

Helge Renå
Camilla Lied

Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:8	Skedsmo kommune – en boligsosial analyse
NIBR-rapport 2012:15	Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune
NIBR-rapport 2012:14	Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune
NIBR-rapport 2011:33	Evaluering av Husbankens tilskudd til utleieboliger
NIBR-rapport 2011:22	Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlånsøkere
NIBR-rapport 2011:8	Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier
NIBR-notat 2009:115	Fra leie til eie: eller delt eierskap

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

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Helge Renå
Camilla Lied

Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse

NIBR-rapport 2013:29

Tittel: **Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse**

Forfatter: Helge Renå og Camilla Lied

NIBR-rapport: 2013:29

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-006-2

Prosjektnummer: 3201

Prosjektnavn: Flora

Oppdragsgiver: Flora kommune

Prosjektleder: Helge Renå

Referat: Prosjektet er utført på oppdrag for Flora kommune i forbindelse med kommunens deltakelse i Husbankens bustadsosiale velferdsprogram. Formålet med prosjektet er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i sitt videre arbeid som programkommune i bustadsosialt velferdsprogram.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2014

Antall sider: 91

Pris: 250,-

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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Prosjektet er utført på oppdrag for Flora kommune i forbindelse med kommunens deltakelse i Husbankens bustadsosiale velferdsprogram. Formålet med prosjektet er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i sitt videre arbeid som programkommune i bustadsosialt velferdsprogram.

NIBR fikk september 2013 oppdraget med å gjennomføre prosjektet. Prosjektteamet har bestått av Helge Renå (prosjektleder) og Camilla Lied.

Kommunen har vært svært behjelpelig med å innhente dokumenter og saksopplysninger vi har etterspurt underveis, samt med å koordinere og organisere intervjuer og møter med informanter. Vi ønsker å takke kommunen for et godt samarbeid gjennom hele prosjektet.

En spesiell takk går til vår kontaktperson Tone Undertun som har vært rask og informativ i sine svar på våre henvendelser. Vi vil også takke alle de som tok seg tid til å stille til intervju og møter med oss. Dette har vært viktige datakilder for oss og vårt arbeid. Takk!

Oslo, desember 2013

Evelyn Dyb
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
Summary	10
1 Innledning.....	15
1.1 Boligsosialt arbeid og sosial boligpolitikk.....	15
1.2 Boligsosialt utviklingsprogram	17
1.3 En ekstern foranalyse	18
1.4 Data og metode	19
2 Om Flora: befolkning og boligmasse	21
2.1 Befolkning.....	21
2.2 Boligmassen i Flora.....	23
2.2.1 Boligmarkedet i Flora	25
2.2.2 Den kommunale boligmassen.....	28
3 Boligsosialt arbeid.....	36
3.1 Organisering.....	36
3.1.1 Innenfor det boligsosiale.....	37
3.2 Boligtildeling	39
3.3 Over i egen bolig.....	40
3.3.1 Beholde bolig – mestre bosituasjon	40
3.3.2 Økonomiske virkemidler	47
3.4 Samarbeid.....	51
3.4.1 Interne samarbeidsnettverk	52
3.4.2 Kommunens interne samarbeid: noen inntrykk.....	55
3.5 Strategisk boligsosialt arbeid.....	57
4 Vignettundersøkelse.....	59
4.1 Mann 35 år, aktiv rusmisbruker med mange boforhold bak seg	61

4.2	Økonomisk vanskeligstilt enslig forsørger med en datter	64
4.3	Enslig mann på 27 år med psykiske vansker, som bor hjemme	66
4.4	Eldre ektepar med egen bolig søker overgang til kommunal leilighet.....	69
4.5	Ung hjemmeboende multihandikappet mann 18 år, med økt pleiebehov.....	70
4.6	Nyinnflytta ungt par som ønsker eget husvære i kommunen	72
4.7	Kvinne med fire barn, flyktning.....	73
4.8	Samlende	75
5	Avslutning.....	77
5.1	Hva er Floras boligsosiale utfordringer?	77
5.2	Hvor bør Flora rette innsatsen?	83
5.2.1	Omdisponering av boligmassen.....	84
5.2.2	Forebyggende arbeid	85
5.2.3	Bedre gjennomstrømming i boligmassen	85
5.3	Hvordan lykkes i gjennomføringen?	87

Tabelloversikt

Tabell 2.1... Andel bebodde boliger etter bygningstype. 2011.....	24
Tabell 2.2... Andel bebodde boliger etter type eierskap. 2011.	26
Tabell 2.3... Antall boliger med kommunal disposisjonsrett, per 1 000 innbyggere. 2009-2012.....	29
Tabell 2.4... Antall husstander i midlertidig botilbud, i alt. 2009-2012.....	30
Tabell 3.1... Flora kommunes bruk av Husbankens økonomiske støtteordninger. 2009 og 2012.	48
Tabell 3.2... Beløp til startlån per husstand videretildelt av kommunen, i kroner. 2009 og 2012.	49

Figuroversikt

Figur 2.1 Antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. 2006-2012.....	22
Figur 2.2 Andel av sosialhjelpsmottakerne som har forsørgerplikt for barn under 18 år. 2006-2012.....	23
Figur 2.3 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris på eneboliger. 2008-2012.....	27
Figur 2.4 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris blokkleiligheter. 2008-2012.....	28
Figur 3.1 Flora kommunes politiske organisering.....	37

Sammendrag

Helge Renå og Camilla Lied

Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse

NIBR-rapport: 2013:29

I likhet med mange andre norske kommuner står Flora kommune overfor en rekke betydelige utfordringer i sitt boligsosiale arbeid. De utfordringene vi finner i denne foranalysen er relatert til følgende fem områder: boligmassen, booppfølgingstjenester, boligtildeling, retningslinjer for tildeling av startlån og samarbeid.

Boligmassen som kommunen disponerer er ikke tilpasset dagens befolkning i tilstrekkelig grad. Hvorvidt Flora kommune disponerer for få boliger er et sammensatt spørsmål og avhenger blant annet av demografi, kommunens økonomi, situasjonen på det private eie- og leiemarkedet, og i hvor stor grad kommunen ønsker å bruke kommunal bolig som et boligsosialt virkemiddel kontra andre mulige virkemidler. Det som synes klart er at det i perioder finnes et visst antall bostedsløse i kommunen og kommunen melder selv om både et akutt og et langsiktig behov for boliger til alle utsatte grupper.

Booppfølgingstjenester er et viktig virkemiddel for å få flere personer over i egen bolig og å beholde boligen over tid. Hovedutfordringen vedrørende booppfølgingstjenester er todelt, det handler om ressurser og rolleavklaring. Vårt inntrykk er at det har vært satt av svært lite ressurser i kommunen til booppfølgings-tjenester (utover hjemmehjelp og praktisk bistand), både tidligere og slik det er i dag. Det nyopprettede Tiltaksteamet (opprettet februar 2013) og Innvandrersenteret gjør noe booppfølging i bolig overfor ”sine” brukere, men det virker som de to tjenestene gjør denne prioriteringen fordi de opplever at det er et sterkt behov for det blant deres målgrupper – ikke fordi det er nedfelt i deres instruks eller lignende, for eksempel at de skal bruke x antall

ressurser på booppfølging (i bolig). Videre finner vi at det er et behov for å avklare hvem (hvilken tjeneste) som har hvilket ansvar, og når (oppgaveavgrensning). Et viktig element i arbeidet med rolleavklaring når det gjelder booppfølging er å definere Tiltaksteamets rolle klarere.

Ansvar for **boligtildeling** er i Flora fordelt mellom flere tjenester. En slik organisering innebærer at det kan være en risiko for at hver av tjenestene kun tenker på "sin" målgruppe. Det kan også være vanskelig for tjenestene å tilegne seg en helhetlig oversikt over søker- og beboermassen og gjøre helhetsvurderinger av hvem av søkerne som bør tildeles bolig og hvor. Ettersom det er ventelister på kommunal bolig og det meldes om et boligbehov hos alle utsatte grupper, er kommunen nødt til kontinuerlig å gjøre vanskelige avveininger og prioriteringer mellom ulike grupper. En annen utfordring er at det kan oppstå uklarheter om tildelingsansvar ved "overgangene", hvem har hvilket ansvar, og når. Vi stiller spørsmål ved om dagens organisering med tildelingsansvar fordelt på fire tjenester er den mest hensiktsmessige måten å gjøre det på. Dette bør kommunen utrede nærmere. I utredningsarbeidet bør kommunen også se på hvordan dagens boligtildeling er koplet opp mot tildelingen av tjenester og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene. Disse tre bør ses i sammenheng slik at en får gitt et mest mulig tilpasset og målrettet tilbud til hver enkelt bruker. Det trenger ikke bety at ansvaret for disse tre oppgavene skal samles på samme tjenestested, det vesentlige er at det er en nær kopling mellom de som har ansvaret for de tre oppgavene.

Det har vært en markant økning i kommunens videretildeling av **startlån** i perioden 2009-2012. Økningen i Flora har vært betydelig høyere enn landsgjennomsnittet, men 2012-nivået ligger likevel noe under landsgjennomsnittet om en ser på beløp til startlån videretildelt av kommunen per husstand. I lys av økningen i kommunens videretildeling av startlån er det overraskende at kommunens retningslinjer for startlån ikke har vært revidert på lang tid. Kommunen har nå satt i gang et arbeid med å revidere dagens retningslinjer.

Vi finner at **samarbeidet** mellom de ulike aktørene i kommunen stort sett fungerer godt, men NAV blir av flere informanter beskrevet som vanskelig å samarbeide med. Kritikken går mest på at vedtak og tiltak tar for lang tid, og at de ansatte hos NAV ofte er

utilgjengelige. Ut fra intervjuuttalelsene får vi inntrykk av at det ikke er ”vrang vilje” hos NAV som er årsaken til dette problemet, snarere et stort arbeidspress og mange brukere. Hensynet til personvernet kan også gjøre samarbeid med NAV og andre tjenester som har taushetsplikt krevende.

Hvor bør Flora rette innsatsen?

Overordnet mener vi kommunen bør fokusere på tre hovedsatsingsområder i sitt framtidige boligsosiale arbeid.

1. Omdisponering av den kommunale boligmassen slik at den i større grad samsvarer med kommunens/målgruppenes behov

Omdisponering av boligmassen kan skje på tre måter: endringer i, eller salg av, eksisterende boligmasse eller gjennom omregulering av tomter. Endringer i boligmassen kan gjøres i form av renovering og/eller ombygging og omdisponering ved at en setter inn (mer/flere) tjenester/bemanninger i boligen som ikke finnes der i dag. Ved eventuelle salg av eksisterende boligmasse er det viktig at inntektene av eventuelle boligsalg øremerkes til ervervelse av nye boliger. På den måten vil en sikre at salgene ikke bare gir en reduksjon i den kommunale boligmassen, men også bidrar til en bedre tilpasning til dagens behov blant de vanskeligstilte. Når det gjelder omregulering av tomter kan det ses på som et mer langsiktig mål. Kommunen bør se på det eksisterende tomtearealet med sikte på å få en oversikt over hvilke tomter som kan være aktuelle for boligsosiale formål, både nybygg og ombygging av eksisterende byggemasse.

2. Forebyggende arbeid.

Flora kommune har en ung befolkning sammenlignet med landsgjennomsnittet. Ifølge kommunens egne tall er antallet barn og unge med sammensatte problemstillinger, som alkohol, narkotika og psykiske lidelser økende og det er et økende antall ungdom med sammensatte problemstillinger som ikke mestrer overgangen til et selvstendig og økonomisk selvhjulpet liv. Derfor mener vi kommunen bør ha et ekstra fokus på ungdom og unge i sitt programarbeid. Tidlig innsats mot ungdom og unge i faresonen vil på sikt kunne gi store besparelser på kommunens budsjett, det vil kunne redusere søkerpåganger på de kommunale boligene og det vil kunne avlaste deler av det kommunale tjenestetilbudet. De menneskelige ”besparelsene” unge i randsonen kan få gjennom å

bli fanget opp før problemene eskalerer for mye, er også et viktig aspekt her.

3. Bedre gjennomstrømming i den boligmassen kommunen disponerer

Tiltakene som skisseres nedenfor har det til felles at de etter vår vurdering vil bidra til å gi bedre gjennomstrømming i boligmassen kommunen disponerer. Dette er tiltak som vil imøtekomme en eller flere av kommunens utfordringer som vi har identifisert i denne foranalysen. Tiltakene retter seg mot områder som kommunen kan påvirke.

- Booppfølging. Kommunen bør styrke sine booppfølgings-tjenester og klargjøre hvilken rolle og hvilket ansvar booppfølgings-tjenesten skal ha. Tiltaksteamets rolle og funksjon bør tydeliggjøres i den forbindelse, både internt i Tiltaksteamet og utad i det øvrige kommunale tjenesteapparatet.
- Overgangsboliger. For en del av de svært vanskeligstilte kan overgangen til egen bolig være både tøff og krevende. For å unngå tilbakefall og sikre at de klarer å bli boende i sin egen bolig er det viktig at de får oppfølging, jmfør forrige punkt. Hvilket oppfølgingsbehov de har vil variere og for enkelte vil en form for overgangsbolig kunne bidra til å gjøre overgangen til egen bolig lettere, og det vil kunne øke sannsynligheten for at vedkommende blir boende.
- Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak som kan gjøre det lettere for vanskeligstilte å komme seg inn på det private leiemarkedet. Aktuelle tiltak kan være å sette av en ressurs i kommunen som jobber aktivt opp mot private utleiende og/eller de som er på søken etter en leieb bolig.
- Startlån og ulike ”fra leie til eie”-modeller er to virkemidler kommunen kan bruke for å hjelpe vanskeligstilte, herunder beboere i de kommunale boligene, inn på eiermarkedet. Gjeldende kommunale retningslinjer for tildeling av startlån er gått ut på dato og bør følgelig revideres. Videre bør kommunen innhente kunnskap og erfaringer fra andre kommuner som har prøvd ut ulike ”fra leie til eie”-modeller og vurdere om noen av deres erfaringer kan overføres til

egen kommune. Slike modeller kan føre til at flere vanskeligstilte kommer seg inn på det private boligmarkedet.

- Deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram vil gi økt boligsosial aktivitet i programperioden, og vil følgelig gi en gyllen mulighet til å bygge opp den boligsosiale kompetansen i kommunen. Det er viktig at kommunen tenker kompetansebygging i alle sine tiltak. For eksempel ved å legge til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers i kommunen, og å sikre at den kunnskapen som innhentes blir nedskrevet og at den forankres i rutiner. På den måten vil en øke sjansene for at de iverksatte tiltakene ikke blir ”engangstiltak” eller tidsavgrensede prosjekter der kompetansen forsvinner med prosjektlederen etterpå, men bidrar til læring og økt kompetanse.

Summary

Helge Renå and Camilla Lied

Social housing work in the Municipality of Flora. Pre-analysis

NIBR Report 2013:29

As many other municipalities in Norway the municipality of Flora face several challenges in their social housing work. The challenges we find in this analysis are related to the five following areas: the housing stock, independent living assistance, the allocation of municipal dwellings, guidelines for allocation of Startlån and cooperation.

The housing stock at disposal of the municipality is not sufficiently adapted to the present population. Whether the municipality of Flora has too few dwellings at their disposal is a complex question dependent of demography, the financial balance of the municipality, present situation on the housing market and to what extent the municipality wants to use municipal dwellings as a social housing tool relative to other social housing tools. It seems clear that there is, in some periods, a number of homeless people in Flora and the municipality of Flora report a need for more dwellings to all categories of disadvantaged in the housing market, both in a short term and long term perspective.

Independent living assistance services is an important tool to get more people established in their own dwelling. The main challenge regarding independent living assistance is twofold; it is about resources and role clarification. Our impression is that the municipality has prioritized too little resources to this service. The newly established Tiltaksteamet and Innvandrersenteret does conduct some independent living assistance to “their” clients, but it seems these two municipal agencies do this prioritization because they experience a strong need for such assistance among

their clients, not because it is embodied in their guidelines or routines. Furthermore we identify a need within the municipality to clarify who (what service/agency) are accountable of what and when. In particular it is important to clarify the role of the newly established Tiltaksteam.

In Flora several agencies are accountable of **the allocation of municipal dwellings**. Such an organisational structure creates a risk of each agency only focusing on "their" target group. It can also be difficult for the different agencies to get a full overview of all the applicants and to make comprehensive judgements of who, among the applicants, should receive a municipal dwelling when. We question whether the present organisation is the most appropriate way to organise the allocation of municipal dwellings. The municipality should evaluate this. In any evaluation the municipality should also evaluate how the present allocation of dwellings is linked to the allocation of services and the management of economic instruments. These three tasks are closely linked together and should therefore be organised in a way that link them together in order to give an optimal adapted and appropriate service to each client.

There has been a marked increase in granting of **Startlån** from the municipality in the period 2009-2012. The increase in Flora was significantly higher than the national average, but the 2012 level is still slightly below the national average if you look at the amount of Startlån granted by the municipality per household. In light of this increase it is surprising that the municipal guidelines for granting of Startlån have not been revised for a long time. The municipality has now taken an initiative to revise current guidelines.

We find that **cooperation** between the various stakeholders in the municipality generally works well, but NAV is by several informants described as difficult to work with. Most of the criticism is related to dissatisfaction with decisions and actions taking too long and that the employees at NAV are often inaccessible. Based on the interview statements we get the impression that "stubbornness" at NAV is not the cause of this problem, rather a large workload, and many clients. Restrictions due to privacy regulations can also make cooperation with NAV,

and other services that are subject to confidentiality restrictions, demanding.

Where should Flora direct its efforts?

Overall, we believe the municipality should focus on three main areas in their future social housing work.

1. Reallocation of the municipal housing stock so that it increasingly corresponds to the municipal / target groups' needs

Reallocation of housing stock can happen in three ways: changes in, or sale of, existing housing stock or the rezoning of land. Changes in housing stock may take the form of renovation and / or reconstruction and reorganization by putting in (more/additional) services/staffing in the household that is not there today. Upon any sale of existing housing stock, it is important that the earnings of any property sales are marked for the acquisition of new dwellings. That way one can ensure that sales do not result in a simple reduction in the municipal housing stock, but also contributes to a better adaptation to the current needs of the disadvantaged in the housing market. When it comes to rezoning of land it can be regarded as a more long-term goal. The municipality should look at the existing land with a view to get an overview of the sites that may be relevant for social housing purposes, both new construction and remodelling of existing building mass.

2. Preventive work.

Flora has a young population compared with the national average. According to the municipality's own figures, the number of children and young people with complex problems, such as alcohol, drugs and mental disorders are increasing and there are an increasing number of young people with complex problems who do not master the transition to an independent and financially self-aided life. We therefore believe that the municipality should have a special focus on youth in its future social housing work. Early efforts towards youth at risk will in time lead to huge savings in the municipal budget, it could reduce the press on municipal dwellings and could relieve parts of the municipal services. The human "savings" young in the risk zone can experience by getting help

before problems escalate too much, is also an important aspect here.

3. Improve the turnover in the municipal housing stock

The measures outlined below have in common that they will improve the turnover in the municipal housing stock. These measures will accommodate one or more of the challenges of the municipality we have identified in this study. The measures are aimed at areas that the municipality can influence.

- The municipality should strengthen their independent living assistance services and clarify the role and responsibilities this service should have. The role and function of Tiltaksteamet should be clarified, both within Tiltaksteamet as well as the rest of the organisation.
- For some of the very disadvantaged transition to a permanent home can be both tough and demanding. To prevent recurrence and ensure that they are able to remain living in their own homes, it is important that they receive independent living assistance. What kind of needs they have will vary and for some a type of transitional housing could help them to make the transition to a permanent home easier and it could increase the likelihood that he or she will be able to keep their dwelling.
- The municipality should consider implementing measures to make it easier for disadvantaged people to enter the private rental market. Relevant measures could be putting a resource in the municipality who work actively with private landlords and / or those who are searching for a rental property.
- Startlån and different "from renting to owning" models are two means the municipality can use to help disadvantaged people, including residents of the municipal dwellings, to get into the housing market. Current municipal guidelines for granting home loans are out of date and should be revised accordingly. Furthermore, the municipality should acquire knowledge and experience from other municipalities who have tried out different "from renting to owning" models and consider whether some of their experiences can be transferred to Flora. Such models can lead to more disadvantaged getting into the private housing market.

- Participation in social housing development program will increase social housing activity during the program period, and will therefore provide a golden opportunity to build up the social housing expertise in the municipality. It is important that the municipality consider competence and capacity building in all its actions. For example, by facilitating knowledge and experience across the municipality, and to ensure that the knowledge obtained are recorded and that it is anchored in routines. In this way, the municipality will increase the chances that the measures taken are not "single action" or short-term projects where expertise disappears with the manager afterwards but conducive to learning and increased competence.

1 Innledning

1.1 Boligsosialt arbeid og sosial boligpolitikk

Det overordede målet i boligpolitikken er at: ”alle skal bo godt og trygt” (NOU 2011:15). Hovedmålene for å nå denne visjonen ble satt i St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*, og har siden vært styrende for den nasjonale boligpolitikken: i) å legge til rette for velfungerende boligmarkeder, ii) økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, iii) å legge til rette for god kvalitet på boliger og boområder. I regjeringens nye boligmelding av mars 2013 ble målene omformulert til: i) bosted for alle i gode bomiljø, ii) trygg etablering i eid og leid bolig, iii) Boforhold som fremmer velferd og deltakelse (St.meld.nr. 17 (2012-2013:7)).

I de senere år har sosial boligpolitikk blitt mye brukt i den politiske diskursen som for eksempel Soria Moria-erklæringen og i statsbudsjettet. Men som det regjeringsoppnevnte boligutvalget (NOU 2011:15) påpekte har ikke begrepet sosial boligpolitikk blitt klart definert i disse dokumentene. Et annet moment relevant i denne sammenhengen er at det boligsosiale handlingsrommet ligger i skjæringspunktet mellom velferdspolitik, helsepolitikk og integreringspolitikk. Statlige myndigheter har ansvaret for å støtte opp under en slik helhet. Dette fordrer samordning på statlig nivå, og integrering av boligsosiale perspektiver på alle politikkområder.

Tilsvarende på kommunalt nivå er det administrative ansvaret for de boligsosiale oppgavene spredt mellom flere avdelinger og underliggende enheter. Flora kommune synes ikke å være noe unntak i så måte. Noe av grunnen til det er at mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet er personer med behov for sammen-satte tjenester og oppfølging over lengre tid. Derfor er det viktig at kommunene er organisert slik at de legger godt til rette for

samarbeid og koordinering mellom alle aktørene innenfor det boligsosiale feltet.

