i alle de fire store byene, selv om ikke alle bydelene i disse byene har besvar skjemaene. Det vil med andre ord si at kommunene

som har svart på skjemaet i undersøkelsen utgjør omkring 73 prosent av den totale norske befolkningen. Dette illustrerer også at de kommunene som ikke har besvart skjemaet primært er småkommuner, siden disse i underkant av 200 kommunene representerer i overkant av en fjerdedel av den norske befolkningen.

Når betydningen av frafall skal bedømmes, må vi skille mellom to fenomener; 1) hvorvidt formidlingsvirksomheten varierer systematisk med ett eller flere kjennetegn, og 2) hvorvidt frafallet varierer systematisk med ett eller flere av de samme kjennetegnene. Utvalget av kommuner som har svart er altså skjevt i forhold til kommunestørrelse. I den grad den formidlingsvirksomheten vi skal studere måtte vise seg å variere systematisk med kommunestørrelse både mht. karakter og omfang, blir det misvisende å operere med estimater på gjennomsnitt for alle landets kommuner. Det bør i slike tilfelle helst gjøres analyser for ulike kommunegrupper definert etter størrelsen.

Hvorvidt små og store kommuner skiller seg systematisk fra hverandre med hensyn til den formidlingsvirksomheten de driver er et åpent spørsmål. Om vi bygger på de kommunene som har svart, skal vi senere se at det – ikke uventet – er de største kommunene som har den mest omfattende formidlingsvirksomheten. Vi har heller ingen grunner til å tro at det mindretallet av storkommunene som ikke har svart skiller seg vesentlig fra flertallet mht. den formidlingsvirksomheten de driver. Når det gjelder de minste kommunene, hvor knapt halvparten har svart, er vi mer usikre. For flertallet av de vel 200 kommunene/bydelene vi ikke fikk svar fra, vet vi ingen ting om den direkte årsaken til frafallet. For en gruppe på ca. 40 kommuner skyldes frafallet umiddelbart at skjemaet ikke lot seg levere, og her var det en overvekt av små kommuner. Henvendelsene vi fikk fra små kommuner hadde – som beskrevet ovenfor – ofte karakter av begrunnelser for hvorfor de ikke kunne svare, og begrunnelsene var gjerne at de ikke drev noen form for organisert formidlingsvirksomhet – og følgelig ikke hadde noe å rapportere. Henvendelsene fra større kommuner hadde oftere form av spørsmål om råd for å løse problemer med å svare. Skal jeg komme med en kvalifisert gjetning, må det bli at det blant de små kommunene drives en mer beskjeden formidlingsvirksomhet i frafallsgruppen enn i gruppen av svarere. Våre estimater for den kommunale formidlingsvirksomheten i de minste kommunene – som bygger på opplysningene fra de som har svart – vil derfor sannsynligvis innebære at denne virksomheten overestimeres.

Tabell 2: Fordeling av alle landets kommuner etter kommunestørrelse. Kilde: KOSTRA 2003.

Kommunestørrelse i antall innbyggere	Antall kommuner	Total befolkningsmengde	Andel av totalbefolkningen
Under 2000	96	121 267	2,65 %
2000 – 4999	146	481 693	10,52 %
5000 – 9999	91	645 405	14,1 %
10 000 – 19 999	57	820 761	17,93 %
20 000 eller flere	40	1 482 259	32,38 %
De fire største byene	4	1 026 072	22,42 %
Totalt	434	4 577 457	100

5. Datakvaliteten

Datakvalitet i en utvalgsundersøkelse avhenger av mange ulike forhold. Foruten skjeve og store frafall i form av manglende svar på hele spørreskjemaet, kan store selektive frafall på enkelte spørsmål bety at spørsmålene må kasseres. Spørsmål med bundne svaralternativer som ikke gjenspeiler den virkeligheten som skal studeres vil kunne gi et fortegnert bilde av virkeligheten, særlig dersom folk føler seg tvunget til å svare og ikke gis mulighet til å bruke svaralternativer som «vet ikke» og «vanskelig å svare på» ol. Bruk av åpne spørsmål kan på den andre siden føre til svar av så forskjelligartet karakter at de ikke lar seg sammenfatte og analysere. I slike situasjoner er det viktig å ikke «presse» dataene inn i begreper og tolkningsrammer som må antas å være fremmede for de som har svart. I tillegg til disse problemene står vi alltid overfor mulighetene for både systematiske og tilfeldige feil som skyldes feil og/eller uklarheter i begrepsbruken og/eller at det rett og slett er rom for flere måter å tolke et utsagn på ute at noen tolkning kan sies å være riktigere enn andre.