På kommunalt nivå har sosial boligpolitikk i økende grad blitt innrettet mot et felt som betegnes som boligsosialt arbeid. I hovedsak handler det om arbeidet for å bistå vanskeligstilte til å få et sted å bo og til å kunne opprettholde en stabil bosituasjon (NOU 2011:15, 31).

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

Det boligsosiale feltet er foreløpig ganske nytt, både som politikkområde og fagfelt. Kompetanseheving i kommunene og boligsosiale utdanningsmoduler er iverksatt flere steder i landet, men det boligsosiale arbeidet er likevel ikke blitt et tydelig fagfelt på linje med for eksempel sosiale tjenester og helsetjenester i kommunenes arbeid (Dyb m. fl. 2004, Ytrehus 2007, Dyb m. fl. 2008). Mangel på tydelige kjennetegn og klare avgrensinger av feltet er også synliggjort i en ny kartlegging NIBR har gjort av kommunal og statlig ressursbruk i den boligsosiale politikken (Kvinge og Medby 2011).

Mange av de kommunale boligsosiale oppgavene er ikke-lovpålagte oppgaver. Kommunchverdagen er kjennetegnet av en stram økonomi og et økende antall lovpålagte tjenester og plikter. Dette gjør at de lovpålagte oppgavene svært ofte vil gå foran ikke-lovpålagte oppgaver i de kommunale budsjettene (Barlindhaug m.fl. 2011). Derfor er det viktig å ha en kommunal organisering som er kostnadseffektiv og forpliktende, at en sørger for å ha et institusjonelt rammeverk som gjør at en setter seg forpliktende målsettinger og at disse blir fulgt opp.

I norsk byutvikling generelt, og boligbygging spesielt, har private entreprenører og utbyggere en svært dominerende rolle. Over 80 prosent av alle reguleringsplaner i norske kommuner er private initiativ (Fimreite og Medalen 2005; Sandkjær Hanssen 2012). De private aktørene drives primært av økonomiske insentiver. Boliger til vanskeligstilte og lignende boligsosiale tiltak blir derfor sjelden prioritert av private aktører så lenge det ikke stilles krav om det. Det forutsetter en aktiv politisk og administrativ ledelse som har en bevisst og målrettet strategi, hvor boligsosiale målsettinger, og virkemidler for å nå disse, er inkludert.

1.2 Boligsosialt utviklingsprogram

Gjennom boligsosialt utviklingsprogram inviterer Husbanken kommuner med boligsosiale utfordringer til et felles løft. De boligsosiale utviklingsprogrammene er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbanken, og er ment for kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Felles målsetting for programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved økt boligsosial aktivitet og kompetanse i kommunene. Antallet kommuner og hvor lenge de deltar i programmet varierer mellom Husbankens seks regioner. I region vest har fem kommuner¹ per januar 2013 inngått et forpliktende og langsiktig samarbeid med Husbanken om boligsosiale utfordringer. Sammen skal de forebygge og bekjempe fattigdom og bostedsløshet gjennom økt boligsosial aktivitet og kompetanse i kommunene.

Gjennom programsamarbeidet skal kommunene jobbe systematisk med løsninger på boligsosiale utfordringer i fem år framover. Innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet eller som er avhengige av bistand for å kunne ha en tilfredsstillende bosituasjon. Prioriterte målgrupper er vanskeligstilt ungdom, barnefamilier og personer som er utskrevet eller løslatt fra institusjon eller fengsel. Det overordnede målet er at alle vanskeligstilte på boligmarkedet skal tilbys egnede botilbud. Kommunene er ansvarlige for gjennomføringen av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk. Husbankens rolle er å legge til rette

¹ De fem kommunene er Flora, Fjell, Bergen, Stavanger og Haugesund. Ytterligere fem kommuner vil komme inn i programmet i 2014.

for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Programmet finansieres som et spleiselag mellom Husbanken og kommunene.² Husbanken har informert om at de vil finansiere programarbeidet med 1 million kr. i 2013 – det vil si ca. 750 000 kr til programledelse og ca. 250 000 kr til foranalysen. I de påfølgende årene vil Husbanken dekke 70 prosent av midlene til programledelse i år to (dvs. 70 prosent av 750 000), 60 prosent i år tre og 50 prosent i år fire og fem. Per desember 2013 vites ikke hvilke kompetansemidler kommunen vil bli tildelt i 2014 og de neste årene i programsatsingen. Det må kommunen søke om innen 1. mars hvert år.

Det overordnede målet med satsingen framkommer i statsbudsjettet for 2010:

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

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

1.3 En ekstern foranalyse

Formålet med den eksterne foranalysen er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som Flora kommune bør fokusere på i sitt videre arbeid som

² For mer informasjon, se Husbanken Region vest sin hjemmeside, URL: [http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-vest/Lesedato 13.12.13](http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-vest/Lesedato%2013.12.13).

programkommune i Husbanken Region Vest sitt bustadsosiale velferdsprogram (Kravspesifikasjonen s. 3).

Analysen skal være med å danne grunnlag for kommunens mål for gjennomføring av programmet, og analysen skal beskrive kommunens hovedutfordringer, samt gi råd om mulige og konkrete satsingsområder kommunen bør jobbe med i programperioden på 3-5 år (ibid). Som det framgikk av konkurransegrunnlaget som lå til grunn for dette oppdraget vil kommunen at foranalysen tar utgangspunkt i Flora kommunes søknad til Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram, og kravspesifikasjonen som var vedlagt konkurransegrunnlaget. Den eksterne foranalysen skal ha tre hovedelementer:

1. Gi en analyse av nå-situasjonen
2. Beskrive kommunens hovedutfordringer på det boligsosiale feltet.
3. Gi anbefalinger om hvilke hovedsatsingsområder som har størst potensial for å redusere flaskehalser og gi økt ressurseffektivitet i kommunen.

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

1.4 Data og metode

Foranalysen bygger på et rikt datamateriale. Vi har gjort dokumentstudier av kommunens sentrale plan- og styringsdokumenter, samt en rekke andre dokumenter vi har fått overlevert fra kommunen, som for eksempel retningslinjer, politiske sakspapirer m.m. I tillegg har vi gjort statistiske analyser av data hentet fra KOSTRA³ og SSB. Vi har også studert

³ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som inneholder informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Se for øvrig www.ssb.no/kostra/

kommunens arbeid i relasjon med nasjonale styringsdokumenter som stortingsmeldinger og NOU-er.

Ved prosjektets oppstart ble det gjennomført to innledende intervjuer med ordfører og kommunalsjef (helse) kombinert med dokumentstudier for å danne et første inntrykk av situasjonen i kommunen. Vi har gjennomført to dager med semi-strukturerte intervjuer i kommunen. I forkant av intervjuene utarbeidet vi intervjuguider som var styrende for intervjuene. Siden informantene hadde svært forskjellige roller og funksjoner i det boligsosiale arbeidet utarbeidet vi et sett med intervjuguider tiltenkt operativt nivå, strategisk nivå og brukerrepresentanter. Guidene sikrer at alle de relevante punktene for intervjuene blir dekket samtidig som det gis rom for informantenes egne betraktninger.

Vi intervjuet en rekke personer i kommunen fra strategisk og operativt nivå. Vi har snakket med representanter for enhetene/ tjenestene: Tiltaksteamet, NAV, Kvalitet og utvikling, Informasjon og service, Innvandrersenteret, Ergo- og fysioterapeutavdelingen (Sunnfjord medisinske senter), Planavdelingen, Kriminalomsorgen, Flora bygg og eigedom (FBE), Barn og unge, Omsorg, kommunens økonomicontroller, samt Overformynderiet, brukerrepresentant for funksjonshemmede og Eldrerådet. Totalt har vi intervjuet 23 personer.

Vi utarbeidet i samarbeid med kommunen en vignettundersøkelse med sju forskjellige vignetter, som representerer typiske saker kommunen blir stilt overfor. Respondentene svarer på vignettene ved å beskrive kommunens saksbehandling og utfordringer for hver sak og området vignettene skisserte. Undersøkelsen har resultert i et eget kapittel i denne rapporten. Vignettundersøkelse som metode og bakgrunnen for denne undersøkelsen er beskrevet i kapittel 4. Omtrent to uker før endelig innlevering fikk kommunen tilsendt et førsteutkast. Utkastet, samt noen sentrale spørsmål vi ønsket videre utdypning på, ble diskutert under et dialogmøte 9. des. 2013 med sju personer som alle innehar sentrale roller i kommunens boligsosiale arbeid.

2 Om Flora: befolkning og boligmasse

2.1 Befolkning

I framstillingen nedenfor peker vi på noen forhold ved befolknings sammensetningen i Flora som er relevante i en boligsosial sammenheng.

Per i dag har Flora kommune en ung befolkning, det er særlig aldersgruppen 6-15 år som er svært stor sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette er også den aldersgruppen som er vektet høyest i kostnadsnøkkelen for kommunene i 2013, noe som er en viktig forklaring på hvorfor Flora kommune, etter staten sine beregninger, har et utgiftsbehov som er 4,85 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Befolkningsframskrivninger tyder på at andelen eldre blant Flora kommunes befolkning vil øke betydelig i årene som kommer. I 2030 er det ventet at antallet over 67 år er nær fordoblet sammenlignet med i dag (Flora kommune 2012a).

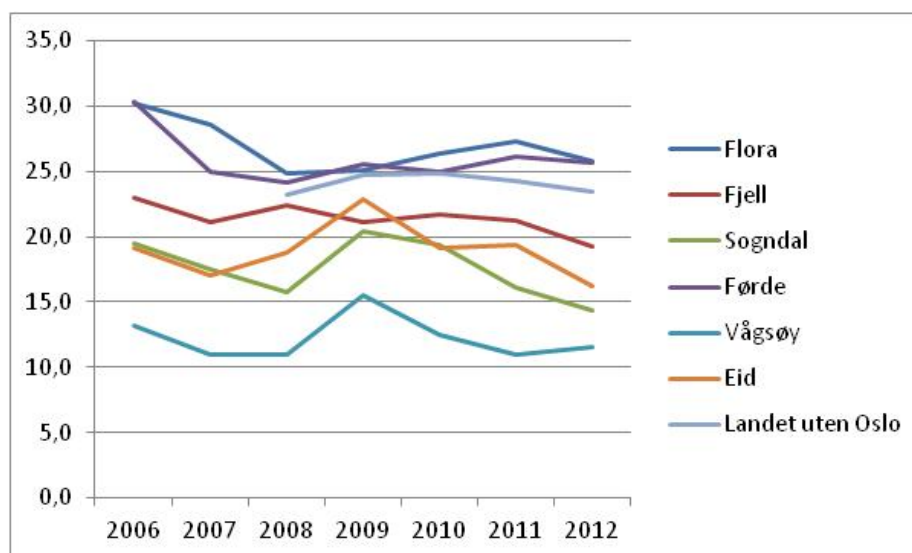
Ifølge kommunens egne tall er antallet barn og unge med sammensatte problemstillinger, som alkohol, narkotika og psykiske lidelser økende.⁴ Videre er det ifølge kommunen et økende antall ungdom med sammensatte problemstillinger som ikke mestrer overgangen til et selvstendig og økonomisk selvhjulpet liv. I HSO-planen melder kommunen også om et økende antall elever som dropper ut av videregående skole og at en del ungdom sliter med å finne seg arbeid etter videregående. Problematisk oppvekstforhold, psykiske problemer, spillavhengighet og rus er

⁴ Per jan/feb 2012 gav psykiatritjenesten tilbud til seks brukere mellom 18 og 25 år, NAV ga økonomisk sosialhjelp til ni brukere i samme aldersgruppe, og tjenesten Barn og Unge hadde i 2011 iverksatt ulike tiltak overfor 69 barn i kommunen.

faktorer som ofte spiller inn. I kommunens budsjett og handlingsprogram 2013-2016 melder NAV at per august 2012 var 1/3 av de arbeidssøkende under 25 år. I sum bør disse utviklingstendensene gi kommunen stor grunn til bekymring. Mange blant de ovennevnte gruppene vil ha vanskeligheter med å finne seg egen bolig når de skal flytte hjemmefra. Det er grunn til å tro at en god del av dem vil søke kommunen om hjelp og da fortrinnsvis søke kommunen ved NAV om sosialbolig. Følgelig er det også grunn til å tro at søkepågangen på kommunens sosialboliger vil øke de nærmeste årene dersom en ikke får iverksatt tiltak som klarer å snu den negative utviklingstendensen blant unge i Flora.

Figuren nedenfor viser at antall sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere er høyere enn landsgjennomsnittet og også i toppen blant de utvalgte kommunene i regionen i hele perioden 2006-2012.

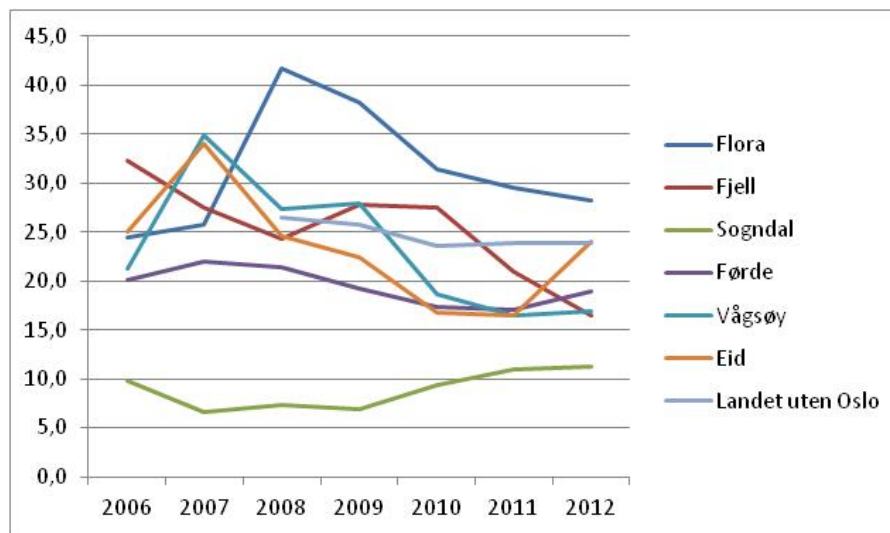
Figur 2.1 *Antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. 2006-2012.⁵*



⁵ Se tabell 04687, www.ssb.no.

I Flora er det en stor del av sosialhjelpsmottakerne som har forsørgerplikt for barn under 18 år. Flora hadde en markant økning fra 2007 til 2008 – økte fra 26 til 42 prosent. Siden 2008 har det vært en betydelig nedgang, men Flora ligger fortsatt over landsgjennomsnittet og høyere enn de andre utvalgte kommunene i regionen. Andelen sosialhjelpsmottakerne som har forsørgerplikt for barn under 18 var i 2012 på 28 prosent.

Figur 2.2 *Andel av sosialhjelpsmottakerne som har forsørgerplikt for barn under 18 år. 2006-2012.*⁶



2.2 Boligmassen i Flora

Sammensetningen av boligmassen i kommunen skiller seg noe fra de andre kommunene i regionen, både når det gjelder bygningstype og type eierskap (jf. tabell 2.1 og 2.2).

⁶ Se tabell 04687, www.ssb.no.

Tabell 2.1 *Andel bebodde boliger etter bygningstype. 2011.*

	Flora	Fjell	Sogndal	Førde	Vågsøy	Eid
Enebolig	77,9	68,8	70,5	55,8	79,2	80,1
Tomannsbolig	7,4	10,5	7,4	7,8	7,8	4,0
Rekkehus, kjedehus, andre småhus	9,4	14,2	12,3	21,9	6,8	5,5
Boligblokk	3,1	4,0	2,6	10,8	1,9	5,5
Annen bygningstype	2,5	2,5	7,2	3,5	4,4	4,8
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Flora kommune består i hovedsak av eneboliger (78 prosent av den totale boligmassen), men har også en viss andel tomannsboliger (7 prosent) og rekkehus, kjedehus og andre småhus (9 prosent). Blokkbebyggelse er det lite av og utgjør kun tre prosent av den totale boligmassen. Førde som er den av de andre kommunene som er nærmest Florø befolkningsmessig har en betydelig mindre andel eneboliger og en større andel rekkehus og blokkbebyggelse.

Selv om det er en viss variasjon mellom Flora og de andre utvalgte kommunene i regionen i sammensetningen av boligmassen etter boligtype, er det kun små variasjoner når en ser på størrelsen på boligens bruksareal. Rundt to tredeler av boligene i Flora har et bruksareal på mellom 100 og 250 kvadratmeter, mens kun tre prosent har et bruksareal på mindre enn 50 kvadratmeter.⁷

Flere av informantene ga uttrykk for at en del av boligmassen herunder offentlige bygninger ikke er universelt utformet og at det representerer en utfordring for en del brukergrupper, særlig eldre og funksjonshemmede. En informant uttrykte det slik:

Offentlige bygg i Sogn og Fjordane ble bygd i en tid hvor det ikke var lagt til rette for universell utforming. Ta for eksempel rådhuset, hvis jeg som bruker vil til ordføreren for å snakke med han blir det vanskelig, sånn sett bor de i en borg der borte. Gamle med rullatorer kommer jo ikke inn i gangen en gang.

⁷ Se tabell 09799, www.ssb.no

2.2.1 Boligmarkedet i Flora

Boligmarkedet i Norge de siste to tiårene har vært kjennetegnet av prisvekst, men det må legges til at det har vært til dels betydelig regional variasjon og prisveksten har vært størst i de større byområdene. Unntaket er de første årene etter finanskrisen hvor prisveksten flatet ut.

De fleste bebodde boligene i Flora er selveierboliger (71 prosent), enten eid alene eller gjennom et sameie, jmf tabell 2.2. Når det gjelder leieboligmarkedet så utgjør det en noe mindre andel av det totale boligmarkedet i Flora enn de fleste andre utvalgte kommunene i regionen, hvor Sogndal skiller seg særlig ut.⁸ At Flora kommune har et noe mindre leieboermarked relativt sett i forhold til andre kommuner i regionen, vil bety at tilbudet på leiemarkedet er mindre enn i de andre kommunene. Gitt at etterspørselen er den samme i disse kommunene vil det, alt annet likt, bety at det er større press på leiemarkedet i Flora sammenlignet med de andre kommunene. De av informantene med kjennskap til situasjonen på det private leiemarkedet i Flora ga uttrykk for at det var press på markedet, noe som gjør det ekstra vanskelig for enkelte grupper å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet. En viktig forklaringsfaktor som flere trakk fram var arbeidsinnvandringen, mer konkret de mange sesongarbeiderne som jobber på verft og lignende i regionen. En informant refererte til et verft som hadde hatt 2 000 ulike leiearbeidere på ett år.

⁸ En mulig forklaring på at leieboermarkedet i Sogndal utgjør en større andel av totalen enn i de øvrige kommunene, inkludert Flora, er at det er mange studenter som bor i Sogndal.

Tabell 2.2 *Andel bebodde boliger etter type eierskap. 2011.*⁹

	Flora	Fjell	Sogndal	Førde	Vågsøy	Eid
Selveier (alene el. Sameie)	71,2	80,6	67,3	58,1	74,7	72,6
Borettslag/ aksjeselskap	9,2	1,7	1,4	17,9	1,0	2,6
Boligen leies	19,6	17,7	31,3	24,0	24,3	24,8
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SSBs boligprisindeks er det beste målet på boligprisutviklingen på kommunenivå av det som finnes av offentlig tilgjengelig statistikk. Boligprisindeksen viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris¹⁰ for selveierboliger (enebolig, småhus og blokkleilighet). Når en bruker boligprisindeksen på små og mellomstore kommuner må tallene behandles med ekstra varsomhet. Grunnen til det er at små og mellomstore kommuner har færre antall omsetninger per år. Dermed vil den beregnede gjennomsnittsprisen i større grad kunne påvirkes av enkeltomsetninger som skiller seg klart fra resten av utvalget innenfor et enkeltår da boligprisindeksen ikke tar hensyn til faktorer som beliggenhet og standarden på boligen som skal selges. Begge disse faktorene, i tillegg til boligstørrelse kan ha stor betydning for sluttprisen på en bolig.

Floras boligmasse består i hovedsak av eneboliger. Prisutviklingen på eneboligmarkedet i Flora i perioden 2008-2012 har vært preget av vekst fram til 2011, mens det var en viss nedgang i 2012. Til tross for en viss nedgang i prisutviklingen har det ikke vært noen nedgang i antallet omsetninger som har økt jevnt i perioden til 46 omsetninger i 2012.

Sammenligner en Flora med Førde, Fjell, Sogndal og landet som sådan¹¹ har prisutviklingen vært omtrent lik (Sogndal skiller seg noe ut med en mer markant stigning), mens hvilket prisnivå de

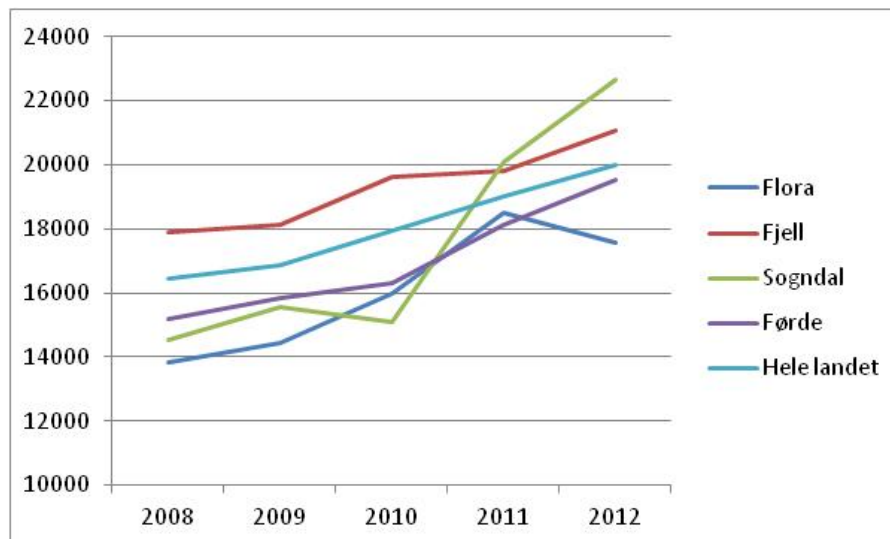
⁹ SSB, Tabell 09799. tallene er hentet fra siste folke- og bolig tellingen.

¹⁰ Prisen er pr. kvadratmeter primære rom (P-ROM). Presis definisjon finnes i NS3940.

¹¹ Kommunene Vågsøy og Eid er utelatt her fordi de hadde for få omsetninger til at det finnes tall tilgjengelig.

ligger på varierer, Flora har i de fleste årene ligget noe lavere enn de andre kommunene.

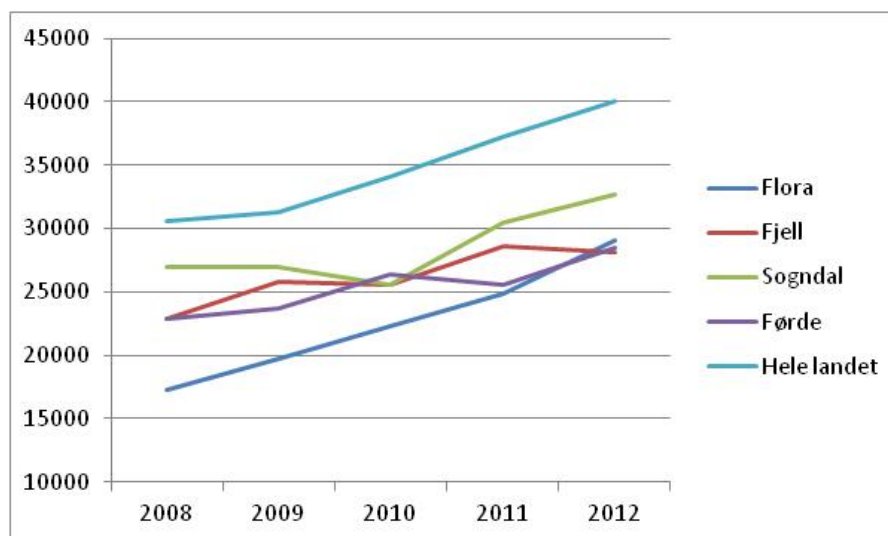
Figur 2.3 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris på eneboliger, 2008-2012.



Blokkleiligheter utgjør en svært liten andel av Floras boligmasse (tre prosent). Det kan skyldes at det er lite etterspørsel etter den type boligtyper eller at det har vært bygget for lite blokkleiligheter – at dagens boligmasse ikke samsvarer med dagens etterspørsel. Ser en på prisutviklingen for blokkleiligheter i Flora kommune i perioden 2008-2012 har den vært betydelig og på nivå med landsgjennomsnittet. Prisveksten er en indikasjon på at den lave andelen blokkleiligheter i Flora kommune ikke skyldes lav etterspørsel. For tiden er det nærmere 200 boliger (inkluderer alle boligtyper) under bygging i Flora, det meste av byggingen skjer i sentrumsområdene.¹² Mens den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen for blokkleiligheter i Flora i 2008 lå klart under Fjell, Førde og Sogndal var den i 2012 steget til et nivå som var på linje med Fjell og Førde, mens Sogndal fortsatt har et noe høyere prisnivå. Igjen bør det nevnes at gjennomsnittsverdiene er basert på et begrenset antall omsetninger.

¹² Se nyhetssak ”Slår alle gamle byggerekordar i sentrum” i *Firdaposten*, 17.oktober 2013.

Figur 2.4 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris blokkeleiligheter. 2008-2012.¹³



2.2.2 Den kommunale boligmassen

Flora kommune har disposisjonsrett på 232 boliger, av disse er 204 eid av kommunen. 160 av boligene er selveide, 28 er i borettslag og 16 er i sameie. I tillegg til de nevnte 232 boligene har KF Innvandrersenteret framleieavtaler med ca 60 private huseiere (Flora kommune 2012c).

Ser en på antallet boliger med kommunal disposisjonsrett i forhold til innbyggertallet ligger Flora (20,1) omtrent på landsgjennomsnittet (20,3), og sammenstilt med sammenlignbare kommuner i regionen er Flora blant de kommunene med høyest antall boliger med kommunal disposisjonsrett per 1 000 innbyggere, kun Sogndal (22,3) og Vågsøy (22,9) har et høyere antall. Ser en på utviklingen de siste fire årene har volumet på den kommunale boligmassen (i forhold til innbyggertall) holdt seg omtrent uendret

¹³ Se tabell 06035 Selveierboliger, www.ssb.no. Gjennomsnittsverdi for Sogndal i 2008 og Flora 2009 er ikke oppgitt av SSB det var for få omsetninger (<10). Verdien for Sogndal 2008 er i figur 2.4 satt lik 2009-verdien, mens verdien for Flora 2009 er satt til medianverdien mellom 2008- og 2010-verdien.

i Flora (unntatt 2010). Blant de andre kommunene har det vært en markant økning i både Førde og Eid, ellers omtrent uendret.

Tabell 2.3 *Antall boliger med kommunal disposisjonsrett, per 1 000 innbyggere. 2009-2012.*¹⁴

	2009	2010	2011	2012
Flora	20,2	25,8	19,9	20,1
Fjell	13,4	13,6	14,0	13,5
Sogndal	22,0	19,8	21,8	22,3
Førde	11,5	11,5	11,4	14,7
Vågsøy	23,5	23,2	22,8	22,9
Eid	16,1	16,3	16,1	20,9
Landet, uten Oslo	20,7	20,6	20,5	20,3

Midlertidig botilbud og bostedsløshet

Norske kommuner er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv (Lov om sosiale tjenester i NAV, § 27). Personer som bor i midlertidig botilbud er ofte personer som kan beskrives som svært vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan for eksempel være personer som har problemer med rusmisbruk, psykiske lidelser, langtids arbeidsløshet og sosial marginalisering også på andre områder. Personer boende i midlertidig botilbud vil også vanligvis falle inn under kategorien bostedsløse.¹⁵ Et høyt antall husstander i midlertidig botilbud, eller et høyt antall bostedsløse, kan derfor ses på som indikasjoner på et stramt boligmarked som virker ekskluderende for enkelte deler av befolkningen, og et offentlig bolig- og tjenestetilbud som ikke klarer å bistå disse menneskene i tilstrekkelig grad.

Tabellen under viser antall registrerte husstander i midlertidig botilbud i Flora og de fem andre utvalgte kommunene i regionen i perioden 2009-2012. For kommuner med en befolkningsstørrelse tilsvarende Flora er det snakk om et så lavt antall registreringer at det kan være store svingninger fra år til år da tabellen under viser

¹⁴ Se tabell 04695, www.ssb.no. Statistikken er vesentlig lagt om fra og med 2009, derfor svært få variable som er sammenlignbare med tall for 2008 og bakover i tid.

¹⁵ For en utførlig drøfting av definisjoner av bostedsløshet, se Dyb og Johannessen (2009:31-33).

antall husstander registrert i midlertidig botilbud på *ett* bestemt tidspunkt i året. Det tallene for Flora viser er at det forekommer at det er husstander i Flora kommune som befinner seg i midlertidig botilbud, men at omfanget varierer.

Tabell 2.4 *Antall husstander i midlertidig botilbud, i alt. 2009-2012.*¹⁶

	2009	2010	2011	2012
Flora	5	0	1	10
Fjell	7	0	0	17
Sogndal	0	0	0	0
Førde	6	8	11	7
Vågsøy	0	0	0	0
Eid	7	1	0	0

Antall bostedsløse i Flora kommune i 2012 var 12 personer som gir 1,03 bostedsløse per 1 000 innbygger.¹⁷ Det er på nivå med gjennomsnittet for kommuner med en befolkning på 10 000-39 999 innbyggere som var på 1,06.

Tilbud - etterspørsel og boligmassens (mangel på) kvaliteter

Når det snakkes om boligsosiale utfordringer i norske kommuner er vår erfaring at mangel på kommunale boliger (volumet på den kommunale boligmassen) og mangel på kommunale boliger som er tilpasset målgruppene (kvaliteten på den kommunale boligmassen) ofte blir trukket fram som to hovedutfordringer av informantene. Flora er ikke noe unntak. Mange av informantene trakk fram mangel på kommunale boliger og kvaliteten på den kommunale boligmassen som to sentrale utfordringer for kommunens boligsosiale arbeid framover.

Volum. Det finnes ikke ett fasitsvar på hva som er riktig antall kommunale boliger i en kommune. Det avhenger blant annet av demografi, kommunens økonomi, situasjonen på det private eie- og leiemarkedet, og i hvor stor grad kommunen ønsker å bruke

¹⁶ Tallene er hentet fra www.ssb.no, tabell 04695.

¹⁷ Tallet for Flora er vektet for lav svarprosent/ufullstendig besvarelse. For mer om vektingen og hvordan tellingene er gjennomført, se Dyb og Johannessen (2013).

kommunal bolig som et boligsosialt virkemiddel kontra andre mulige virkemidler.

KOSTRA-tallene for Flora viser at kommunen har et volum på den kommunale boligmassen som er på linje med landsgjennomsnittet. Videre viser KOSTRA-tallene for Flora at kommunen ikke hadde noen nye husstander på venteliste for kommunal bolig i perioden 2009-2012 (på registreringstidspunktet for de respektive årene). Isolert sett kan det tolkes som at *volumet* på den kommunale boligmassen er tilfredsstillende. Samtidig må KOSTRA-tall tolkes med varsomhet. Videre opplyser flere av respondentene at kommunen har husstander på venteliste for å få kommunale boliger, noe som kan tyde på at KOSTRA-tallene for Flora på dette punktet har vært feilregistreringer. NAV Flora opplyser at de alene til enhver tid har 25-45 husstander på venteliste for de kommunale boligene som NAV Flora disponerer, dog er det ikke sikkert at alle på venteliste vil bli vurdert som kvalifisert for å bli tildelt en kommunal bolig.

Egnethet. Et vel så viktig spørsmål som volumet på den kommunale boligmassen er i hvilken grad dagens kommunale boligmasse er tilpasset dagens målgrupper og befolknings sammensetning. Svarene som gis i kommunale plandokumenter og de tilbakemeldingene vi har fått fra våre informanter er ganske entydige. Helse-, sosial- og omsorgsplanen (HSO-planen) sier klart og tydelig at: ”det er både eit akutt og langsiktig behov for utbygging av bustader til (...) [alle] utsette grupper” (Flora kommune 2012b:5). Behovet for boliger til eldre på nivå seks i Omsorgstrappa blir i HSO-planen trukket fram som særlig akutt, men det påpekes også at mange vil trenge en fleksibel tilrettelagt bolig, og at det derfor er utfordringer knytta til akutte og langsiktige behov for brukergrupper innen NAV, innvandrere, unge funksjonshemmede og omsorgsboliger med og uten bemanning).

Flora kommune har fordelt de kommunale boligene etter hvilken tjeneste som tildeler til hvilken bolig og de er: NAV, KF Innvandrersenteret (heretter Innvandrersenteret) og Omsorg. I HSO-planen melder tjenestene boligbehovet til ”sine” målgrupper – Innvandrersenteret og NAV melder hver om et akutt boligbehov på 30 boliger til sine målgrupper (Flora kommune 2012b:35-36). Omsorg melder at det vil komme et behov for boliger tilpasset

personer med tunge psykiske lidelser i forbindelse med at kommunen i 2016 vil få et utvidet ansvar for psykiatri. En enkel summativ oppsummering av behovet tilsier at kommunen har et akutt behov på minst 60 boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁸

Det som synes tydelig er at kommunen mangler egnede boliger til Innvandrersenteret og NAV sine målgrupper, noe som også kom tydelig fram i flere av intervjuene. For NAVs brukere var det særlig mangel på egnede boliger for de svært vanskeligstilte på boligmarkedet – personer med psykiske lidelser og/eller rusproblemer – som informantene framhevet som særlig presserende. Informantene med god kjennskap til målgruppen og deres boforhold nevnte et par boligadresser hvor mange av de svært vanskeligstilte er bosatt i dag, og ga klart uttrykk for at standarden på disse boligene ikke var tilfredsstillende. En informant beskrev det slik:

Dei som er under behandling og oppfølging må få betre bustader. Det har mykje å seie. Utan det er det vanskeleg å lukkast med å rehabiliterer dei. Det er ikkje lett når 15 rusavhengige bur i same hus og alle er i forskjellig fase; aldri sove, aldri ro og fred. Skal ha mykje fred i rehabiliteringsfasen, bli skjerma, umulig når ein bur med 15 andre. Standarden i *søsterboligene*¹⁹ skulle aldri vore lov, eg hadde ikkje plassert dyr der.

Men det var også andre type boliger hvor flere av informantene ga tydelig uttrykk for at deler av dagens kommunale boligmasse er i dårlig befatning og i liten grad tilpasset de boligbehovene som finnes i dagens befolkningssammensetning.

Vi ser at tildelingskriteriene har endra seg, i dag må du nesten stå med ein fot i kista for å få omsorgsbustad, men det er ikkje våre omsorgsbustader tilrettelagt for.

¹⁸ I HSO-planen er det også gjort vurderinger av behovet for boliger til funksjonshemmede og eldre. Boliger til funksjonshemmede er beregnet til 16 boliger i løpet av de neste ti til femten år. Det meldes om behov for omsorgsboliger til eldre, særlig døgnbemanna omsorgsboliger ettersom kommunen ikke har det per i dag.

¹⁹ *Søsterboligene* er et annet dagligtalenavn for de belastede ”rusboligene” i Gaddeveien.

Et generelt inntrykk er at boligmassen Flora kommune disponerer i varierende grad gjenspeiler dagens behov i Flora kommune og at det derfor er behov for en omstrukturering av boligmassen. For å lykkes med dette kreves godt samarbeid på tvers og at relevante aktører har en kontinuerlig oversikt over hva som er behovet i kommunen og hva som finnes av disponible leiligheter og leilighetenes egenskaper. Videre er det nødvendig at relevante tjenester i kommune har kapasitet til å gjøre det planarbeidet som kreves for å få til det som kreves for å bygge nye boliger til ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet: finne egnet tomt, omregulere, definere boligtype, finansiering m.v. I den forbindelse er det bekymringsverdig at Flora Bygg og Eigedom melder at de på grunn av kapasitetsbegrensninger er nødt til å gjøre noen prioriteringer i sitt arbeid og da er det ofte arbeidet med den mer langsiktige planleggingen som må vike, el-kontroller og annet teknisk vedlikeholdsarbeid er ansvarsoppgaver de har som ”bare må gjøres” som de selv sier.

Hvordan skal så Flora kommune få til en omdisponering av boligmassen kommunen disponerer? Slik vi ser det vil det være snakk om en to-trinnsprosess:

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

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

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

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

En annen side ved det med boligens egnethet som flere av informantene trakk fram var folks forventninger til hva kommunen kunne ordne og hvilken standard boligen skulle ha. De fortalte om søkere som takket nei til den kommunale boligen de

ble tilbudt, fordi den ikke var tilfredsstillende. Denne tematikken kom også opp på et dialogmøte vi hadde i desember 2013 hvor sju personer som alle innehar sentrale roller i kommunens boligsosiale arbeid deltok. Flere av møtedeltakerne ga uttrykk for det samme – de snakket om en kulturutfordring blant deler av befolkningen og at det derfor er behov for en klargjøring av hva en kan og ikke kan forvente at kommunen skal ”ordne” for den enkelte. En av gruppene flere trakk fram eldre som ønsket seg en mer sentrumsnær bolig og forventer at kommunen skal hjelpe dem med det. En informant beskrev det slik (se også vignetten om et eldre ektepar med egen bolig, jamfør kapittel 4.4):

Vi ser at eldre folk som har gamle hus der de har bodd lenge, de ønsker å selge husene sine og så ønsker de en sentrumsnær leilighet og så ønsker de at kommunen skal hjelpe dem med det. Eller så ønsker de å beholde boligen for ungene skal bo der og så skal kommunen skaffe en leiebolig til dem. Jeg har fått mange sånne henvendelser, så her er det nok behov for en holdningsendring.

Rullering. Et annet problem, som delvis henger sammen med den variable standarden på den kommunale boligmassen, som informanter fra ulike nivåer og tjenester trakk fram var manglende rullering av den kommunale boligmassen.

Og det vi kanskje opplever litt er at noen av omsorgsboligene vi har ikke er egnet slik at vi ikke kan tildele dem til hvem som helst, som gjør at de blir stående stille i perioder. Så det er litt propp i systemet som følge av at ikke alle boligene er egnet.

De åtte psykiatriboligene ble av flere informanter trukket fram som en boligtype hvor det i praksis er så å si ingen gjennomstrømming, noe som gir grunn til å tro at behovet for boliger til den målgruppen vil øke, særlig med tanke på at kommunen i 2016, som en del av Samhandlingsreformen, vil få et utvidet ansvar for psykiatri.

Men det jeg ser, i forhold til psykisk helse og behovene etter samhandlingsreformen, jeg ser at vi har noen boliger og så blir de tildelt og så er de blokkert. Det er ikke noen rullering i boligmassen, vi har ikke

noe godt løp der for disse brukerne. Så vi trenger treningsboliger for denne gruppen, hvor de kan bo to til tre år og lære seg å bo i bolig.

Et behov for treningsboliger (noen kalte det overgangsboliger) var også noe som gikk igjen blant flere informanter og som ble nevnt både i forbindelse med manglende rullering av boligmassen og booppfølging (se punkt 3.3.1).

Vårt inntrykk er at forklaringen på hvorfor kommunen har utfordringer med manglende rullering av boligmassen er sammensatt. Det bør også nevnes at utfordringer med å få til god rullering av boligmassen ikke er noe særegent problem for Flora kommune, basert på vår kjennskap til feltet og tidligere prosjekter er vårt inntrykk at det er en utfordring som gjør seg gjeldende i mange norske kommuner. Mulige forklaringer på lite gjennomstrømming i boligmassen og hva som kan være mulige tiltak i den forbindelse vil vi komme tilbake til i avslutningskapitlet.

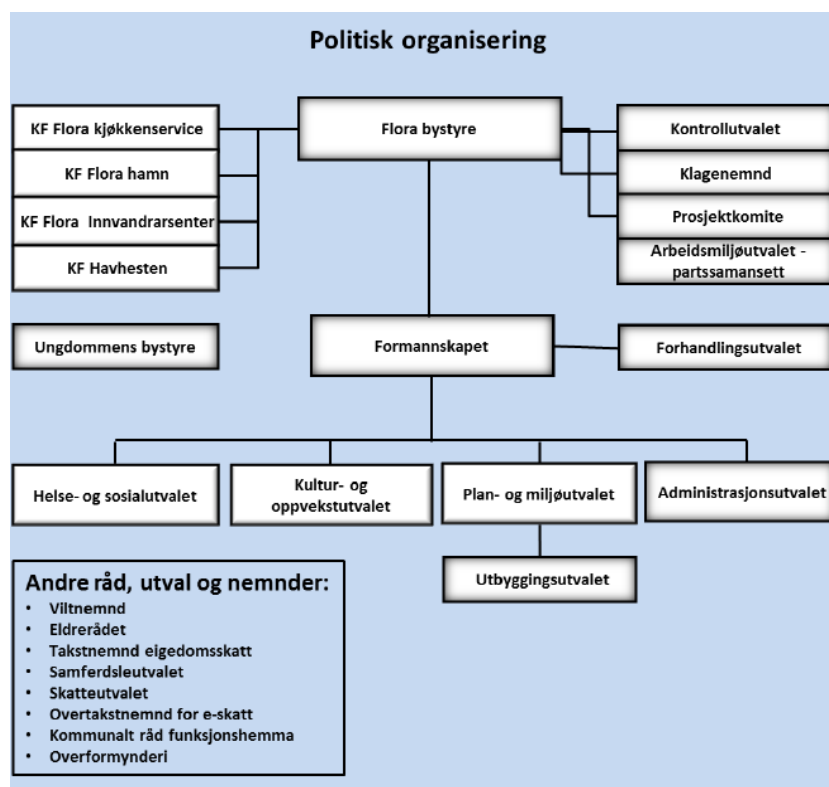
3 Boligsosialt arbeid

Kapitlet beskriver Flora kommunes boligsosiale arbeid, hvordan det gjøres i dag og hva som er utfordringene i dette arbeidet slik vi oppfatter det basert på våre undersøkelser. Først beskrives kort hvordan kommunen er organisert generelt og innenfor det boligsosiale feltet (3.1). Dernest beskrives kommunens boligtildelingsrutiner (3.2), hva kommunen gjør og hvilke virkemidler kommunen bruker for å hjelpe folk over i egen bolig (3.3) og hvordan samarbeidet internt i kommunen mellom de ulike tjenestene og sektorene fungerer (3.4). Til slutt i kapitlet sier vi noe om det å jobbe strategisk med det boligsosiale feltet (3.5).

3.1 Organisering

Politisk er Flora kommune, i likhet med de fleste norske kommuner, organisert etter en formannskapsmodell. Videre er politikerne fordelt mellom tre hovedutvalg og administrasjonsutvalg, se figur 3.1.

Figur 3.1 Flora kommunes politiske organisering.



Øverste administrative ledelse er rådmannen, sammen med tre kommunalsjefer (Helse/Barn og Unge/NAV, Kultur og Oppvekst, Økonomi). Videre er kommunen administrativt organisert i fem nettverk: barnehage, skole, kultur, teknisk og HOBUN-nettverket (Helse, Omsorg, Barn og Unge, NAV), og en sentraladministrasjon. I sentraladministrasjonen som er direkte underlagt rådmannen inngår Økonomi, Kvalitet og utvikling, Kommunikasjon og service og Organisasjon og personal.

3.1.1 Innenfor det boligsosiale

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de tjenestene og avdelingene som har en sentral rolle i det boligsosiale arbeidet. Beskrivelsen nedenfor er ikke uttømmende. Det er også andre tjenester og avdelinger som er viktige for kommunens boligsosiale arbeid, for eksempel Plan og Samfunn.

Flora bygg og eiendom har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av de kommunale boligene, kontraktsmessige forhold knyttet til leietakerne, samt anskaffelse og salg av areal og boliger.

Informasjon og service har ansvaret for Husbanken sine virkemidler, herunder startlån, etableringstilskudd, bostøtte med mer.

Tjenesten *Helse*, har ca 18 årsverk fordelt på 23 personer. Tjenestetilbud som ligger under Helse og som er særlig relevante i denne sammenheng er: fysio/ergoterapi, kommunalt psykiatritilbud og rehabiliteringsteam.

Legetjenesten i Flora kommune er organisert som Legegruppen SMS AS. Den er privat drevet med kommunale avtaler og tilskudd fra kommunen.

Tjenesten *Omsorg* (inkluderer pleie- og omsorgstjenestene) er den største tjenesten i Flora kommune, og har 280 årsverk, fordelt på om lag 500 ansatte. Omsorgstjenesten er organisert gjennom en fellestjeneste med støttefunksjoner i fag og ledelse, samt 11 ulike avdelinger for institusjonsdrift, hjemmetjeneste og bo- og miljøtjeneste.