Blant annet for å sikre en så adekvat og riktig begrepsbruk som mulig, og samtidig forhindre at det ble stilt irrelevante spørsmål (som kunne være egnet til å irritere folk), ble spørreskjemaet diskutert flere runder i Referansegruppen for undersøkelsen. Enkelte utkast til spørsmål ble også testet på fagfolk utenfor referansegruppen, for å få en uhildet vurdering av disse aspektene. Hvor vellykket resultatet her ble, er det opp til andre å bedømme. Den lave svarprosenten kan være en indikasjon på at spørreskjemaet ikke kommuniserte godt nok med de potensielle svarerne, var for vanskelig og/eller følte irrelevant. På den andre siden – av alle de tilbakemeldinger vi fikk underveis i prosessen – kan jeg huske bare et par som kritiserte undersøkelsen på et slikt grunnlag – og den ene av dem svarte. På den andre siden

kan det også nevnes at undersøkelsen i ett tilfelle stimulerte en lokal Boligkonsulent til å utarbeide en skisse til et kommunalt formidlingssystem.

I denne undersøkelsen var vi klar over at mange av spørsmålene ville være vanskelig å svare på. I noen tilfeller ville svareren rett og slett ikke kjenne svaret. I andre tilfeller, hvor det spørres direkte om vurderinger og skjønn, må vi også vente at mange vil vegre seg for å svare, særlig dersom den som svarer føler at dette ikke er hans/hennes bord. Vi hadde på forhånd forsøkt å ta hensyn til slike problemer ved å gi muligheter til å svare avholdende. Kategorien «vanskelig å svare på» er også ganske flittig brukt av svarerne. Vi ser allikevel at vi har et varierende frafall på enkeltspørsmål. Det skyldes ofte det menneskelige fenomenet at når folk ikke føler at de har noe positivt å si, men må si vet ikke, eller noe lignende, så lar de være å svare. Ellers må vi også nevne at dette spørreskjemaet har en automatisk hopprutine, som skal hindre at folk blir stilt spørsmål som de ikke skal bli stilt, gitt bestemte svar tidligere i skjemaet. Dette var en av de få egenskapene ved metoden som ikke fungerte (eller som vi ikke fikk til å fungere). Det resulterte kanskje i noe usikkerhet under besvarelsen, og at folk i en del tilfeller har svart på spørsmål de ikke skulle ha besvart.

Til slutt må vi også nevne mulighetene for slurv og feilføring under besvarelsen av spørreskjemaet. Slike feil kan i mange tilfeller rettes opp ved logiske tester av de besvarelser som er gitt. Slike tester har i ikke hatt tid til å utføre i dette prosjektet bortsett fra i noen få tilfeller

6. Utvalgsundersøkelse versus full telling

Arten av utvalg vi sitter med og skal analysere her, krever et par kommentarer.

I prinsippet forsøker vi her å gjennomføre en full telling, men blir på grunn av frafall sittende med et utvalg besvarelser fra det universet vi skal utsi noe om. Både universet og utvalget blir fort små størrelser når vi ser på delgrupper. Antallet kommuner med folketall over 20.000 (minus de fire største byene) er henholdsvis 27 og 40 i utvalget og universet. Antallet bydeler/sosialdistrikter i de fire største byene er hhv 20 og 34 i utvalget og universet.

Dersom vi ved analyser av utvalget anvender tradisjonelle statistiske metoder, får vi fort for små grupper til at det er meningsfullt å gjennomføre slike analyser. Hadde vi fått svar fra alle enhetene i universet, kunne vi ha betraktet svarene som sanne uttrykk for situasjonen i norske kommuner i 2004, bortsett fra problemene med feil og misforståelser som er diskutert ovenfor, uansett hvor små grupper det var tale om. Når vi gjennomfører en

utvalgsundersøkelse må vi henses med flere typer usikkerhet; en type usikkerhet vil skyldes feil, en annen form for usikkerhet vil nettopp skyldes at vi bare baserer våre analyser på et utvalg, og ikke hele universet. En tredje type usikkerhet vil skyldes at ikke alle i utvalget svarer. Gitt at brutto-utvalget (utvalget før frafall) er trukket slik at det tilfredsstillende kravene til representativitet, og at frafallet ikke har en ødeleggende karakter, eksisterer det vel innarbeidede statistiske metoder for å beregne den usikkerheten som følger av en utvalgsundersøkelse, og å tolke aktuelle analyseresultater. Det utvalget av svarere vi sitter med tilfredsstillende ikke kravene til representativitet i streng forstand. Dette utvalget har ikke karakteren av å være et nettoutvalg (et brutto-utvalg – frafall), hvor brutto-utvalget tilfredsstillende kravene til representativitet. I vår situasjon, hvor brutto-utvalget er universet, får utvalget av svarere en tvetydig karakter. Ved å svare/ikke svare har dette utvalget trukket seg selv.

Jeg skal ikke fordype meg ytterligere i statistisk teori, og mulige metoder, for å behandle slike situasjoner. Jeg har i tabellframstillingene valgt å presentere både absolutte tall og prosent. De absolutte tallene gjenspeiler situasjonen i universet (med forbehold om usikkerheten skapt av frafallet), uansett hvor lite universet er. Presentasjon av andeler (prosent) gjør det enklere å sammenligne situasjonen i grupper av ulik størrelse, men må ikke tolkes som estimater beregnet under de vanlige betingelser ved utvalgsundersøkelser.