Tjenesten *NAV Flora* ble etablert i 2009 og består av tidligere Aetat, sosialetat og trygdeetat. Disse er samlet til en tjeneste med mål om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne, og å tilpasse tjenestene til brukeren sitt behov. NAV Flora har i dag 23 ansatte.

Koordinerende enhet (KE) består av lege, sykepleier, fysioterapeut, barnevernspedagog og sosionom. KE er opprettet med bakgrunn i Forskrift om habilitering og rehabilitering, jf § 7-3 i helse- og omsorgstjenesteloven, som sier at alle kommuner skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringstjenester.

Tiltaksteamet ble oppretta våren 2013 og ble da tildelt årsverkene som på det daværende tidspunkt var i barnevernet sitt tiltaksteam, kommunalt psykiatritilbud, og prosjektet "Loftet", som er et dagtilbud for rusmisbrukere. Tiltaksteamet er ment å fungere som kommunen sin spisskompetanse som blir satt inn mot utsatte grupper.

3.2 Boligtildeling

Tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er et viktig virkemiddel i kommunenes boligsosiale arbeid. Ved stor søkerpågang er det ekstra viktig at de boligene som er ledige tildeles til de som er mest trengende, samtidig som en passer på at søkerne tildeles en bolig som er egnet.

Flora kommune har fordelt de kommunale boligene etter hvilken tjeneste som tildeler til hvilken bolig og de er: NAV, KF Innvandrersenteret, Omsorg og Tiltaksteamet, mens Flora Bygg og Eiendom står for det praktiske som drift, vedlikehold, forvaltning og utvikling av boligene.

Når ansvaret for boligtildeling er fordelt mellom flere tjenester (som i Flora) kan det være en risiko for at hver av tjenestene kun tenker på "sin" målgruppe og det kan også være vanskelig for tjenestene å tilegne seg en helhetlig oversikt over søker- og beboermassen og på den bakgrunn gjøre helhetsvurderinger av hvem av søkerne som bør tildeles bolig hvor. Denne typen problemstillinger peker også kommunen selv på i sin søknad til Husbanken om deltakelse i bustadsosialt velferdsprogram (Flora kommune 2012c).

Blant informantene vi intervjuet var det litt ulike syn og oppfatninger om i hvilken grad beskrivelsen i forrige avsnitt var treffende for situasjonen i Flora kommune. Noen av informantene ga uttrykk for at dagens organisering og praktisering av boligtildelingen fungerer godt, mens andre ga uttrykk for at det var noen utfordringer forbundet med dagens system, og andre igjen var mer usikre på om den type tildelingsproblematikk som beskrevet i foregående avsnitt gjorde seg gjeldende.

Det er ofte sånn at det kan stå 30 leiligheter (totalt sett) ledig, men det er vanskelig å få gjort noe over natta, for det sitter noen på andre sentre og venter på neste bølge av folk de skal bosette, og da er det urimelig for andre at de sitter og holder på leilighetene. Det er der det kanskje går an å samhandle litt bedre. (...) For enkelte så blir det sånn at disse er mine og de er dine, ditt ansvar. (...) De forskjellige tjenestene som

tildeler, de bryr seg kanskje litt for mye om seg sjøl i stedet for kommunen som helhet.

En annen opplever det som at:

de tre [tjenestene med tildelingansvar] er veldig opptatt av å beholde "sine" boliger. Noen er omsorgsboliger, andre boliger burde bli overtatt av andre som er funksjonsfriske.

Vignettbesvarelsene gir også grunnlag til å reise tilgrensende problemstillinger og spørsmål som de som er blitt reist ovenfor (jf. vignett nr. 1 og nr. 7, se kapittel 4).

3.3 Over i egen bolig

Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet er ett av hovedmålene i norsk boligpolitikk (se kapittel 1.1), og kommunene spiller her en viktig rolle. Vi vil i det følgende se på kommunens virkemiddelapparat på dette området, hva som synes å fungere godt og hvor det er utfordringer.

3.3.1 Beholde bolig – mestre bosituasjon

En del mennesker befinner seg i en livssituasjon som gjør at de har behov for bistand fra andre om de skal være i stand til å bo i egen bolig. Det kan være flere grunner til det, herunder helsereelatert (alderdom, funksjonshemming, psykiske lidelser m.v.), kulturelt relatert (for eksempel mangler kunnskap om hva det vil si å bo i borettslag) eller sosialt relatert (praktisk botrening, sosial trening m.v.).

En vanlig kategorisering av tjenester i bolig er å skille mellom omsorgstjenester og oppfølgingstjenester. Med omsorgstjenester menes lovpålagte tjenester i bolig²⁰ som beboeren har krav på dersom vedkommende oppfyller vilkårene i lovverket. Ansvar for denne type tjenester ligger som regel under Hjemmehjelp/ praktisk bistand og Hjemmesykepleien. Oppfølgingstjenester er et mer vidtgående begrep og inkluderer en rekke ikke-lovpålagte tjenester og kan bestå i så mangt (beskrives nærmere nedenfor).

²⁰ Omsorgstjenester til de som oppholder seg på institusjon (for eksempel sykehus) faller utenfor denne kategorien og omtales derfor ikke videre her.

Videre varierer det fra kommune til kommune hvem, om noen, som har ansvaret for å utføre oppfølgingstjenestene. I det følgende vil vi konsentrere oss om oppfølgingstjenester.

Å mestre et boforhold forutsetter grunnleggende praktiske, sosiale og kulturelle ferdigheter. Det er ikke alle som besitter disse ferdighetene og de har derfor behov for oppfølgingstjenester for å kunne mestre det å bo i egen bolig. Oppfølging i bolig innebærer at individuelt tilpassede tiltak bidrar til at den enkelte blir best mulig i stand til å ta ansvar for sitt boforhold. Behovet for oppfølging kan bestå i mange ulike typer hjelp og kan illustreres med et eksempel fra NIBRs eksterne foranalyse for Oslo kommune (Dyb m. fl. 2011). Bydel Grorud (i Oslo kommune) har ansatt egne booppfølgere og de kategoriserte sine arbeidsoppgaver i følgende hovedkategorier:

- Sosialt og kulturelt
- Praktisk bistand
- Økonomisk bistand
- Juridisk bistand
- Koordinering og samarbeid
- Takle konflikter i bomiljøet

I intervjuer med booppfølgerne ble et mangfold av ulike arbeidsoppgaver og funksjoner beskrevet: døråpner til andre enheter i systemet, megler- og forhandlerrolle i forhold til naboer, inkassofirmaer, utleiery og andre tjenester, følge beboeren på posten, åpne posten, bidra til at regninger blir betalt, oversette informasjon, bistå med kunnskap om å bo i borettslag, gi råd og veiledning i små og store saker, hjelpe til med oppvasken, være støttekontakt/”betalt vennskap” osv. Listen er langt fra uttømmende (Dyb m. fl. 2011:134-136).

Booppfølger (også ofte kalt boveileder) er en forholdsvis ny funksjon i det kommunale tjenestetilbudet. De fleste stillingene av denne typen er prosjektstillinger opprettet med statlige prosjektmidler øremerket oppfølging av tidligere bostedsløse og rusmiddel-misbrukere i bolig (forvaltet av daværende Sosial- og helse-direktoratet). Stillingen bærer preg av at den ikke er en definert profesjon og ikke er knyttet til en spesifikk utdanning (Dyb m. fl. 2008). I faglitteratur om boligsosialt arbeid blir booppfølging sett

som sentralt (Dyb m. fl. 2004, Dyb m. fl. 2011, Ulfrstad 2011). Bergem m.fl. (2012) skriver:

Booppfølging er en av de største utfordringene i det boligsosiale arbeidet i kommunene, og det er kanskje en av de oppgavene det er viktigst å lykkes med for at situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet skal bli bedre. I den sammenhengen er mobilisering av saksbehandlere, miljøarbeidere o.a. og brukermedvirkning sentrale virkemidler, som kommunene bør ha mer fokus på fremover (Bergem m. fl. 2012:10).

Hvordan er Flora kommunes situasjon når det gjelder booppfølging? Vårt inntrykk er generelt at kommunen har en vei å gå, men at det har vært en positiv utvikling og større fokus på booppfølging det siste året. Vi vil i det følgende gi en framstilling av situasjonen og utfordringene på dette feltet i kommunen.

Å gjøre seg kjent med de offentlige velferdstjenestene og -ytelsene, inkludert å vite hvilke rettigheter og plikter en har som borger, kan være en krevende oppgave. Paradoksalt nok er det gjerne de som har mest behov for velferdstjenestene og -ytelsene som har minst kapasitet og evne til å sette seg inn i, og forstå, hva de må gjøre for å kunne kreve de velferdsytelser de har krav på (Lied 2013). Saksbehandlerne på den andre siden av bordet, har i begrenset grad kapasitet til å oppsøke hver enkelt bruker for bistand.

Det er de aller mest vanskeligstilte som ofte kan ha et behov for tett oppfølging. I Flora handler dette stort sett om mennesker med rus og psykiatri- lidelse (ROP-lidelse), og en del av innvandrebevolkingen (særlig flyktninger og andre nyankomne innvandrere), men på ulike vis. Vi vil først gi en framstilling av situasjonen i relasjon til mennesker med rus- og psykiatrilidelser (ROP-lidelser).

Oppfølging av mennesker med ROP-lidelser

I HSO-planen er det *fokus på skaffe boliger, men tjenester for å bo i boligen er det mindre fokus på*. De gode ønskene i planen gjenspeiles ikke alltid i finansieringen av oppfølgingstiltak, ifølge en informant i kommunen.

Noen av dem som har en ROP-lidelse får kanskje besøk av hjemmehjelp for hjelp for fysiske plager, da som en del av den

lovpålagte tjenesten. Men disse har ofte behov for langt mer enn hjelp til sårstell eller medisintdeling. Det er også slik at ansatte i hjemmetjenesten til tider kvier seg for å gå på hjemmebesøk til noen av dem som har en ROP-lidelse. Dette er vanlig også i flere andre kommuner (se f. eks Dyb m. fl. 2013). Flere i denne gruppen kan ha en noe "utagerende" væremåte, noe som kan oppleves utrygt og uforutsigbart for hjemmehjelper eller hjemmesykepleiere som ikke har kompetanse på ROP-lidelser. Mange brukere med slik lidelse har også problemer med å holde boligen ryddig og i stand. De kan trenge hjelp til alt fra våge å åpne vinduskonvolutter (regninger og formelle brev) som hoper seg opp, til å ta oppvasken som kanskje har vokst seg utover hele kjøkkenet og virker uoverkommelig, eller å komme seg ut på dagtid til tross for sosial angst. Før Tiltaksteamet ble opprettet, var det svært lite oppfølging av denne gruppen i form av hjemmebesøk. Med opprettelsen av Tiltaksteamet er det satt av noe mer ressurser til oppfølging av denne gruppen. NAV hadde, og har, lite innsikt i hvordan folk i denne gruppen bor. Med større fokus på informasjonsutvekslingsmøter den siste tiden, er det mulig dette har bedret seg.

Flora bygg og eigedom (FBE) oppdager ofte slike oppfølgingsbehov, selv om de ikke har mandat eller ressurser til å bistå. FBEs oppgave er å se til at tekniske ting fungerer, at husleien blir betalt og at det ikke blir gjort skade på boligen. Det er noen adresser/boliger der FBE ikke lenger går inn, av sikkerhetsmessige årsaker. Andre steder går de aldri inn uten å være to personer sammen.

Er det mye husleierestanse, skader eller manglende vedlikehold fra beboerens side, kan det føre til utkastelse. FBE melder imidlertid videre om de er bekymret for beboerens ve og vel, der de ser et utvidet oppfølgingsbehov. Det hender imidlertid at de kommer inn for å sjekke sprinkleranlegget for eksempel, der de oppdager at leiligheten er full av søppel og beboeren ikke greier å ta vare på boligen. Her er FBE usikre på hvilken instans dette skal meldes videre til. Det har vært noen flaskehalsar og kommunikasjonssvikt på dette området, der FBE har meldt problemet videre men der ingenting skjer eller det tar for lang tid, og det kan ende med at beboeren i ytterste konsekvens blir kastet ut. Utkastelse er det eneste "pressmiddelet" FBE har til rådighet i slike situasjoner. Om det er husleierestanser skal NAV ha fått beskjed om dette på de

periodiske møtene mellom NAV og FBE. Om beboeren ikke får oppfølging og hjelp til å håndtere restansene, blir han kastet ut.

Det er Tiltaksteamet som siden april 2013 har hatt ansvaret for ambulerende oppfølging, der folk med ROP-lidelser er hovedmålgruppen. NAV har ikke oppfølgingstjenester som går ut over vanlig kontortid. En informant uttaler likevel at: *tidligere har det vært mye 8-16-tenkning på NAV, vi aner en viss endring nå.*

Tiltaksteamet er opptatt av å ha en god dialog med FBE.

Miljøarbeiderne her kjenner ofte beboerne godt. Noen av brukerne hos Tiltaksteamet har mye angst og er svært skeptiske til besøkende. Om FBE skal undersøke brannvarsler eller andre ting i en bolig, eller om en rørlegger skal reparere noe på kjøkkenet eller badet, går Tiltaksteamet inn og forbereder beboeren lang tid i forveien. De er også til stede når FBE kommer, om beboeren ønsker det. En del av Tiltaksteamets oppgaver er å ha øynene åpne for fare for råte og vannskade, for eksempel. Det står ikke i instruksene, men ofte er Tiltaksteamet de eneste som får komme inn eller som har ressurser til å foreta hjemmebesøk og vurdere boligens stand. Booppfølging er ikke en egen bolk i Tiltaksteamets mandat. I praksis har dette arbeidet likevel vist seg å være nødvendig. Det ser ut til at det er behov for flere ressurser eller ansatte til å gjøre dette arbeidet. Oppfølgingen har ingen instruks. Som vist tidligere i dette delkapitlet handler arbeidet om å være "potet". Oppgavene varierer, man gjør det som trengs, når det trengs. Da kan arbeidsmengden fort bli stor. Det kan virke som om Tiltaksteamet etter at det har blitt opprettet, har fått ansvaret for mer enn de har kapasitet til å gjøre av booppfølging, der de har blitt en slags "restpost" som skal gjøre det de andre instansene ikke har kapasitet til.

Det er meningen at Tiltaksteamet skal arbeide mer med oppfølging framover. De disponerer nå åtte boliger som tidligere ble disponert av den psykiske helsetjenesten. Alle disse boligene er imidlertid opptatt og langtidsutleid. Disse boligene skal, slik vi forstår det, være øremerkede for Tiltaksteamets målgruppe, med tett oppfølging. Vi har inntrykk av at de som arbeider med hjemmebesøk og booppfølging hos Tiltaksteamet, har et svært stort arbeidspress. En utfordring i oppfølgingsarbeidet her, kan være typen bolig en bruker har blitt tildelt. Om en person har blitt tildelt en bolig i et belastet bomiljø, kan det vanskeliggjøre rehabiliteringsmulighetene, for eksempel om personen nettopp er

løslatt fra fengsel, ønsker å komme bort fra rusmisbruk og blir plassert i en av ”rusboligene”. For noen av brukerne er kontakt med barna en sentral del av rehabiliteringen. En utfordring for kommunen er å sikre at brukere under rehabilitering kan bo på en slik måte at barna kan komme på besøk eller ha fast samvær. Det kan for eksempel innebære at brukeren får tildelt leilighet med to soverom, i et rolig boligstrøk. ”Rusboligene” er ikke egnet i en slik situasjon, og kan ifølge flere informanter ikke anses som verdige boforhold for personer under rehabilitering eller med ønske om å slutte med rusmisbruk.

Flere informanter ga uttrykk for at kommunen mangler en type overgangsboliger, boliger som er tilpasset personer innenfor denne målgruppen og andre som har svært liten erfaring med å bo alene. Tanken er at de da kan bo i en slik overgangsbolig i en begrenset periode før de går over i en ordinær utleiebolig. De samme informantene har også understreket viktigheten av å se disse to tingene – booppfølgingstjenester og boligmassen – i sammenheng.

Oppfølging av innvandrere/flyktninger

Det er Innvandrersenteret som har ansvaret for oppfølging av flyktninger som kommer til Flora kommune for å innlemmes i Introduksjonsprogrammet. Når det gjelder denne gruppen, er det litt andre problemstillinger og utfordringer enn for folk med ROP-lidelser.

Innvandrersenteret har mer/flere ressurser som er satt av til oppfølging. Men en stor utfordring ifølge våre informanter er at mye av oppfølgingsarbeidet de gjør er av praktisk art, som anskaffelse av møblement, opplæring i bruk av tekniske innretninger som sikringsskap, ventilasjonssystem og hvitevarer, oppvarming, utluftningspraksis og så videre, kort sagt ferdigheter mange ellers tar for gitt, som handler om hvordan man bor i en norsk bolig. Noen informanter i kommunen mener det er behov for en utvidet vaktmestertjeneste som kan være tilgjengelig for slike ”handymanoppgaver” slik at tid blir frigjort for Innvandrersenteret til å drive mer sosialfaglig oppfølging, veiledning med tanke på jobb- og utdanningsmuligheter – som er den type booppfølging de er ment å gjøre. FBE mangler ressurser til slik praktisk oppfølging, og booppfølgingen av denne gruppen får ofte preg av ”brannsløkking” til fordel for forebyggende oppfølging, ifølge en informant i kommunen.

Innvandrercenteret har fremleieavtaler med omtrent 60 huseiere på det private markedet. Kommunen v/ Innvandrercenteret garanterer for dekning av eventuelle tap og skader i større grad for disse boligene. Det innebærer at utleiere på det private leiemarkedet sannsynligvis opplever at det er tryggere å leie ut til denne gruppen enn til folk med rusproblemer.

Basert på våre undersøkelser er vårt inntrykk at Flora fremdeles har en vei å gå når det gjelder oppfølging, både overfor deler av innvandrerbefolkningen og folk med ROP-lidelser. Et argument mot å ansette flere booppfølgere kan være det økonomiske aspektet, tilsynelatende er det kanskje en dyr bonustjeneste. Det er heller ikke en lovpålagt tjeneste, derfor blir den, som i mange andre kommuner, nedprioritert i et stramt kommunebudsjett. Det er likevel sannsynligvis slik at tettere oppfølging i boligene, både de kommunale og beboere som bor i privat bolig og har behov for oppfølging, vil gi en økonomisk innsparing på sikt fordi det kan forebygge skader og redusere vedlikeholdsutgiftene på boligene. Det kan også forebygge utkastelser, der kommunen må bruke ressurser på å skaffe den utkastede en ny bolig. Generelt sett er det sannsynlig at mer booppfølging vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom forebygging av utgifter og andre helse- og velferdsmessige omkostninger både for kommunen og beboeren (se Barlindhaug m. fl. 2011).

Vi mener det er behov for en bedre samkjøring av booppfølgingstjenestene, gjerne også med en *vaktmester plusstjeneste* / miljøvaktmestertjeneste i tillegg til de sosialfaglige oppfølgingsoppgaver. Stovner bydel i Oslo har en slik miljøvaktmestertjeneste; en person som er nærværende og gjør forefallende vaktmesterarbeid, men som samtidig har en forebyggende funksjon ved sin synlighet, tilgjengelighet og tilstedeværelse, og ved at han er i dialog med beboerne om det praktiske rundt det å bo (se Dyb m. fl. 2011). En slik ordning kan være aktuelt også i Flora, kanskje i samarbeid med FBE, særlig der det er samlokaliserte boliger for svært vanskeligstilte. Vi mener i alle fall dette er noe kommunen bør vurdere.

Sannsynligvis ville en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring på dette feltet kunne frigjort ressurser. Uklare roller og ansvarsforhold kan medføre at ”alle” tror at ”noen andre” har ansvar for de ulike oppfølgingsoppgavene. Dette kan føre til at personer med

oppfølgingsbehov mistes av syne, der behovet ikke blir oppdaget for situasjonen får store omkostninger for alle parter.

3.3.2 Økonomiske virkemidler

Husbankens individrettede støtteordninger kan enten brukes i samspill med eller som alternativ til kommunal boligutleie. Når bostøtte brukes i samspill med utleie gjør det leieboerne i stand til å betale en høyere leie, bostøtten fungerer på den måten som en individrettet subsidiering, betalt av staten med gunstige bivirkninger for den kommunale utleiedrift. Startlån og boligtilskudd kan i mange tilfelle være en individrettet subsidiering som gjør en vanskeligstilt i stand til å kjøpe en bolig, en løsning som ofte forutsetter eller lettes gjennom bruk av bostøtteordningen.

Tabellen under viser Flora kommunes bruk av Husbankens støtteordninger i henholdsvis 2009 og 2012.²¹ Den vesentligste endringen som har skjedd i løpet av fireårsperioden er en markant økning i kommunens bruk av startlån. Antall boliger godkjent for finansiering med startlån er mer enn doblet i perioden (fra 17 til 36), det samme har det totale beløpet som videretildeles i startlån av kommunen.

²¹ Grunnen til at året 2009 er valgt er at statistikken ble vesentlig lagt om fra 2009.

Tabell 3.1 *Flora kommunes bruk av Husbankens økonomiske støtteordninger. 2009 og 2012.*²²

	2009	2012
Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	2	1
Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	:	3
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	17	36
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken	276	281
Beløp per måned i statlig bostøtte fra Husbanken, per kommune	526 271	516 593
Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kroner	200 000	200 000
Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kroner	:	195 000
Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	6 219 000	13 582 000

I landet sett under ett har det også vært en merkbar økning i totalbeløpet til startlån, i 2009 var tallet 4,7 milliarder kroner mens det i 2012 var omtrent 7 milliarder kroner. Utviklingen i Flora er med andre ord ikke unik i norsk sammenheng, men økningen i Flora er betydelig større enn landsgjennomsnittet. Informasjon og Service, som har ansvaret for kommunens saksbehandling av Husbankens økonomiske virkemidler melder også om økt søketilgang det siste året. For å nyansere bildet noe har vi beregnet gjennomsnittsbeløpet videretildelt av kommunen dersom beløpet ble fordelt på alle husstander i kommunen, se tabellen under. Tallene, særlig for de små kommunene, må tolkes med varsomhet, da det er snakk om få registreringer per år (antall husstander tildelt startlån) og er derfor sensitive for periodiske svingninger.

En ser at også med dette målet har Flora en betydelig sterkere vekst fra 2009 til 2012 i videretildelingen av startlån enn landsgjennomsnittet. Flora har hatt en vekst på 112 prosentpoeng,

²² Se tabell 04695, www.ssb.no.

mens landsgjennomsnittet ligger på 48 prosent. Til tross for en sterkere vekst enn landsgjennomsnittet viser 2012-beløpene per husstand at Flora fortsatt ligger noe under landsgjennomsnittet, men godt over de andre utvalgte kommunene i regionen, med unntak av Førde.

Tabell 3.2 *Beløp til startlån per husstand videretildelt av kommunen, i kroner. 2009 og 2012.*

	2009	2012	endring (i kroner)	endring i (prosentpoeng)
Flora	1 366	2 904	1 538	112,6
Fjell	2 064	1 599	-465	-22,5
Sogndal*	452	1 953	1 501	332,0
Førde	2 380	7 573	5 193	218,2
Vågsøy*	654	720	66	10,0
Eid	1 019	458	-562	-55,1
Landet, uten Oslo	2 129	3 154	1 025	48,1

* 2009-tallene ikke tilgjengelig så 2010-tall er brukt i stedet.

I lys av den betydelige økningen i kommunens videretildeling av startlån samt at det også har vært en sterk økning i søkertallet er det relevant å se på hvilke prioriteringer kommunen gjør når den må søke mellom ulike målgrupper – for vi har fått bekreftet av kommunen at det ikke er uvanlig at de må gjøre prioriteringer mellom ulike typer søkere da etterspørselen er større enn tilbudet. Kommunen har utarbeidet retningslinjer for tildeling av startlån, men det er lenge siden de har vært gjenstand for revisjon. En informant sa følgende om kommunens retningslinjer for tildeling av startlån: ”De vi har er steingamle og er ikke i bruk.”

Vi har ikke sett nærmere på kommunens tildelingspraksis, men på generelt grunnlag mener vi at kommunen bør ha retningslinjer som er oppdaterte og tilpasset dagens befolkningssammensetning. Videre bør revisjon av retningslinjene, etter vår oppfatning, behandles politisk – både for å skape politisk forankring og fordi spørsmål om hvilke målgrupper kommunen skal og bør prioritere er et såpass grunnleggende og prinsipielt spørsmål at det bør behandles politisk.

Generelt har norske kommuner et klart forbedringspotensial i å bruke startlån mer målrettet mot de som er økonomisk vanskeligstilte.²³ Økonomiske beregninger gjort av Aarland (2011) viser at det er et betydelig eierpotensial blant økonomisk vanskeligstilte, andelen vanskeligstilte som kan bli boligeiere ble anslått til 37 prosent av ikke-kommunale leiere og 53 prosent av kommunale leiere har økonomisk kapasitet til å eie bolig. Det synes med andre ord å være et betydelig eierpotensial blant de som bor i en kommunal bolig. En mer målrettet bruk av startlån mot leieboere i kommunale boliger vil kunne gi økt gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. For å lykkes med dette kreves en bevisst bruk av startlånet fra kommunen sin side, herunder saksbehandlingen av søknadene. Hva som er søkerens lånekapabilitet avhenger dels av hvordan kommunen gjør sine utregninger som danner grunnlaget for å vurdere om en husstand kan få startlån og eventuelt hvor mye. Ulike måter å regne på vil kunne gi ulike utslag, for eksempel kan en operere med fastrente i stedet for flytende rente, og en kan gjøre individuelle vurderinger av krav til husholdningenes residualinntekt, altså hva en forventer at husholdningen sitter igjen med etter at boligkostene er dekket. Det vanlige er å kreve at residualinntekt er i samsvar med SIFO-satsene²⁴, men dersom husstander har vist at den fint klarer seg med mindre bør tillempinger vurderes. Dette gjelder særlig dersom en overgang fra leie til eie bedrer husstandens økonomi og gir et større likviditetsoverskudd.²⁵

Som nevnt er det Informasjon og Service som saksbehandler Husbankens økonomiske virkemidler i Flora kommune, men det er mange andre tjenester i kommunen som i vel så stor grad har den daglige kontakten med personer som kan være innenfor målgruppen for ett eller flere av Husbankens økonomiske virkemidler. Derfor er det viktig at det øvrige tjenesteapparatet i

²³ Om, og eventuelt i hvilken grad, det gjelder for Flora kommune har vi ikke gått inn og vurdert i dette prosjektet.

²⁴ SIFO-satsene refererer SIFOs referansebudsjett som utarbeides årlig av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). Referansebudsjettet viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold og omfatter både vanlige, løpende utgifter til mat, klær, hygieneartikler o.l. og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander som møbler, elektrisk utstyr o.l.

²⁵ Bergen kommune har nylig, i samarbeid med Husbanken, hatt et prosjekt for å bistå flere beboere i kommunal bolig over *fra leie til eie*. Se Bergen kommune (2013).

kommunen har god kjennskap til Husbankens låne- og støtteordninger og at det er Informasjon og Service som er hovedkontaktpunkt for dette i kommunen. På bakgrunn av intervjuene og vignetundersøkelsen har vi inntrykk av at det er godt kjent innad i kommuneorganisasjonen at det er Informasjon og Service som saksbehandler Husbankens låne- og støtteordninger. To av informantene gir uttrykk for at det er noe ulike oppfatninger blant tjenestene om hvordan Informasjon og Service kan brukes og når de skal brukes.

Det var også to av informantene som stilte spørsmål ved om hensiktsmessigheten av at det er tjenesten Informasjon og Service som har ansvaret for saksbehandlingen av Husbankens låne- og støtteordninger. Det er stor variasjon blant norske kommuner når det gjelder organiseringen av kommunens organisasjons- og tjenesteapparat, herunder også innenfor det boligsosiale arbeidet. Derfor vil vi være varsomme med å komme med anbefalinger i den ene eller andre retningen. Vårt inntrykk basert på tidligere prosjekter er at mange kommuner har lagt ansvaret for saksbehandlingen av Husbankens låne- og støtteordninger til et boligkontor/-avdeling (ansvarsområde og innretning varierer) eller til NAV. Det kan være gode grunner til at kommunen har valgt den organiseringen den har, og vi har ikke grunnlag for å gi noen form for anbefalinger i den ene eller andre retningen.

3.4 Samarbeid

Det har de siste årene vært et voksende fokus på og interesse for formalisert samarbeid; nettverksmøter og dialog mellom ulike instanser i kommunen. Det er særlig to samarbeidsnettverk/arenaer som trekkes fram av informantene når vi spør om samarbeid internt i kommunen i boligsosialt arbeid; *Helse- sosial- og omsorgsnettverket* (HSO-nettverket, også kalt HOBUN) og *Koordinerende eining for individuell plan*. I HSO-planen finner vi i planene framover flere områder der det blir definert hvem som har ansvar for forskjellige oppgaver (se for eksempel s. 16). Dette er også internt samarbeid, men i det følgende skal vi konsentrere oss mest om de formaliserte nettverkene.

Etter framstillingen av nettverkene vil vi beskrive hva vi oppfatter som noen utfordringer og fordeler ved internt samarbeid i kommunen.

3.4.1 Interne samarbeidsnettverk

Samarbeidsarenaene er opprettet for å sikre tverrfaglig samarbeid og koordinering i arbeidet med å sikre at tjenestemottageren får riktig type hjelp. Det skal ikke være brukerens ansvar å oppsøke de forskjellige relevante instansene, brukerens behov skal bli kartlagt og hjelpen koordinert. Tverrfaglig samarbeid internt i kommunen er nedfelt i retningslinjene som har kommet i kjølvannet av Samhandlingsreformen, og i Helse- og omsorgstjenesteloven.²⁶ Vi finner beskrivelser og planer om formalisert samarbeid i flere kommunale plandokumenter, for eksempel i HSO-planen, i Ruspolitisk handlingsplan 2010-2014, og i Psykiatriplanen.

Kommunen synes å være opptatt av at de formaliserte nettverkssamarbeidene tar i bruk de ressursene som allerede finnes i kommunen, for å gjøre arbeidet mer effektivt, i tråd med Samhandlingsreformens intensjoner. Kommunen mener slike former for samarbeid skaper robuste fagmiljøer og gode fellesarenaer gjennom tverrfaglighet, samhandlingssystemer og bedre rutiner slik at hjelpen kommer raskt ut til brukerne – som kommunen uttrykker det i HSO-planen: ”Dette fordrar gode rutinar for ressursflyt – og kompetanseflyt og god samhandling internt mellom tenestene” (Flora kommune 2012b:16).

HSO-nettverket/HOBUN

Helse- sosial- og omsorgsnettverket (HSO-nettverket) het tidligere HOBUN-nettverket. Da nettverket som bestod av Helse, Omsorg, Barn og Unge og NAV fikk sitt nåværende navn da Tiltaksteamet ble opprettet og innlemmet i nettverket. Alle tjenestene ligger under samme kommunalsjef. Selv om nettverket har skiftet navn, er det flere informanter som bruker navnet HOBUN når de snakker om dette nettverket. Derfor velger vi å bruke det navnet som anvendes mest. De ulike tjenestene har felles nettverksmøter hver 14. dag, der møtedeltakerne gir hverandre råd, diskuterer aktuelle problemstillinger, forsøker å ”løfte” saker eller flytte dem til en annen tjeneste der det er nødvendig. HOBUN blir jevnt over beskrevet i positive ordelag av informantene.

Medlemmene av nettverket, både avdelings- og tjenesteledere, deltar på felles lederutdanning. Om dette uttaler en informant:

²⁶ Se <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

Det ser vi gjer noko med oss når det gjeld å bygge ned barrierene mellom oss, og det å gjere oss kjent med kvarandre. Eg trur det på sikt å vil vere positivt med tanke på arbeidet med å samkøyre rutinar for eksempel, trur dei vil sjå annleis ut.

Når alle deltar på samme lederkurs, får alle høre de samme forelesningene og diskuterer i fellesskap ulike problemstillinger. Man blir også kjent med hverandre, slik at tjenestelederne ”får et ansikt”. Kommunikasjonen blir lettere når de kommer tilbake i arbeidshverdagen, når nettverksmedlemmene ikke bare er e-postadresser eller telefonnumre for hverandre. Da blir det også lettere å ta kontakt. Flere informanter argumenterte for en samlokalisering av nettverkets tjenester. Dette blir også foreslått i HSO-planen (s. 6);

Samlokalisering av fleire relevante funksjonar innanfor Hobun tenestene (teneste for helse, omsorgstenesta, barn og unge, NAV) i eit styrka tverrfagleg, robust, eksternt og internt fagmiljø. Plangruppen og alle arbeidsgruppene har peika på at det fremste fagmiljøet fins i Sunnfjord medisinske senter.

Flere informanter var også opptatt av at samlokalisering av tjenestene ville gjøre det lettere for brukerne slik at de slipper å gå fra kontorbygg til kontorbygg i ulike deler av byen. Det er ønskelig at brukeren har én dør inn til de kommunale tjenestene, mener flere informanter. For de ansatte i tjenestene kunne det *gjere veien lettere når ein berre kan springe ned ei trapp, man kan droppe innom eit kontor i staden for å sende ein e-post som blir misforstått*. Et eksempel på veien mot en slik samlokalisering kunne for eksempel være om Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Barnevernet flyttet inn i Sunnfjord medisinske senter (SMS) sammen med Helsestasjonen.

En informant uttaler at nettverket driver samarbeidet mellom tjenestene framover i positiv retning. På møtene tas det beslutninger som kan settes i verk og det samarbeides godt, ifølge denne informanten. En viktig årsak til at dette fungerer godt, ifølge informanten, er at nettverksdeltakerne forstår at ”dette er ikkje berre den eine tenesta sin brukar, men Flora kommune sin brukar”. Nettverksdeltakerne får også større forståelse for de utfordringer andre avdelinger og tjenester står overfor.

Koordinerande eining

Kommunens ruspolitiske handlingsplan beskriver enhetens mandat. Enhetens hovedoppgaver, som ligger i det fulle navnet; *Koordinerande eining for individuell plan*, er for det første å fatte vedtak om individuell plan om brukeren ønsker det. For det andre, å være med på å plassere ansvaret for oppfølging av brukeren hos riktig tjeneste, og eventuelt organisere samarbeid mellom flere relevante tjenester. Enheten er en tverrfaglig sammensatt faggruppe. Fem ansatte er frikjøpt fra sin daglige stilling til en 20 prosent stilling i enheten, som til sammen blir én heltidsstilling. De fem tilknyttede er:

- Lege
- Sykepleier
- Fysioterapeut
- Barnevernspedagog
- Sosionom

Målet med enheten er at den skal *bidra til gode tverrfaglege og samordna tenester for brukarar med langvarig behov for koordinerte tenester.*²⁷ Dette skal sikre brukernes rettigheter til en godt koordinert individuell plan.

Når det kommer inn en søknad om individuell plan, går den til omsorgsfaglig rådgiver i kommunen, som er leder av Koordinerande eining. Lederen utpeker en plankoordinator, som er ansatt i den mest aktuelle tjenesten for brukeren. Plankoordinatoren får ansvaret for å sette sammen en gruppe og utarbeide en individuell plan med koordinerte tiltak for brukeren.

Koordinatoren skal være både fagperson og tjenesteyter for brukeren. På kommunens nettsider om tjenesten (se forrige fotnote for nettside) står det følgende:

Koordinator har hovudansvaret for å følgje opp at brukar får naudsynt oppfølging. Dette inneber ansvar for å avklare ansvarstilhøve, sikre samordning av tenester, og at brukaren ikkje vert ein kasteball i

²⁷ Se også <https://www.flora.kommune.no/koordinerande-eining-for-individuell-plan.5127724-274970.html>

systemet. Koordinatoren skal altså ikkje overta ein jobb for andre, men skal sikre heilskapen i tenestetilbodet.

Brukeren får ofte en ansvarsgruppe i relasjon til arbeidet med individuell plan, der brukeren, eventuelt også pårørende, og representanter for relevante tjenester deltar. Hensikten er koordinering av tjenestene og avklaring av ansvarsforhold.

Koordinerende eining fikk mye positiv omtale når enheten ble diskutert under intervjuene. En grunn til at den fungerer godt er, ifølge flere informanter, at de som deltar i Koordinerende eining gjør det i form av 20 prosent-stillinger og på den måten holder fast på sitt daglige arbeid i tjenesten denne er tilknyttet. Medlemmene av enheten møtes hver fredag. Dette gir faglig bredde, gode faglige diskusjoner og nye løsninger som kommer på grunn av tverrfagligheten, ifølge informantene. Profesjonskampene blir satt til side og man forsøker å finne gode løsninger på tvers av medlemmenes faglige ståsteder. Enheten har også rådmannsmyndighet; de kan fatte vedtak og sette vedtakene direkte ut i livet, og på den måten reduseres risikoen for at brukere blir kasteballer i systemet.

3.4.2 Kommunens interne samarbeid: noen inntrykk

Gjennom intervjusamtalene med representanter for ulike tjenester i kommunen, både på operativt og strategisk nivå, får vi inntrykk av at de relativt nye måtene å samarbeide på, for eksempel gjennom HOBUN og Koordinerende eining, er vellykkede ordninger som hovedsakelig ser ut til å fungere godt.

I det boligsosiale arbeidet har kommunens organisasjonskart vært litt uoversiktlig. Dette førte til at de ulike tjenestene satt på hver sin tue og visste lite om hverandre, ifølge flere informanter.

Et aspekt som tidligere ga samarbeidet en tilleggsutfordring, var at alle tjenestene hadde budsjettansvar om hver sine budsjett, og alle tjenestene forsvarte følgelig *sine* budsjetter. Tjenesteovergrepene tiltak kunne bli en kamp å gjennomføre fordi alle tjenestene ville verne om sin egen pengesekk. Tjenestene har fremdeles hver sine budsjetter, men i dag har tjenestene/underavdelingene kun delvis budsjettansvar. Ifølge en av informantene fører dette til et mer sømløst samarbeid når tiltak skal koordineres:

No kan vi tenkje på Flora kommune som *ein* organisasjon, elles kan vi ikkje samarbeide, om eg skal passe pengesekken. Det har blitt betre. Mykje er bra, det er stor forskjell. Vi møtast i *ein* by. Eg har tru på dei gode møta, vi kan få til veldig mykje på den måten.

Samtidig er det ikke helt fritt for skjær i sjøen selv om de interne samarbeidsrutinene har blitt mer sømløse de siste årene. Det er også noen informanter som mener at innenfor det boligsosiale feltet ofte er slik at tjenestene skyver problemene over på hverandre.

NAV blir av flere informanter beskrevet som vanskelig å samarbeide med. Kritikken går mest på at vedtak og tiltak tar for lang tid, og at de ansatte hos NAV ofte er utilgjengelige;

NAV er vanskelege få tak i når vi treng dei. Det har hendt at vi etter ei tid har møtt opp der og sagt: *-No må det skje noko her!* Det skal ikkje vere slik.

En annen informant mente at samarbeidsmøtene er et positivt tiltak. Men i etterkant av møtene har det til tider hendt at beslutningene fra møtene ikke blir fulgt opp fra NAVs side.

Vi ber om tilbakemelding, men det får vi aldri. Neste møte, og neste møte... Vi må sette kniven på strupen for å få en reaksjon.

Samtidig blir dette problemet ofte beskrevet på diplomatisk vis. Under er et eksempel:

NAV er ofte veldig opptatte. Dei har ei alvorlig brukermengde. Dei er vanskelege få tak i. Vi klarer som regel å ro det i land. Dei har ei stor masse, eit stort system. Eg forstår dei. NAV er ikkje alltid vanskelege få tak i, men dei *kan* vere det.

Ut fra intervjuuttalelsene får vi inntrykk av at det ikke er "vrang vilje" hos NAV som er årsaken til dette problemet, snarere et stort arbeidspress og mange brukere.

Noen ganger kan det oppstå en interessekonflikt i samarbeidet, for eksempel når det gjelder boligtildeling. NAV har et ønske om å få plassert så mange søkere som mulig inn i ledig kommunal bolig. Da kan det hende at FBE ikke alltid får all tilgjengelig informasjon

om søkeren som skal bli en leietager, for eksempel om personen har dårlig ”bo-rulleblad”, har store rusproblemer, skaper konflikter i nabolaget og lignende. Så får FBE utfordringen med husleierestanser og renoverings/reparasjonsutgifter. Her må det legges til at taushetsplikten gjør det vanskelig for NAV-ansatte å videreformidle all informasjon til FBE og andre på grunn av personvernet. I slike tilfeller er godt samarbeid avgjørende for å forebygge skader og husleierestanser, og for å hindre utkastelse som igjen ville føre til at NAV må forsøke å bosette personen på nytt. Samlokalisering mellom disse tjenestene blir av en informant foreslått som et tiltak som vil kunne ha positiv effekt på dialogen mellom FBE og NAV.

3.5 Strategisk boligsosialt arbeid

Å jobbe strategisk med boligsosialt arbeid har vist seg å være en utfordring for mange norske kommuner. Noe av grunnen til dette er at det boligsosiale feltet går på tvers av den tradisjonelle sektororganiseringen (se også kapittel 1.1).

For å jobbe strategisk med, og imøtekomme, de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor, er det viktig at kommunen har utarbeidet målsettinger for sitt boligsosiale arbeid og et sett med tiltak for å realisere målene. Det er viktig at dette arbeidet formaliseres, for eksempel i form av en forpliktende handlingsplan. Det er også viktig at en evner å ha et helhetsperspektiv og å tenke og planlegge langsiktig, i betydningen lengre enn neste års budsjett.

Videre er det viktig at planarbeidet forankres hos de relevante aktører. God forankring av planarbeidet er en forutsetning for å lykkes med iverksetting av planen og for å lykkes med å gjennomføre planlagte enkelttiltak (Bergem m. fl. 2010:3).

Hva er så status i Flora når det gjelder å jobbe strategisk innenfor det boligsosiale feltet?

Kommunen hadde en boligsosial handlingsplan for perioden 2005-2010, men ved planperiodens slutt ble det besluttet å ikke rullere planen. Men en del av planens innhold ble tatt med inn i arbeidet med kommunedelplanen for helse- sosial og omsorg 2013-2016 (HSO-planen). Flere av informantene i våre undersøkelser ga uttrykk for at den boligsosiale handlingsplanen for 2005-2010

hadde for ambisiøse mål da kommunen ikke hadde økonomi til å følge opp målene med den konsekvens at den ikke fungerte som et aktivt planverktøy. Som en informant sa:

Planen hamna i ei skuff, kommunen hadde ikkje ressursar til å gjennomføre.

Kommunens gjeldende HSO-plan er omfattende i sin tematiske bredde og omhandler områdene helse-, sosial- og omsorgstjenester. Videre har planen definert mål og tiltak innenfor planens respektive områder og det er gjort en vurdering av tiltakenes økonomiske konsekvenser. Når det gjelder angivelse av *når* de ulike tiltakene skal gjennomføres varierer det hvor konkret planen er.

I intervjuene med informanter på strategisk nivå med kjennskap til HSO-planen er det to ting som går igjen: HSO-planen oppleves som et godt styringsverktøy – ”Føler [planen] gir godt grunnlag å styre etter”, ”Aktivt og levende planverk som vi brukar” – men det er usikkerhet når det kommer til gjennomføringen av planen, i hvilken grad planens innhold vil bli fulgt opp med politiske og administrative vedtak, særlig knyttet til økonomi:

Planen er nok veldig god, men gjennomføring av planen er ei anna utfordring. (...) [Planen] kan nok ha veldig god funksjon viss kommunen klarer å rigge det økonomiske. Det står og faller med det. Om planen fungerer er for tidlig å seie. (...) Bøygen er sikkert økonomi. Planen fordrar en del investeringar.

For at målene og tiltakene skal følges opp og gjennomføres i praksis er det avgjørende at det settes av økonomi og at tiltakene blir prioritert av den politiske og administrative ledelsen. Det er krevende for tjenesteapparatet å planlegge framover dersom det hersker usikkerhet omkring hva som er de økonomiske rammene. Det at det foreløpig er høyst uklart hva kommunen kan forvente av økonomisk støtte fra Husbanken region vest til kommunens videre programarbeid er noe som også bidrar til å så usikkerhet omkring de økonomiske rammene for kommunens boligsosiale arbeid.

4 Vignettundersøkelse

Som en del av foranalysen av det boligsosiale arbeidet i Flora, ønsket kommunen en vignettundersøkelse bestående av praktiske eksempler der man illustrerer og identifiserer saksgang og flaskehals for å oppnå hovedmålet som er varig og stabil bosituasjon for disse gruppene (jf. punkt 3.4 i kravspesifikasjonen). Vignettene kan belyse hvordan ulike instanser i kommunen og samarbeidspartnere vurderer de ulike sakene og hvilke løsninger de vil foreslå. Har de for eksempel helt ulike forståelser av den samme saken?

Vi utarbeidet, inspirert av en tidligere NIBR-undersøkelse (Johannessen og Dyb 2011), og i samarbeid med kommunen, sju ulike vignetter. En vignett er kort historie om en hypotetisk person med et problem respondenten blir bedt om å besvare eller skissere en løsning på (Knutagård (2009), i Dyb og Johannessen 2011). Vignettene vi har brukt illustrerer problemer som ansatte hos forskjellige instanser i kommunen ofte møter. Vignettene ble dels besvart i intervjuene i kommunen og dels sendt på e-post til andre ansatte, der vi fikk skriftlig svar på hva som er framgangsmåten i de ulike situasjonene. Når vi la fram de ulike vignettene ("Person X") ønsket vi i samtaleene at de ansatte skulle belyse følgende:

- En beskrivelse av saksgangen for de enkelte vignettene.
- Hvordan saken løses av kommunen per i dag.
- Finnes det noen alternative løsninger som kunne være å foretrekke? Hvorfor? Hvorfor ikke?
- Hvem i kommunen bør "Person X" kontakte?
- Hvilke bo- og tjenestetilbud som kommunen disponerer er aktuelle for Person X?
- Mangler kommunen bo- og tjenestetilbud for å gi et godt tilbud til Person X?

- Hva slags utfordringer er knyttet til saksbehandlingen rundt personer som X?
- Hva fungerer godt av de tiltak som er iverksatt fra kommunens side, og hva burde vært gjort?

18 personer ble bedt om å svare på vignettundersøkelsen, enten under intervjuene eller på e-post. Til sammen fikk vi svar på vignettundersøkelsen fra 12 personer i kommunen på disse spørsmålene, tre av disse svarte skriftlig på e-post. Det var noe frafall på de skriftlige undersøkelsene som ble sendt på e-post, tre personer svarte at de mente de ikke hadde kunnskaper nok til å svare på vignettspørsmålene, og flere svarte ikke på henvendelsen, uten at vi vet årsaken til dette.

Respondentene som har besvart spørsmålene, enten i intervju-situasjon eller på e-post, er representanter fra Helse og omsorg, Kvalitet og utvikling, Flora omsorgssenter, Flora bygg og eignedom, Informasjon og service, Kriminalomsorgen Sogn og Fjordane, Eldrerådet i Flora, Ergo- og fysioterapiavdelingen ved Sunnfjord medisinske senter (SMS), Innvandrersenteret, NAV rusteam, og en miljøarbeider samt lederen av Tiltaksteamet. Dette er sentrale instanser når det kommer til undersøkelsens problemstillinger, og vi mener derfor vi gjennom besvarelsene har fått god oversikt over saksgang og sentrale spørsmål i de ulike vignettene.

Ikke alle respondentene mente å ha kunnskap til å svare like utfyllende om saksbehandlingen av alle vignettene. Dette på grunn av at ikke alle instansene i kommunen har like mye befatning med alle de ulike problemsituasjonene.

Vi vil i det følgende vise funnene fra vignettundersøkelsen. De ulike vignettene vil bli fremlagt fortløpende.

4.1 Mann 35 år, aktiv rusmisbruker med mange boforhold bak seg

Mann, 35 år gammel. Har vært rusmisbruker siden midten av 20-årene, for det meste heroin, men også alkohol innimellom. Lever av sosialhjelp. Mannen er godt kjent av NAV-kontoret i kommunen. Han har bodd i kommunen tidligere, både i privat leid og kommunal bolig. Boforhold har som oftest endt med at han har blitt kasta ut på grunn av mislighold av husleie, hærverk og bråk. Han har bodd i ulike midlertidige botilbud i perioder, også tidvis i andre kommuner. Han har sonet flere dommer, og har vært innlagt til avrusning noen ganger. Han kommer hjem fra soning av en fire måneders dom for besittelse av narkotika. Han er ved oppstart av soning utkasta fra kommunal bolig. Han løslates før han har sonet hele dommen. Kommunen har ikke fått melding om at han løslates. Han oppsøker kommunen fordi han trenger et botilbud omgående.

Problemstillingen er godt kjent for kommuneansatte i Flora. *En klassiker*, ifølge en av informantene. Ifølge respondentene er dette en sak for NAV, særlig Rusteamet, der han sannsynligvis allerede er kjent for dem. NAV (for å sikre det økonomiske og eventuelt aktivitetstiltak), fastlegen (om han har behov for helsehjelp og evt. henvisning til andrelinjetjenesten) og Boligkontoret (for å bistå med bolig) bør komme tidlig på banen, ifølge informantene. Etter hvert kan han også, om han ønsker, komme i kontakt med Frisklivssentralen og ergoterapeut. Alle informantene er enige om at NAV er ”navet” her. Andre instanser enn NAV forteller at de ville henvise mannen dit. Han kunne eventuelt fått rådgivning om lån eller tilskudd og bistand til å kjøpe en bolig gjennom Informasjon og service, men da måtte han stå uten husleierestanser/ ”økonomisk rulleblad”. Han kunne også fått hjelp her til å søke om bostøtte. Det er imidlertid sannsynlig, slik vi forstår informantene, at denne personen ville blitt satt i kontakt med NAV og/eller Tiltaksteamet om han først henvendte seg til Informasjon og service. I utgangspunktet ville likevel denne mannen blitt mottatt hos Informasjon og service på lik linje med alle andre innbyggere i Flora.

Flere ansatte trekker fram viktigheten av at denne personen blir ”hanket inn” med det samme, slik at han ikke kommer rett ut i det gamle miljøet og rusvanene fra før soningen, boende på en sofa hos venner. Tidspunktet, ved løslatelse, kan i mange tilfeller være et godt tidspunkt for å velge en ny kurs, og ta imot bistand til å få det til. Informantene er opptatt av at han bør få tildelt en bolig så raskt som mulig, med en oppfølgingsavtale gjennom Tiltaksteamet og muligheter for aktiviteter på dagtid, gjerne hos *Løftet* og *Fyrtårnet*. Her kan han kanskje også få tilbud om arbeidstrening eller få assistanse til å få tverrfaglig oppfølging for å komme i arbeid eller utdanning eller behandling, avhengig av hva han selv ønsker eller er motivert for. Dagtilbudet på *Løftet*, med sosionom, psykiatrisk sykepleier og vernepleier, blir av flere informanter betegnet som et godt og relevant tilbud for denne mannen.

I første omgang, om det ikke finnes en ledig fast bolig, kan det være han blir tildelt en midlertidig bolig. Flere trekker det fram som viktig at han ikke blir tildelt en såkalt ”rusbolig”. Det er vanlig at folk i denne situasjonen får leie en bolig i et hus med ni boliger i Gaddeveien. Dette huset blir av flere informanter framstilt som svært lite tilfredsstillende for en person som skal rehabiliteres. Det er lydt, standarden er dårlig, og bomiljøet er tøft, i tillegg til at adressen har et dårlig renommé hos lokalbefolkningen. ”Jeg ville heller bodd i bilen enn i en av rusboligene”, sier en informant. Samtidig, ifølge flere informanter, er det i praksis ofte vanskelig å finne andre typer boliger og nabolag som passer til denne personen. Er personen en ”tung bruker”, kan det hende han etter hvert får tilbud om å bo i en av de fire hardbruksboligene, spesialboliger med uknuselig toalett og vinduer. Det er mulig han vil bli sett på som kandidat til en av disse boligene etter flere tidligere utkastelser. Disse er imidlertid også stigmatiserte boliger, et *spott og spe-tilbud*, som en av informantene kalte det.

Flere trekker fram viktigheten av gjeldsrådgivning og booppfølging. Flere informanter er opptatt av at personen bør få individuell plan eller ansvarsgruppe om han ikke allerede har det, der Koordinerende eining er koblet inn i et tverrfaglig samarbeid. Med mange husleierestanser kan det bli problematisk å få leie bolig gjennom Flora Bygg og eigedom. Husleiegjeld og annen gjeld må raskt ordnes opp i, eventuelt med en nedbetalingsavtale, før ny husleiekontrakt kan komme på plass. I det nye leieforholdet er flere opptatt av at personens husleie skal trekkes automatisk for å

forebygge flere husleierestanser. Om mannen går med på oppfølgingsavtale og rådgivning, vil han kunne få leie bolig gjennom Flora bygg og eigedom. Han ville i første omgang, på grunn av restanse og utkastelser, få en kort leieavtale på seks måneder.

Ideelt sett er NAV og Tiltaksteamet klar over at denne personen kommer ut fra soning. Da har kanskje kommunen en bolig klar, og han kommer raskt til kartlegging og videre tiltak hos Tiltaksteamet. I praksis er dette ikke alltid tilfelle. Ifølge flere i kommunen hender det at NAV møter på *halv fire-personer*, som kommer fredag ettermiddag ut fra soning med en plastpose i hånda, før den opprinnelig avtalte løslatelsesdatoen, og med behov for bolig med det samme. Om mulig får personen da en midlertidig bolig, for eksempel et akutt tilbud på en campingplass eller hotell. Kommunen har ifølge informantene et udiskutabelt ansvar for å skaffe denne mannen tak over hodet. Kommunen er opptatt av å sikre god kommunikasjon mellom NAV og Kriminalomsorgen, for så langt mulig å hindre situasjoner med *halv fire-personer*. Likevel glipper dette noen ganger, ifølge informantene.

Ifølge informantene er dette en person som sannsynligvis ikke ville lykkes i å finne en bolig på det private leiemarkedet. Lokalsamfunnet er gjennomsløst, og det er sannsynlig at han har et rykte som kommer han i forkjøpet på visninger. Det er også sannsynlig, ifølge flere informanter, at denne mannen stort sett har venner i rusmiljøet, og ellers har ”brukt opp” ressursene som et godt forhold til pårørende kan representere. Det kan også hende han har ”brent broene” til andre venner som ikke tilhører det lokale rusmiljøet. Dette kan også vanskeliggjøre hans muligheter for å finne en bolig. Om han behøver å låne en sofa å sove på midlertidig, blir det sannsynligvis hos noen i rusmiljøet. Dette trekker flere informanter fram som viktig å unngå når denne mannen kommer ut fra soningsoppholdet. Rusmiljøet i Florø er hardt, ifølge informantene, og på et lite sted er det lett å bli satt i bås. Det er ikke sikkert mannen er motivert for å forlate miljøet, men kommunen ønsker å hjelpe om mannen er motivert til å endre sin situasjon selv om han har ansvar for sitt eget liv. Hos NAV rus og på *Løftet* er de opptatt av å motivere til positive endringer.

En utfordring i denne situasjonen kan være at NAV vedtar at mannen skal få en bolig, men prosessen kan stoppe opp på grunn av at FBE ikke har en ledig bolig eller at mannen har husleierestanser som gjør at FBE ikke ønsker å inngå leieavtale med mannen. Vi har inntrykk av (ut fra uttalelser fra flere instanser i kommunen) at dette skjer innimellom, på grunn av kommunikasjonssvikt mellom NAV og FBE. Det kan se ut til at det er behov for bedre dialog mellom NAV og FBE når det gjelder samkjøring av boligtildeling og oppfølging slik at leietaker evner å beholde boligen, og for å hindre restanser og utkastelser for folk i denne gruppen.

Andre utfordringer kan være at mannen ikke møter til avtaler eller ikke ønsker å gå med på en oppfølgingsavtale og/eller gjeldsnedbetalingsavtale, og dermed ikke får leieavtale hos FBE.

Generelt er dilemmaet mellom spredning og samling tilbakevendende i våre samtaler rundt denne mannens situasjon. Å flytte inn i en ”rusbolig” gir et fortsatt stigma og vanskelighet med å holde seg rusfri, samtidig som det er vanskelig å integrere folk fra denne gruppen spredt i vanlige nabolag.

4.2 Økonomisk vanskeligstilt enslig forsørger med en datter

Enslig forsørger med omsorg for en datter på 9 år. Den eneste familierelasjonen hun har i nærområdet er ei tante, som også bor i Flora kommune. Hun har ikke fast jobb, men jobber som tilkallingsvikar i et rengjøringsbyrå. Årsinntekt er på kr 170 000. På grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen, har hun over tid opparbeidet kr 50 000 i personlig kredittkortgjeld. Kommunen kjenner til familien gjennom utbetalinger av sosialhjelp og trygd gjennom NAV. Barnevernet har mottatt bekymringsmeldinger om datteren fra skolen, men har ikke funnet grunn til å gå inn med tiltak. Hun oppsøker kommunen fordi hun trenger bolig omgående for å ta vare på familierelasjonen til tanta og fordi hun trenger økonomisk bistand og gjeldsrådgivning.

De fleste informantene mener dette først og fremst er en økonomisk problemstilling, der de økonomiske problemene får negative ringvirkninger på andre sider av livet. Det er viktig, ifølge

respondentene, at kvinnen får gjeldsrådgivning for å hindre at det økonomiske uføret eskalerer. Gjeldsrådgivning kan også få positive ringvirkninger i forhold til hjemmesituasjonen og mors overskudd til å ta seg av barnet, ifølge en av informantene.

Det er litt uenighet blant respondentene når det gjelder bekymringsmeldingen til barnevernet. Noen mener saken er sjekket ut og ikke skal bety noe eller tas opp på nytt. Andre mener det på grunn av bekymringsmeldingen er viktig å holde et øye med barnets situasjon og å undersøke om det er nødvendig å sette inn tiltak fra barnevernets side.

Flere informanter mener at hovedverktøyet for å hjelpe kvinnen ut av det økonomiske uføret, er å hjelpe henne å komme i fast arbeid. Dette er NAV Arbeids oppgave, i tillegg til at de har ansvar for gjeldsrådgivning. Det kan være nødvendig å undersøke hva slags rettigheter til økonomiske stønader, for eksempel sosialhjelp, kvinnen har rett til. Hun ville også kunne få hjelp fra Informasjon og service til å søke om bostøtte og eventuelt etableringstilskudd. Om hun kommer i arbeid og en bedret økonomi kan det være mulighet for å søke om startlån. Det at kvinnen sannsynligvis også får barnebidrag og barnetrygd, gjør at hun sannsynligvis får startlån når hun har fått bedre kontroll på kredittkortgjelden. Lånerammen ville imidlertid ikke være stor, hun ville måtte kjøpe en svært liten bolig.

Om det finnes ledig passende bolig, kan det være hun får tildelt det. Men det er ofte slik at mennesker som ”kun” er økonomisk vanskeligstilte, kommer lenger bak i boligkøen i Flora når kommunen skal prioritere mellom søkerne. Den lave inntekten hennes blir et problem både på det kommunale og private leiemarkedet, husleieprisene er høye. Kvinnen vil sannsynligvis ønske og ha behov for en leilighet med to soverom lokalisert i nærheten av skolen, og til en lav pris. Kommunen har svært få treroms leiligheter av denne kategorien, i en prisklasse kvinnen har råd til. På intervjutidspunktet var det ingen slike leiligheter ledig, de er utleide med langtidskontrakter. Kommunale utleieboliger i hennes prisklasse er ikke egnet for barn, da det er belastede bomiljøer rundt de billigste boligene, ifølge en informant. Å finne en passende bolig vil være en stor utfordring i denne situasjonen. Kvinnen ville blitt oppfordret til å forsøke å finne en bolig på det private markedet, noe som også er utfordrende.

Flere informanter er opptatt av å sikre at datteren ikke blir ekskludert fra aktiviteter på grunn av mors vanskelige økonomiske situasjon, der kommunen kanskje kunne betale for datterens fritidsaktiviteter om det er ønskelig. De er også opptatt av at mor får informasjon om en utlånstjeneste for sports- og fritidsutstyr. Her ville tjenesten Barn og unge ha en viktig rolle. Hensynet til barnet og forebyggingshensyn gjør ifølge flere informanter at kommunen vil prioritere kvinnen og gi henne og datteren tett oppfølging i en periode.

Flere informanter trekker fram at det i denne situasjonen er viktig at flere etater går sammen og samarbeider, der NAV, barnevern og skolen har viktige roller. To informanter mente Tiltaksteamet kunne ha en rolle i denne situasjonen.

Noen mener at det kan være fruktbart å trekke inn pårørende også, i dette tilfellet tanta, som kanskje kan tilby husrom i en overgangsperiode, og/eller være en ressursperson for kvinnens datter. Det var imidlertid ikke alle informantene som var opptatt av å trekke tanta inn som ressursperson.

4.3 Enslig mann på 27 år med psykiske vansker, som bor hjemme

Enslig mann på 27 år, som bor hjemme hos sin mor. Mannen har synlige psykiske vansker som ikke er diagnostisert. Han er i perioder velfungerende. I andre perioder er han veldig preget av sykdom og oppleves i slike perioder som truende. Han har i to korte perioder bodd i kommunal bolig, som begge har endt med utkastelse. Han har vært innlagt på psykiatrisk avdeling ved flere anledninger, men kun korte opphold. Han har i tillegg svært dårlig fysisk helse. Han har benytta seg i stor grad av forskjellige typer midlertidige botilbud. Siste halvåret har han bodd hjemme hos sin mor på 58 år. Mannen har ikke oppsøkt sosialtjenesten for å få hjelp. Mor oppsøker sosialtjenesten fordi hun opplever at sønnen det siste året har blitt mer ustabil psykisk. Ustabile perioder som kan vare i 1-2 måneder av gangen, og han greier ikke å ta vare på seg selv. Mor tar kontakt med kommunen fordi hun mener at sønnen trenger en tilpassa boligsituasjon med mer oppfølging og nye tiltak må vurderes.

Dette er en situasjon som ikke er uvanlig, og som mange av informantene har hørt om. Vi får inntrykk av at flere er usikre på hvem som skulle være mannens ”hovedinstans”, fordi han ser ut til å ha flere ulike behov. Ifølge flere informanter later dette til å være en sak der tildelingsnemda for omsorgstjenester ville ha en viktig rolle, sammen med NAV og fastlegen. Veien videre vil også avhenge av hvorvidt mannen har innsikt i sine problemer og ønsker hjelp, eller om det er mor som må søke om tjenester og gå i dialog med kommunen.

Alle informantene mener det er nødvendig at denne mannen får oppfølging og utredning/kartlegging når det gjelder både fysisk og psykisk helse. En riktig diagnose ville gjøre det lettere for kommunen å gi et adekvat hjelpetilbud.

Hvordan er han kartlagt tidligere? Hva er suksessfaktorene? Er det systematikk i hva som utløser periodene med de økte psykiske plagene? Behøver mor avlastning? Informantene mener det her er stort behov for koordinerte tjenester slik at mannen ikke faller mellom stoler i den videre oppfølgingen, og for å ansvarliggjøre de relevante avdelingene i kommunen. Dette kan gjøres ved å sette sammen et tverrfaglig tiltaksteam. Flere instanser kunne kobles inn, for eksempel NAV, fastlegen, boligkontor, psykiatrisk sykepleier og ulike typer omsorgstjenester. Et av de første skritt ville være en utarbeidelse av individuell plan og/eller ansvarsgruppe. En utredning av boligbehov ville være viktig, der det også ville bli koblet på de omsorgstjenester han skulle ha behov for.

En informant mener at denne personen skulle blitt tildelt en treningsbolig der han kunne få tett oppfølging i en periode. Men kommunen har per i dag ingen slike boliger.

Det er en mulighet for at han ville blitt tildelt en omsorgsbolig i et tun med 8 boliger, for eksempel på Kleiva der boligene er øremerket folk med psykiske lidelser, hvis det viser seg at han har et varig pleie- og omsorgsbehov. Men her kan det være lang ventetid fordi det er lite sirkulasjon av beboere, de bor der som regel på langtidskontrakt. Et kollektiv med oppfølgingstjeneste kunne også være relevant, men disse har også lang ventetid på vårt undersøkelsestidspunkt. De to tidligere utkastelsene fra kommunale boliger vil også komme inn i bildet ved tildeling av bolig, der en del av booppfølgingen ville handle om praktiske hensyn som å sikre at husleien betales, at mannen ikke ødelegger

innbo, og ellers holder boligen i stand, får påminnelse om å skifte batteri i røykvarsleren, og så videre.

I påvente av bolig ville mannen sannsynligvis få et dagtilbud og fast oppfølging (støttekontakt/treningskontakt) av en person fra Omsorgstenesta eller Bu- og miljøtenesta, eventuelt ergoterapeut, som del av behovskartleggingen. Muligheten for tilrettelagt arbeidstrening kunne også være aktuelt. En mer forutsigbar hverdag er viktig for denne mannen, ifølge en av informantene. Her kan også ergoterapeut og Frisklivssentralen ha en rolle, ifølge informantene.

En utfordring i dette tilfellet kan være å tildele en passende bolig i et passende bomiljø. En del av problemstillingen er å beslutte om tilbudet skal ha fokus på rus, eller på psykiatri, noe som kan påvirke typen bolig mannen ville bli tildelt. Eventuelt kunne mannen fått tildelt tjenester hjemme, men det avhenger av om mor ønsker at han skal bo hjemme framover. Et alternativ på sikt kunne være å hjelpe mannen til å søke om startlån for kjøp av egen bolig, etter at andre hjelpe/oppfølgingstilbud har kommet på plass. En kartlegging av hans økonomiske situasjon ville uansett være en viktig del av den innledende kartleggingen av mannens behov.

Omsorgstjenesten blir av flere informanter beskrevet som en god og relevant instans for denne mannen. En mulig utfordring, ifølge en informant, er å fange opp mennesker i slike situasjoner. Mennesker som ikke selv ber om hjelp, og der de pårørende er usikre på hvor de kan henvende seg, eller hvorvidt det finnes relevante hjelpetilbud de kan oppsøke på mannens vegne. ”Så lenge nokon er klar over han og han ønsker å bli fulgt, har sjølvinnsett, er det mange som ønsker å følgje opp”, ifølge informanten. Om kommunen ikke har kjennskap til personer i denne situasjonen, kan det ta tid. Problemene kan eskalere og uheldige hendelser eller situasjoner kan inntreffe før personen fanges opp og relevante tiltak kan settes inn.

4.4 Eldre ektepar med egen bolig søker overgang til kommunal leilighet

Ektepar på 70 og 72 år, begge er minstepensjonister med bra helse. De har tatt kontakt med kommunen fordi de ønsker overgang til en kommunal bolig i sentrum. Paret bur i dag i en selveid 40 år gammel enebolig, som er nedbetalt og som ligger 20 minutter i gangtid fra sentrum. De ønsker å bruke mer tid på barnebarn, reise, fritid, og mindre tid på hage og vedlikehold og ønsker derfor å flytte til en sentrumsnær kommunal bolig. De ønsker å beholde den eide boligen, som de ønsker skal kunne benyttes som fritidsbolig for barna, og som skal gå i arv til parets to barn. Paret har ikke egenkapital til å kjøpe bolig nummer to.

Slike henvendelser får kommunen av og til. Når det gjelder dette paret, er respondentene temmelig unisone på at de ville få avslag på en søknad om kommunal bolig. Dette er en sak for enten NAV eller tildelingstjenesten for omsorg, ifølge respondentene.

Flere uttaler at de har forståelse for parets situasjon, men at kommunen ikke har handlingsrom eller ressurser til å prioritere disse, ”vi må ha klare grenser her”. De er ressurssterke; ”vi finner disse her på Puls, det lokale treningscenteret.” De kan selge huset for å løse ut en egenkapital, og selv kjøpe en lettstelt sentrumsnær leilighet. Egenkapitalen ville gå inn i den nye leiligheten, som blir arven til barna når den tid kommer.

Alternativt kunne kommunen bistå med tilpasning av boligen de allerede har, om det skulle være behov for det. For å søke om dette må de henvende seg til Informasjon og service.

For de som er litt eldre enn dette paret, de over 78, har kommunen et prosjekt gjennom Husbanken, der kommunen ”inviterer seg selv” på forebyggende hjemmebesøk til folk og vurderer helsesituasjon og tilpasningsbehov i huset. Dette paret ville imidlertid ikke være i målgruppen for dette prosjektet ennå. De er også ”for friske” til å kunne søke om omsorgsbolig. Sannsynligvis vil de bli oppfordret til selv å kjøpe praktiske tjenester til avlastning, for eksempel rengjøring og plenklipping.

4.5 Ung hjemmeboende multihandikappet mann 18 år, med økt pleiebehov

Ung ufør mann på 18 år, rullestolbruker og multifunksjonshemmet. Han har bodd hjemme hos sine foreldre til nå, men pleiebehovet har siste to år økt og huset er ikke tilpassa for dette. Foreldrene er slitne av å ha hatt hovedpleiebyrde i lang tid, samtidig som de stiller store krav til kommunen og tilrettelegging av eget hus og tjenestetilbud. På sikt ønsker foreldra at sønnen kan flytte over i egen bolig. Sønnen har hjelpestønad og har fått innvilga varig uførepensjon som ung ufør.

Problemstillingen er godt kjent for respondentene. Denne unge mannen har sannsynligvis vært kjent for kommunen lenge, kanskje i 18 år, siden mannen har varig uførepensjon og hjelpestønad. Nå har imidlertid utfordringene eskalert for familien og foreldrene er slitne, og det ser ut til at nye/flere hjelpetiltak må settes inn. Han er nok dermed allerede inne i Omsorgstjenestens ”system”. Om personen var ny for kommunen, ville Omsorgstjenesten likevel være den mest relevante instansen å kontakte i en slik situasjon.

Det er en stor gruppe funksjonshemmede i kommunen, disse representerer en stor andel av kommunens omsorgsbudsjett og fokus, og en tredjedel av kommunens ressurser innenfor omsorg bemanningsmessig.

En problemstilling flere respondenter trakk fram, er hvorvidt kommunen skal gå inn med midler til flere tjenester i bolig, og om kommunen skal bevilge midler (eventuelt gjennom Husbanken) til oppgradering og tilrettelegging i familiens bolig, eller om det skal arbeides for at den unge mannen skal få en egen bolig.

Kommuneøkonomisk er det ifølge flere respondenter lavere kostnader forbundet med at den unge mannen får en egen bolig som er samlokalisert med andre funksjonshemmede, for eksempel i Skridsholsgate 7-9 som er et bofellesskap med mye bemanning for beboerne, i nær tilknytning til dagtilbud (Miljøhuset).

Sannsynligvis ville kommunen allerede ha begynt å forberede familien på at mannen skulle tildeles bolig i et bofellesskap. I påvente av en slik bolig kan kommunen eventuelt gjøre enkle tiltak i hjemmet, i kombinasjon med avlastning for foreldrene om

ønskelig. Respondentene er opptatt av at det er viktig å begynne tidlig for å få et godt samarbeid med foreldrene i denne situasjonen for å få dem med på laget. I bofellesskapene for psykisk utviklingshemmede er det ofte en utfordring å sette sammen et "nabolag" som fungerer. Det kunne for eksempel tenkes at det fantes en leilighet mellom to andre leiligheter, der den ene naboen skriker mye, mens den andre naboen stadig kler av seg. Det er ikke sikkert denne naboen ville passe inn eller trives mellom disse to andre beboerne. Sammensetningen av beboermiljøer er ofte en stor utfordring for Omsorgstjenesten.

Flere respondenter problematiserte/var usikre på om personen er psykisk utviklingshemmet eller "bare" fysisk funksjonshemmet. Betegnelsen *multifunksjonshemmet* kan ifølge respondentene innebære ulike ting og ulike typer hjelpebehov. At mannen er tildelt varig uførepensjon ville kanskje tilsi at han også har en psykisk utviklingshemning, men respondentene holder flere muligheter åpne. Hvor omfattende funksjonshemningen er, vil påvirke kommunens arbeidsmåte og hva slags type bolig han ville bli tildelt. Per i dag har kommunen godt belegg når det gjelder boliger for funksjonshemmede med psykisk utviklingshemning. Om mannen ikke har psykisk utviklingshemning ville kommunen forsøke å tildele bolig samlokalisert med andre funksjonshemmede. Kommunen planlegger et nytt boligkompleks kalt *Docken 2*, som vil frigjøre boliger i *Docken 1* (der det nå hovedsakelig bor eldre mennesker) som i framtiden er tiltenkt mennesker i denne gruppen. Her ønsker kommunen at mennesker med fysisk funksjonshemning kan bo i fellesskap. Om mannen ikke har psykisk utviklingshemning ville det blitt arbeidet for at han skulle hjelpes til et mest mulig uavhengig liv. Dette kan innebære for eksempel BPA; brukerstyrt personlig assistent, og hjelp til å komme i passende arbeid, for eksempel med datarelatert arbeid, eller i en telefonsentral, i en resepsjon, eller i radioen.

Uansett hvilket av disse to scenarioene i relasjon til type bolig arter seg, er respondentene rimelig samstemte om at mannen må bli tildelt en kommunal bolig, og at tilrettelegging i familiens hus sannsynligvis krever for store ressurser. Samlokalisering av mennesker i denne gruppen blir også satt i sammenheng med viktigheten av et godt og samlet fagmiljø der de ansatte ikke arbeider alene og spredt inne i et stort antall husstander. At mange i denne gruppen kan ha glede av selskap med andre i lignende

situasjon, er også relevant her. Dette er ikke en person kommunen ser for seg å være i målgruppen for tilskudd til å bygge egen bolig eller kjøpe egen bolig. Det finnes en viss mulighet for at mannen og familien kan søke om tilpasningstilskudd, det ville sannsynligvis da være behov for en stor pengesum til dette, og involvering av arkitekt, fysioterapeut og andre relevante instanser avhengig av mannens behov og situasjon. Men sannsynligvis vil mannens hjelpebehov øke ytterligere i årene som kommer, dermed er det ønskelig med en god kartlegging og planlegging for å møte behovene, der han kan benytte seg av tilbud som allerede finnes i kommunen. Individuell plan og ansvarsgruppe med tverrfaglig koordinering er sentralt for flere av respondentene i besvarelsene.

Generelt ser det ut til at kommunen, ifølge respondentene, har gode tilbud til funksjonshemmede. Omsorgstilbudene og dag- og arbeidstilbudene ved *Miljøhuset*, blir omtalt som gode og velfungerende. Det samme blir tilbudet til multifunksjonshemmede, og generelt kartleggingsarbeidet i forhold til hvilke ressurser som behøves for den enkelte, med tanke på hjelpetilbud, medisinerer etc. Det faglige kompetansemiljøet beskrives som godt.

4.6 Nyinnflytta ungt par som ønsker eget husvære i kommunen

Ungt par på 22 og 24 år som har fått tilbud om jobb og skoleplass i Flora kommune tar kontakt med kommunen for å avklare muligheter for å anskaffe egen bolig. Hun er 24 år, nyutdanna sykepleier med studielån, som har fått fast jobb på sykehjemmet i kommunen. Han er 22 år, og har nettopp fått studieplass og studielån til det nyoppstarta Subsea-studiet i kommunen. De ønsker bolig i sentrum med husleie under kr 8 000. Om de trives ønsker de å bosette seg i kommunen i egen bolig.

Dette paret har ikke behov for en kommunal bolig og vil få avslag på en slik søknad, ifølge informantene. Informantene mener de har gode muligheter på det private markedet selv om de nok må være forberedt på at det er vanskelig å finne en sentrumsnær leiebolig til 8 000 kroner i måneden.

Studenter på Subsea-studiet har mulighet til å leie rimelige hybler i et eget bygg tiltenkt disse. Kanskje kunne de få to hybler ved siden av hverandre, foreslår flere informanter.

Samtidig som kommunen ikke kan tilby kommunal bolig til disse, er de likevel opptatt av at dette er nye innbyggere som vil være en god ressurs for kommunen og det er viktig at de trives og blir boende. Flere informanter trekker fram at de sannsynligvis kunne få god hjelp hos Informasjon og service, med veiledning til å søke om startlån eller andre ordninger gjennom Husbanken.

4.7 Kvinne med fire barn, flyktning

Kvinne, flyktning, med fire barn på henholdsvis 3, 6, 8 og 12 år. Har sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Kvinnen er under Introduksjonsprogrammet bosatt i kommunal utleieleilighet som disponeres av Innvandrersenteret. Kvinnen har fra tidligere arbeidserfaring som rengjøringshjelp fra hjemlandet, som strekker seg over en 5 års periode på deltid. Hun har ikke formell utdanning. Mot slutten av Introduksjonsprogrammet tar Innvandrersenteret kontakt med kommunen og NAV for å planlegge overgang til ny bolig og arbeidstrening eller aktivisering.

Rundt denne problemstillingen hersker det noe usikkerhet rundt den videre arbeidsmåten i kommunen når kvinnen er ferdig med Introduksjonsprogrammet. Er det NAV, Innvandrersenteret eller Flora bygg og eiendom som har ansvaret? Eller er det flere av disse som bør samarbeide? Det kan se ut til at det er litt uklare ansvarsforhold i kommunen her.

Ut fra besvarelsene fra informantene, er det ikke sikkert NAV kan bidra så mye til å skaffe denne kvinnen en bolig, slik det framstilles i vignetten. Det har imidlertid vært en praksis i kommunen at om en person som er i sluttfasen av Introduksjonsprogrammet allerede bor i en egnet bolig, vil vedkommende kunne få beholde denne boligen. Det ser ut til at det har vært noen samarbeidsproblemer når det gjelder boligtildeling og arbeidstrening de siste årene, mellom NAV og Innvandrersenteret. Ut fra besvarelsene kan det se ut til at det har sammenheng med et stort arbeidspress hos NAV, der NAV har problemer med å imøtekomme alle henvendelsene fra andre kommunale instanser og fra befolkningen.

Et eksempel kan være lang saksbehandlingstid for søknader om økonomisk sosialhjelp, der det ifølge noen av informantene har hendt at noen av søkerne opparbeider seg gjeld og inkassosaker mens de venter på svar på søknaden.

Det ligger likevel en avtale i bunn mellom NAV og Innvandrersenteret, der NAV i god tid før en person er ferdig med Introduksjonsprogrammet, skal lage en plan hvor de planlegger arbeid, utdanning eller lignende av relevante tiltak for dem. Bolig har imidlertid ikke vært direkte tema for NAVs plikter her. Om en innvandrere har kommet seg i arbeid på denne tiden, kan Informasjon og service komme på banen og bistå med søknad om startlån til kjøp av bolig. Ifølge noen av informantene er det ikke ønskelig at sosialhjelp skal være hovedinntektskilden for folk i denne målgruppen. For kvinnen vil det under Introduksjonsprogrammet være introduksjonsstønning, barnetrygd og bostøtte som vil være hennes inntektskilder. Etter Introduksjonsprogrammet vil kommunen arbeide for videre utdanning, arbeid eller arbeidstrening/praksisplass/kvalifiseringskurs og om nødvendig, sosialhjelp i en overgangsperiode. Tilbud i relasjon til utdanning og arbeidspraksis skal folk i målgruppen få gjennom Introduksjonsprogrammet, men meningen er at de ved avslutningen av programmet skal kunne delta i ordinær utdanning eller kunne ta ordinært arbeid. Det er i overgangen mellom avslutning av Introduksjonsprogrammet og ordinær utdanning eller arbeid at det ser ut til at det kan glippe mellom Innvandrersenteret og NAV.²⁸ Ifølge en informant er det viktig at kvinnen får en fast kontaktperson i NAV, og at det er et godt samarbeid mellom NAV og Innvandrersenteret for i god tid å få på plass en plan for veien videre når Introduksjonsprogrammet er over. Gjennom Introduksjonsprogrammet skal hun ha fått tett oppfølging fra Innvandrersenteret. Et godt samarbeid med Innvandrersenteret kan bidra til å sikre en ”sømløs” overgang til livet etter Introduksjonsprogrammet.

Et nytt tiltak fra NAVs side som får svært positiv omtale fra flere av informantene, er et utdanningstilbud innen helsefag der mange innvandrerkvinner deltar. For øvrig er det mange innvandrere som

²⁸ Se informasjon om løpet i Introduksjonsprogrammet, <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/Innhold-i-program/> .

får arbeid innenfor Omsorgstjenesten etter hvert. Mange har også fått tilbud om språkopplærings/praksisplass innenfor Omsorgstjenesten. Her blir de sett på som en viktig ressurs: ”Det er litt arbeid med dei først, men seinare blir dei ein kjemperessurs. Vi får fleire hender seinare, og vi treng alle hendene vi kan framskaffe no framover.”

I fasen kvinnen er i nå, er det ifølge informantene viktig å kartlegge norskkunnskapene hennes, hva slags ønsker hun har framover når det gjelder utdanning, kurs eller arbeid. Dette skjer i form av faste møter mellom kvinnen, NAV og Innvandrersenteret. Ifølge en informant kommer disse samtaleene i noen tilfeller for sent, slik at personen faller gjennom i overgangen fra Introduksjonsprogrammet og neste stoppested, der man kanskje må vente lenge før man får tilbud om for eksempel praksisplass/ tiltak. Noen ganger kan dette komme av manglende norsk-kunnskaper hos personen selv, der det er vanskelig å finne tiltak som passer. Andre ganger kan det komme av at personer som denne kvinnen kan ha ”ekstrabehov”, for eksempel tolk, noe som kan være krevende å få i stand for NAV.

Denne kvinnen er ifølge flere informanter sannsynligvis aktuell for å få språkpraksisplass i Omsorgstjenesten. Med lite utdanning og arbeidserfaring kan det være utfordrende å finne arbeid for kvinnen. Når det gjelder bolig, er det ifølge flere informanter lettere for Innvandrersenteret å framskaffe bolig til denne gruppen, fordi de garanterer for oppussing og booppfølging overfor private utleiare. Om hun nå skal finne en ny bolig gjennom kommunen, kan det bli utfordrende. Det kan også bli utfordrende å finne en stor nok bolig for fem personer, og som kvinnen har økonomi for å betale leie for, selv om hun har rett til bostøtte.

Hovedmålsetningen må være, ifølge flere informanter, å gjøre kvinnen så godt rustet som mulig for å bli mest mulig selvhjulpen etter Introduksjonsprogrammet. Arbeid, utdanning, bolig, integrering og hjelp til å skape nettverk, er stadig tilbakevendende stikkord her.

4.8 Samlende

Gjennom vignettundersøkelsen finner vi at deltagerne i undersøkelsen jevnt over har gode kunnskaper om saksbehandling og riktig henvisningsinstans i de ulike problemsituasjonene de fikk

framlagt. Ikke alle hadde like dyptgående kunnskap om saksbehandlingen i alle vignetter. Likevel ser vi det som tilstrekkelig at respondentene stort sett visste hvem personene skulle henvises til, så lenge den relevante instans kjenner til riktig saksbehandlingspraksis. For eksempel var det mange som hadde tanker og ideer om hvordan man kan hjelpe den rusavhengige mannen i vignett 1, uten å vite nøyaktig saksbehandlingspraksis. Men alle visste at NAV var riktig instans for han.

Det er en unison enighet om hvem kommunen ikke har kapasitet til å bistå; det eldre ekteparet som ønsket seg en lettstelt leilighet mens de likevel ville beholde huset sitt, og det unge nyinnflyttede paret.

Noe mer usikkerhet om framgangsmåte finner vi i vignett 2, den enslige hjemmeboende mannen med psykiske vansker, og vignett 7, flyktningkvinnen med fire barn. En årsak til dette kan være at disse personene har flere ulike typer behov som omfatter flere instanser, eller behovene er diffuse, og respondentene virker noe usikre på hvem som skal være første henvisningsinstans.

I flere av vignettene kom det tydelig fram at mange er usikre på hva som er Tiltaksteamets rolle og ansvarsområder. I flere tilfeller fikk vi inntrykk av at Tiltaksteamet ses som en "altmulig-instans" som involveres når andre tjenester ikke har kapasitet. For eksempel var det to respondenter som mente at Tiltaksteamet kunne være riktig instans for å hjelpe den økonomisk vanskeligstilte enslige moren i vignett 2. Dette kan samtidig ha en viss sammenheng med en tendens vi la merke til i besvarelsene av vignettene: respondentene viste stort engasjement og ønske om å "tenke utenfor boksen" og finne gode løsninger i sine besvarelser.

5 Avslutning

Avslutningskapittelet er delt i tre. Først redegjør vi kort for hvordan vi oppfatter nå-situasjonen på det boligsosiale feltet i Flora kommune basert på våre undersøkelser. Fokuset er på (hva som er) kommunens hovedutfordringer og da særlig de utfordringene som kommunen kan gjøre noe med. I den andre delen gir vi en vurdering av hvor vi mener kommunen bør rette sin innsats i programarbeidet og det boligsosiale arbeidet mer generelt. Helt til slutt gir vi noen betraktninger om noen punkter vi mener er viktige for å lykkes med gjennomføringen.

5.1 Hva er Floras boligsosiale utfordringer?

Boligmassen

Boligmassen i Flora er dominert av eneboliger. Det er få små leiligheter (en tredel er mindre enn 100 kvadratmeter, kun tre prosent er mindre enn 50 kvadratmeter) og det er svært lav andel blokkleiligheter (tre prosent). Leieboligmarkedet utgjør en noe mindre andel av boligmarkedet i Flora kommune enn andre sammenlignbare kommuner i regionen vi har sammenlignet med (jamfør kapittel 2.2). Samtidig er det tidvis høy arbeidsinnvandring (sesongarbeidere) på grunn av verftsindustrien, noe som bidrar til å øke etterspørselen på leieboligmarkedet og gjør det vanskeligere for andre grupper å finne seg en bolig.

Når det gjelder den boligmassen kommunen disponerer vil vi oppsummere at den ikke i tilstrekkelig er tilpasset dagens befolkning. Hvorvidt Flora kommune disponerer for få boliger er et sammensatt spørsmål (jamfør kapittel 2.2.2). Det avhenger blant annet av demografi, kommunens økonomi, situasjonen på det private eie- og leiemarkedet, og i hvor stor grad kommunen ønsker å bruke kommunal bolig som et boligsosialt virkemiddel kontra andre mulige virkemidler.

Det som synes klart er at det i perioder finnes et visst antall bostedsløse i kommunen, i den siste nasjonale kartleggingen av bostedsløshet (Dyb og Johannessen 2013) var antall bostedsløse i Flora 12 personer i den uka kartleggingen ble gjennomført (uke 48 i 2012). Videre, at kommunen i sin HSO-plan melder om både et akutt og et langsiktig behov for boliger til alle utsatte grupper (jamfør kapittel 2.2) er en klar indikasjon på at boligmassen i kommunen disponerer ikke er tilstrekkelig tilpasset dagens behov i kommunen. Flere av informantene ga også uttrykk for at noe av boligmassen hadde dårlig standard, samt et behov for at kommunen skaffer seg noen overgangsboliger. Å etablere overgangsboliger vil kunne ha en positiv betydning for gjennomstrømming i boligmassen og vil kunne gjøre flere i stand til å bo i egen bolig.

Oppfølging

Booppfølgingstjenester er et viktig virkemiddel for å få flere personer over i egen bolig og å beholde boligen over tid. Vårt inntrykk er at det har vært satt av svært lite ressurser i kommunen til booppfølgingstjenester (utover hjemmehjelp og praktisk bistand), både tidligere og slik det er i dag. Det nyopprettede Tiltaksteamet (opprettet februar 2013) og Innvandrersenteret gjør noe booppfølging i bolig overfor ”sine” brukere, men ut ifra våre undersøkelser, virker det som de to tjenestene gjør denne prioriteringen fordi de opplever at det er et sterkt behov for det blant deres målgrupper – ikke fordi det er nedfelt i deres instruksjoner eller lignende, for eksempel at de skal bruke x antall ressurser på booppfølging (i bolig).

En annen utfordring med det å yte tjenester i bolig til noen av de mest vanskeligstilte gruppene (for eksempel rus og psykiatri) er de ansattes sikkerhet. Flere av informantene vi har intervjuet, både på operativt og strategisk nivå, sier det er flere adresser hvor de ikke vil sende inn ansatte alene, av hensyn til deres egen sikkerhet. Det sier både noe om alvorlighetsgraden på tjenestebehovet som finnes på noen boligadresser i kommunen og at det er ressurskrevende å gi tjenester i disse tilfellene (dobbel bemanning).

Hovedutfordringen vedrørende booppfølgingstjenester er todelt, det handler om ressurser og rolleavklaring. Basert på våre undersøkelser er det grunnlag for å hevde at det per i dag er satt av for lite ressurser til booppfølgingstjenester. Videre finner vi at det

er et behov for å avklare hvem (hvilken tjeneste) som har hvilket ansvar, og når (oppgaveavgrensning). Her vil vi legge til at vi med klargjøring av ansvars- og oppgavefordeling ikke mener at alle oppgaver nødvendigvis kan defineres og fordeles i detalj. En erfaring fra andre kommuner vi har studert, hvor de har jobbet godt med booppfølging er at i) kommunen har en eller flere booppfølgerstillinger som har booppfølging som en hovedoppgave i sin stillingsinstruks, ii) booppfølgerne står meget fritt til å vurdere hvem de skal yte bistand til, når og hvor mye. Dette kan være hensiktsmessig ettersom behovene personer i målgruppen har, erfaringsmessig kan variere veldig fra dag til dag og uke til uke. Dersom det viser seg å være et vedvarende tjenestebehov over tid koples andre tjenester inn.

Et viktig element i arbeidet med rolleavklaring når det gjelder booppfølging er å definere Tiltaksteamets rolle klarere. Vignettundersøkelsen viser at mange mener at Tiltaksteamet kan ha en rolle i mange ulike scenarier. Dette kan illustreres med en informants uttalelse: hver gang Flora oppretter en ny tjeneste innenfor dette feltet, så har det lett for å skapes en forventning om at den nye tjenesten skal ta seg av ”alle” de vanskelige sakene, forstått som de sakene som ikke lar seg enkelt plassere innenfor en av de andre tjenestene.

Boligtildeling

Når ansvaret for boligtildeling er fordelt mellom flere tjenester (som i Flora) kan det være en risiko for at hver av tjenestene kun tenker på ”sin” målgruppe. Det kan også være vanskelig for tjenestene å tilegne seg en helhetlig oversikt over søker- og beboermassen og gjøre helhetsvurderinger av hvem av søkerne som bør tildeles bolig og hvor. Denne typen problemstillinger peker også kommunen selv på i sin søknad til Husbanken om deltakelse i bustadsosialt velferdsprogram (jamfør kapittel 3.2). Ettersom det er ventelister på kommunal bolig og det meldes om et boligbehov hos alle utsatte grupper, er kommunen nødt til kontinuerlig å gjøre vanskelige avveininger og prioriteringer mellom ulike grupper. En annen utfordring er at det kan oppstå uklarheter om tildelingsansvar ved ”overgangene”, hvem har hvilket ansvar, og når. Ett eksempel er flyktninger etter Introduksjonsprogrammet – hvem har ansvaret for dem da; er det NAV eller andre? Et annet eksempel er vanskeligstilt ungdom når

de passerer myndighetsalderen, da sorterer de ikke lenger under tjenesten Barn og Unge. Hvem har da ansvaret? Blir de fulgt opp om de skulle ha behov for å bli fanget opp? En tilleggsutfordring her er at unge i denne fasen sjelden ønsker oppfølging, enten fordi de er lei av intervensjon fra det offentlige, eller fordi de fremdeles er såpass unge at de ikke har rukket å utvikle problemer som er ”store nok” til at de selv ser at de kunne behøve hjelp med å løse dem.²⁹

Vi stiller spørsmål ved om dagens organisering med tildelingsansvar fordelt på fire tjenester er den mest hensiktsmessige måten å gjøre det på. Dette bør kommunen utrede nærmere. I utredningsarbeidet bør kommunen også se hvordan dagens boligtildeling er koplet opp mot tildelingen av tjenester og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene. Disse tre bør ses i sammenheng slik at en får gitt et mest mulig tilpasset og målrettet tilbud til hver enkelt bruker. Det trenger ikke bety at ansvaret for disse tre oppgavene skal samles på samme tjenestested, det vesentlige er at det er en nær kopling mellom de som har ansvaret for de tre oppgavene. Her kan det nevnes at Ekspertgruppen som ble oppnevnt av Arbeidsdepartementet for å vurdere oppgave- og ansvarsdelingen i NAV i sin sluttrapport fra 2010, anbefalte at forvaltningen av både kommunale boliger og Husbankens boligøkonomiske virkemidler holdes utenfor NAV, og flyttes ut dersom de allerede er plassert innenfor. Deres anbefaling angår primært NAV, og hvilken oppgaveportefølje som vil være best for NAV. Når det gjelder kommunale boliger og de boligøkonomiske virkemidlene er deres argument at disse oppgavene «har liten kobling opp mot brukeroppfølgingen i NAV-kontoret» (s. 27 i Ekspertgruppens sluttrapport gjengitt i Langsether og Sandlie (2010:98).

Økonomiske virkemidler

Det tydeligste funnet når det gjelder kommunens bruk av økonomiske virkemidler er en markant økning i kommunens videretildeling av startlån i perioden 2009-2012. I denne perioden har økt bruk av startlån vært en generell trend i norske kommuner. Økningen i Flora har vært betydelig høyere enn landsgjennom-

²⁹ For en grundig diskusjon av utfordringer rundt unge i randsonen, se Dyb m.fl. (2013), kapittel 5 og 6.3.

snittet, men 2012-nivået ligger likevel noe under landsgjennomsnittet om en ser på beløp til startlån videretildelt av kommunen per husstand (jmfør kapittel 3.3.2).

I lys av økningen i kommunens videretildeling av startlån er det overraskende at kommunens retningslinjer for startlån ikke har vært revidert på lang tid.

Samarbeid

På kommunalt nivå er det administrative ansvaret for de boligsosiale oppgavene som regel spredt mellom flere avdelinger og underliggende enheter. Flora kommune er intet unntak. Noe av grunnen til det er at mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet er personer med behov for sammensatte tjenester og oppfølging over lengre tid. Derfor er det viktig at kommunene er organisert slik at de legger godt til rette for samarbeid og koordinering mellom alle aktørene innenfor det boligsosiale feltet.

Vi finner at samarbeidet mellom de ulike aktørene i kommunen stort sett fungerer godt. Koordinerende enhet og HOBUN-nettverket (nå skiftet navn til HSO-nettverket) er samarbeidsarenaer som er opprettet for å sikre tverrfaglig samarbeid og koordinering i arbeidet med å sikre at tjenestemottageren får riktig type hjelp. Disse nettverkene ble trukket fram i positive ordelag av informantene.

NAV blir av flere informanter beskrevet som vanskelig å samarbeide med. Kritikken går mest på at vedtak og tiltak tar for lang tid, og at de ansatte hos NAV ofte er utilgjengelige. Ut fra intervjuuttalelsene får vi inntrykk av at det ikke er ”vrang vilje” hos NAV som er årsaken til dette problemet, snarere et stort arbeidspress og mange brukere. Hensynet til personvernet kan også gjøre samarbeid med NAV og andre tjenester som har taushetsplikt krevende, for eksempel i forbindelse med boligtildeling hvor FBE ønsker så mye informasjon som mulig om personen(e) som skal inn i boligen.

Kompetanse

Kompetanseutvikling og -heving er en viktig komponent i Bustadsosialt utviklingsprogram. Et moment vi vil trekke fram er begrepet *taus kunnskap*; som finnes i alle organisasjoner – kunnskap og kompetanse som er opparbeidet gjennom praksis og som ikke –

eller i liten grad – overføres gjennom utdanning og organisert opplæring (f. eks Værness 1987). Denne kunnskapsformen kan gjøres delvis eksplisitt ved å etablere arenaer for kunnskapsoverføring og læring.

Vi har ikke gjort egne undersøkelser eller kartlegginger av de ansattes kompetanse. Vi vil likevel trekke fram tre områder hvor vi tror enkeltpersoner og/eller tjenester i kommunen besitter taus kunnskap (opparbeidet gjennom praksis, jamfør forrige avsnitt) som andre ansatte og tjenester i kommuneorganisasjonen kan ha nytte av. De tre områdene er booppfølging, økonomiske virkemidler og det private leiemarkedet.

Booppfølging er ressurskrevende, og mye av kunnskapen er erfaringsbasert. Vårt inntrykk er at ansatte i Tiltaksteamet og hos Innvandrersenteret har opparbeidet seg kunnskap og kompetanse på feltet gjennom erfaring. Hvis kommunen ønsker å styrke organisasjonens booppfølgingskompetanse er det viktig at en bygger på og deler mellom seg de erfaringene og den kunnskapen som nevnte tjenester besitter.

Vi finner at kjennskapen til de økonomiske virkemidlene rundt omkring i kommuneorganisasjonen er noe varierende. Folk vet hvem som forvalter de økonomiske virkemidlene, men ikke nødvendigvis hvilke virkemidler som finnes og hva som er vilkårene for å bruke de ulike virkemidlene. Derfor bør det iverksettes tiltak for å øke de ansattes kunnskap om de ulike virkemidlene som er til disposisjon, og disse virkemidlenes potensial. Dette bør være lite ressurskrevende og kan gjøres i form av et informasjonspunkt på personalmøter, nettverkssamlinger eller lignende. Det vil være hensiktsmessig å gjøre informasjonen målrettet da ikke alle virkemidlene er like relevante for alle ansatte i kommunen. For eksempel er det lite hensiktsmessig ressursbruk å sørge for at alle i kommunen gjøres kjent med Husbankens investeringstilskudd til bygging og fornying av sykehjem og omsorgsboliger.

Informantene som har kjennskap til det private leiemarkedet i Flora sier at det er sterkt press og at det derfor er krevende for noen grupper å skaffe seg en privat leiebølig. Dersom flere av kommunens innbyggere klarer å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet (eller eiemarkedet) vil det nødvendigvis lette trykket på de boligene som kommunen disponerer. Derfor kan det være

hensiktsmessig av kommunen å bruke mer ressurser på å hjelpe folk inn på det private markedet. En mulighet er at kommunen inntar en mer proaktiv rolle på det private leiemarkedet, for eksempel ved å ha en kontinuerlig dialog med private utleiere, følge personer på visning, gi opplæring om hvordan en går fram for å få tak i en bolig (gå på visninger, se på boligannonser mv.). Etter det vi forstår har Innvandrersenteret opparbeidet seg en del erfaring på dette feltet. Dersom kommunen ønsker å ha en mer aktiv rolle overfor det private leiemarkedet bør den bygge på de erfaringene som Innvandrersenteret har opparbeidet seg.

5.2 Hvor bør Flora rette innsatsen?

Under gis forslag til satsingsområder som kommunen, etter vår vurdering, bør fokusere på i sitt framtidige boligsosiale arbeid.

Vi vil understreke at det endelige svaret på hva som skal være kommunens satsingsområder i programsatsingen kommunen nå skal i gang med, og det framtidige boligsosiale arbeidet, er opp til kommunens politiske og administrative ledelse samt programrets styringsgruppe å avgjøre. Våre forslag er basert på det datamaterialet som vi har innhentet og analysert i forbindelse med denne eksterne foranalysen. Det tas forbehold om at det kan være saksopplysninger og forhold i kommunen som vi ikke har fått kjennskap til gjennom vår datainnhenting og som vil virke inn på realismen i de foreslåtte satsingsområdene. Forslagene er ment som konstruktive innspill til kommunens videre arbeid med å utvikle sitt boligsosiale arbeid og oppstart i boligsosialt utviklingsprogram.

Overordnet mener vi kommunen bør fokusere på tre hovedsatsingsområder:

1. Omdisponere den kommunale boligmassen slik at den i større grad samsvarer med kommunens/målgruppens behov.
2. Forebyggende arbeid, særlig fokus på ungdom og unge³⁰ som står i faresonen for å bli vanskeligstilt på boligmarkedet.

³⁰ Med ungdom og unge tenker vi her på personer i slutten av tenårene til begynnelsen av 20-årene.

3. Jobbe for å få bedre gjennomstrømming i den boligmassen kommunen disponerer.

Punkt 3 kan egentlig leses som en sammenfatning av flere mindre satsingsområder, noe vi kommer tilbake til under kapittel 5.2.3.

5.2.1 Omdisponering av boligmassen

Omdisponering av boligmassen kan skje på tre måter:

a) endringer i eksisterende boligmasse

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

b) salg av eksisterende boligmasse

Kommunen disponerer i dag en boligmasse på nivå med landsgjennomsnittet. Samtidig gir HSO-planen uttrykk for at det er flere boligtyper kommunen mangler, eller har for lite av. Derfor bør eventuelle salg av den kommunale boligmassen gjøres med varsomhet. Ved eventuelle salg av boligmassen bør det skje i en to-trinnsprosess (jf. kapittel 2.2.2) hvor kommunen selger boliger den ikke har behov for, for så å kjøpe/bygge boliger den har behov for. Det er viktig at inntektene av eventuelle boligsalg øremerkes til ervervelse av nye boliger. På den måten vil en sikre at salgene ikke bare gir en reduksjon i den kommunale boligmassen, men også bidrar til en bedre tilpasning til dagens behov blant de vanskeligstilte.

c) omregulering av tomter

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

Som det framgår av det ovennevnte kan omdisponering av boligmassen gjøres på flere måter. Videre må kommunen ha utarbeidet gode kunnskapsoversikter over behov (oversikt over antall vanskeligstilte og deres boligbehov) og boligmasse. På den måten vil kommunen ha god oversikt over hvilke mangler den eksisterende boligmassen har, og hva som eventuelt er overflødig. Et siste viktig element er at kommunen har kapasitet til å gjøre det nødvendige strategi- og planleggingsarbeidet. I den forbindelse er det bekymringsverdig at Flora bygg og eideom (FBE) melder om at de på grunn av kapasitetsbegrensninger ofte må nedprioritere planleggingsdelen av sitt arbeid (jf. kapittel 2.2.2).

5.2.2 Forebyggende arbeid

Vi har i liten grad snakket særskilt om vanskeligstilt ungdom og unge i denne rapporten. Mange av disse bor fortsatt hjemme hos foreldrene og er følgelig selv ikke vanskeligstilte på boligmarkedet, men de kan bli det. Tallmaterialet om ungdom og unge som NAV og andre tjenester i kommunen rapporterer, for eksempel i kommunens Økonomi- og handlingsprogram 2013-2016 og HSO-planen, gir grunn til bekymring (se kapittel 2.1). Videre mangler kommunen ”metodikk, samarbeid, koordinering og personell som kan prioritere oppfølging av ungdommar intensivt i avgrensa periodar” (Flora kommune 2012b:21). Derfor mener vi kommunen bør ha et ekstra fokus på ungdom og unge i sitt programarbeid.

Tidlig innsats opp mot ungdom og unge i faresonen vil på sikt kunne gi store besparelser på kommunens budsjett, det vil kunne redusere søkerpåganga på de kommunale boligene og det vil kunne avlaste deler av det kommunale tjenestetilbudet. De menneskelige ”besparelsene” unge i randsonen kan få gjennom å bli fanget opp før problemene eskalerer for mye, er også et viktig aspekt her.

5.2.3 Bedre gjennomstrømming i boligmassen

Kort fortalt finnes det to måter å få til en bedre gjennomstrømming i den kommunale boligmassen:

- i) Iverksette forebyggende tiltak med siktemål å redusere pågangen, altså tiltak rettet mot inntakssiden

- ii) iverksette tiltak med siktemål å få folk over på det private leie- eller eiemarkedet, altså tiltak rettet mot uttakssiden.

Tiltakene som skisseres nedenfor har det til felles at de etter vår vurdering vil bidra til å gi bedre gjennomstrømming i boligmassen kommunen disponerer. Dette er tiltak som vil imøtegå en eller flere av kommunens utfordringer som vi har identifisert i denne foranalysen. Tiltakene retter seg mot områder som kommunen kan påvirke.

i) Booppfølging

Etter vår vurdering bør kommunen styrke sine booppfølgings-tjenester og klargjøre hvilken rolle og hvilket ansvar booppfølgings-tjenesten skal ha. Tiltaksteamets rolle og funksjon bør tydeliggjøres i den forbindelse, både internt i Tiltaksteamet og utad i det øvrige kommunale tjenesteapparatet.

ii) Overgangsboliger

For en del av de svært vanskeligstilte kan overgangen til egen bolig være både tøff og krevende. For å unngå tilbakefall og sikre at de klarer å bli boende i sin egen bolig er det viktig at de får oppfølging, jamfør forrige punkt. Hvilket oppfølgingsbehov de har vil variere og for enkelte vil en form for overgangsbolig kunne bidra til å gjøre overgangen til egen bolig lettere, og det vil kunne øke sannsynligheten for at vedkommende blir boende.

iii) Over til det private leiemarkedet

Etterspørselen etter kommunale boliger er større enn tilbudet. Derfor må kommunen prioritere mellom ulike grupper. Noen av de som søker oppfyller heller ikke kriteriene for å kunne bli tildelt en kommunal bolig. For de som ikke oppfyller kriteriene, og de som kommer bakerst i køen til å få kommunal bolig, er det private leiemarkedet et nærliggende alternativ. Men også på det private leiemarkedet kan det være krevende å få innpass. Derfor mener vi kommunen bør vurdere å iverksette tiltak som kan gjøre det lettere for vanskeligstilte å komme seg inn på det private leiemarkedet. Aktuelle tiltak kan være å sette av en ressurs i kommunen som jobber aktivt opp mot private utleiere og/eller de som er på søken etter en leiebolig.

iv) Over til eiemarkedet

Startlån og ulike ”fra leie til eie”-modeller er to virkemidler kommunen kan bruke for å hjelpe vanskeligstilte, herunder beboere i de kommunale boligene, inn på eiemarkedet. Gjeldende kommunale retningslinjer for tildeling av startlån er gått ut på dato og bør følgelig revideres.

Videre bør kommunen innhente kunnskap og erfaringer fra andre kommuner som har prøvd ut ulike ”fra leie til eie”-modeller og vurdere om noen av deres erfaringer kan overføres til egen kommune (jmfør for eksempel Bergen kommune 2013). Slike modeller kan føre til at flere vanskeligstilte kommer seg inn på det private boligmarkedet.

v) Kompetanse

Deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram vil gi økt boligsosial aktivitet i program perioden, og vil følgelig gi en gyllen mulighet til å bygge opp den boligsosiale kompetansen i kommunen. Det er viktig at kommunen tenker kompetansebygging i alle sine tiltak. For eksempel ved å legge til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers i kommunen, og å sikre at den kunnskapen som innhentes blir nedskrevet og at den forankres i rutiner. På den måten vil en øke sjansene for at de iverksatte tiltakene ikke blir ”engangstiltak” eller tidsavgrensede prosjekter der kompetansen forsvinner med prosjektlederen etterpå, men bidrar til læring og økt kompetanse.

Under kapittel 5.1 trakk vi fram tre områder (booppfølging, økonomiske virkemidler og det private leiemarkedet) hvor vi tror enkeltpersoner og/eller tjenester i kommunen besitter taus kunnskap (opparbeidet gjennom praksis) som andre ansatte og tjenester i kommuneorganisasjonen kan ha nytte av. Det bør også nevnes at flere høyskoler i dag tilbyr etter- og videreutdanningskurs i boligsosialt arbeid og noen av Husbankens regionkontorer har midler til stipend for ansatte i kommuner som har boligsosialt arbeid som ansvarsområde.

5.3 Hvordan lykkes i gjennomføringen?

Ansvaret for programarbeidet og organiseringen og gjennomføringen av den ligger hos kommunen. Vi vil likevel avslutningsvis

komme med noen betraktninger om momenter vi mener vil være viktige i gjennomføringen av kommunens deltakelse i det boligsosiale utviklingsprogrammet.

– Få med politikerne

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

– Brukerperspektivet bør tas med

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

– (Arbeid, utdanning og helse)

Dette punktet faller egentlig utenfor hva denne foranalysen har sett på (derfor parentes). Punktet er tatt med for å understreke at det boligsosiale arbeidet ikke virker innenfor et vakuum. For å lykkes på det boligsosiale området er det viktig at en også lykkes på velferdsstatens tre andre kjerneområder (i tillegg til bolig som er den fjerde): arbeid, utdanning og helse. Derfor er det viktig at kommunen ser de fire områdene i sammenheng og sikrer det nødvendige samarbeidet på tvers. I lys av Floras demografiske utfordringer (se kapittel 2.1) synes koplingen til utdanning å være særlig viktig.

– Tiltaksprioritering

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

Det vil ikke være mulig å gi detaljerte svar på alle tre spørsmålene for alle planlagte tiltak. Likevel bør kommunen utarbeide en tiltaksoversikt hvor de tre spørsmålene besvares. Med bakgrunn i oversikten bør en så rangordne tiltakene etter hvordan kommunen vil prioritere disse i sitt programarbeid.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf et.al (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf og Kim Christian Astrup (2008): *Samspeillet mellom bostotte, boligtilskudd og startlån*. Oslo: NIBR.
- Bergem, Randi et.al (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram - forankring av arbeidet med handlingsplan*. Notat 21/2010. Møreforskning Volda.
- Bergem, Randi et.al (2012): *Fundamentet er lagt: evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram : delrapport 2011*. Volda: Møreforskning.
- Bergen kommune (2013): *Fra leie til eie. Prosjektrapport, 2011-2013*. Bergen: Bergen kommune/Husbanken. URL: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00180/Prosjektrapport_Fra_180869a.pdf [Lesedato 17.12.2013]
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2013): *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5. Oslo: NIBR
- Dyb, Evelyn et.al (2013): *Forklaringer på bostedsløshet (under utgivelse)*. NIBR-rapport 2013:6. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn et.al (2011): *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: Foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge – en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn et.al (2008): *På vei til egen bolig: evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. Oslo: NIBR.

- Dyb, Evelyn, et.al (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Oslo: Byggforsk
- Dyb, Evelyn et.al (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Flora kommune (2012a). Budsjett- og Handlingsprogram 2013. Økonomiplan 2013-2016.
- Flora kommune (2012b). Helse-, sosial- og omsorgsplan 2013-2016.
- Flora kommune (2012c). Søknad om å delta i Husbanken sitt program Bustadsosialt velferdsprogram.
- Fimreite, Lise og Tor Medalen (2005): *Governance i norske storbyer : mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Husbanken (2009): *Programbeskrivelse for Boligsosialt utviklingsprogram: langsiktig og forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner* : Husbanken region sør. URL: <http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Programbeskrivelse%20basis%20ny.ashx> Lesedato: 24.02.12.
- Johannessen, Katja Haarslev og Evelyn Dyb (2011): *På ubestemt tid: døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*. Oslo: NIBR.
- Knutagård, Marcus (2009). *Skälens fångar*. Malmö: Ègalitè.
- Kvinge, Torunn og Per Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge: kartlegging av offentlig ressursbruk*. Oslo: NIBR.
- Langsether, Åsmund et.al (2008): *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Åsmund og Hans-Christian Sandlie (2010): *Boligsosiale utfordringer og løsninger: en forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Lied, Camilla (2013): *Gatejurister. Oppsøkende retts hjelp til folk med rusrelaterte problemer*. Oslo: Akademika forlag
- Myrvold, Trine (2002): *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv*. Oslo: NIBR.

- NOU 2011:15: *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Sandkjær Hanssen, Gro (2012). "Negotiating Urban Space: Challenges of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning". *Scandinavian Political Studies* 35(1):22-47.
- St. mld nr. 17 (2012-2013) *Byggje-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.mld. nr. 23 (2003/2004): *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ulfrstad, Lars-Marius (2011): *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ytrefhus, Siri et.al (2007): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2*. Oslo: Fafo.
- Værness, K (1987): "On the rationality of caring". I: Showstack Sasson (red.): *Women and the State. The shifting boundaries of public and the private*. London Unwin Hyman.
- Aarland, Kristin (2011). "En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet". Vedlegg til NOU (2011) *Rom for alle*. Tilgjengelig på:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/rapporter/en_modell_for_vurdering_av_eierskapspotensial_et.pdf