

Marte Bjørnsen
Katja Johannessen
Helge Renå

Skedsmo kommune – en boligsosial analyse



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Skedsmo kommune – en boligsosial analyse

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2012:15	Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune
NIBR-rapport 2012:14	Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune
NIBR-rapport 2011:33 til	Evaluering av Husbankens tilskudd utleieboliger
NIBR-rapport 2011:22	Boligsosialt utviklingsprogram i Grouddalen
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlånsøkere
NIBR-rapport 2011:8 samfunnsøkonomiske	Kommunal- og 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

Marte Bjørnsen
Katja Johannessen
Helge Renå

Skedsmo kommune – en boligsosial analyse

NIBR-rapport 2013:8

Tittel: **Skedsmo kommune – en boligsosial analyse**

Forfatter: Marte Bjørnsen, Katja Johannessen og Helge Renå,

NIBR-rapport: 2013:8

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

Prosjektnummer: 3074

Prosjektnavn: Boligsosial utredning for NAV Skedsmo

Oppdragsgiver: NAV Skedsmo

Prosjektleder: Helge Renå

Referat: Analyse av Skedsmo kommunes boligsosiale utfordringer. Analysen skal legge et grunnlag for bedre boligsosialt arbeid i kommunen og planlegging av Skedsmo kommunes fremtidige boligpolitikk. I studien inngår en kartlegging av eksisterende boligmasse og beliggenhet i Skedsmo, kartlegging av innbyggernes sammensetning, en analyse av utviklingstrekk og fremtidige behov samt en beskrivelse av aktuelle virkemidler som kan brukes for å legge til rette for en villet utvikling med muligheter og begrensninger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mai 2013

Antall sider: 74

Pris: kr 250,-

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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

På oppdrag for Skedsmo kommune ved NAV Skedsmo har NIBR gjennomført et prosjekt hvor formålet var å gjennomføre en analyse av hva som er kommunens boligsosiale utfordringer. Rapporten skal danne underlagsmaterialet for aktive valg i en helhetlig boligstrategisk planlegging. Prosjektet har vært gjennomført av Helge Renå (prosjektleder), Marte Bjørnsen og Katja Johannessen. Bjørnsen har gjort de statistiske framskrivningene og hatt hovedansvaret for kapittel 2.1 og kapittel 4. Johannessen har bistått i gjennomføringen av intervjuer og gitt kommentarer underveis i prosjektet.

Vi vil takke alle informantene som tok seg tid til å stille til intervju, det har vært en viktig datakilde for vårt arbeid. En spesiell takk til de som deltok på dialogmøtet, og til vår kontaktperson i kommunen Atle A. Jahn, som har bistått oss underveis i prosjektet.

Oslo, mai 2013

Evelyn Dyb

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Innledning.....	14
1.1 Data og metode.....	14
1.2 Boligsosialt arbeid og sosial boligpolitikk.....	15
2 Skedsmo kommune: befolkning, bolig og planverk.....	18
2.1 Historisk utvikling i demografiske og socioøkonomiske forhold	18
2.1.1 Befolkningsvekst og aldersstruktur	19
2.1.2 Befolkningens bevegelser.....	22
2.1.3 Arbeidsmarked og næringsstruktur	24
2.1.4 Utdanningsnivå og husholdningenes økonomi	28
2.2 Boligmassen i Skedsmo	32
2.2.1 Boligmarkedet.....	32
2.2.2 Den kommunale boligmassen.....	34
2.3 Kommunens planverk.....	39
3 Boligsosialt arbeid i Skedsmo	41
3.1 Organisering: overordnet og det boligsosiale	41
3.2 Boligtildeling	43
3.3 Over i egen bolig.....	45
3.3.1 Å mestre sin bosituasjon.....	45
3.3.2 Å skaffe seg egen bolig.....	48
3.3.3 Bosetting av flyktninger	49
3.3.4 Økonomiske virkemidler	50
3.4 <i>Strategisk</i> boligsosialt arbeid	52
3.5 Sosial boligpolitikk = forretningsmessig drift?	55
4 Framtidig boligbehov i Skedsmo kommune	56

4.1	Grunnlag for beregningene	56
4.1.1	SSBs befolkningsframskrivinger 2011-2040.....	56
4.2	Planleggings- og analysesystemet PANDA.....	57
4.3	Befolkningsutviklingen i Skedsmo kommune 2012- 2033.....	59
4.4	Beregnet boligbehov.....	61
5	Avslutning.....	65
5.1	Hva er kommunens boligsosiale utfordringer?.....	65
5.2	<i>Hva kan gjøres for å løse utfordringene?</i>	69
	Litteratur	72

Tabelloversikt

Tabell 2.1... Befolkningsutvikling siste 20 år i Skedsmo. Per 1.januar utvalgte år.....	20
Tabell 2.2... Befolkningens aldersfordeling i Skedsmo per 1. januar i utvalgte år.....	21
Tabell 2.3... Samlet antall husholdninger fordelt på husholdningstype i Skedsmo, Nedre Romerike og Oslo/Akershus.....	22
Tabell 2.4... Befolkningsutvikling etter tilvekstfaktor. Utvalgte år.....	23
Tabell 2.5... Regionflytting i Oslo og Akershus i 2011.....	23
Tabell 2.6... Sysselsetting etter bosted og arbeidssted i Skedsmo per 1. januar utvalgte år.....	25
Tabell 2.7... Tilknytning til arbeidsmarkedet i Oslo og Akershus. Tall per 1. januar 2012.	26
Tabell 2.8... Inn- og utpendling mellom regionene i hovedstadsområdet.....	27
Tabell 2.9... Sysselsettingsandeler i aggregerte næringsgrupper i Skedsmo. Utvalgte år.....	28
Tabell 2.10. Utdanningsnivå i befolkningen. Personer 16 år og eldre.....	29
Tabell 2.11. Utvikling i andelen innbyggere 16 år og eldre med høyere utdanning. Tall for Skedsmo i utvalgte år.....	29
Tabell 2.12. Husholdningsinntekt etter skatt i Oslo og Akershus i 2011. Andel husholdninger per inntektskategori. Utvalgte år.....	30
Tabell 2.13. Husholdningenes gjeld som andel av samlet inntekt i 2011.....	30
Tabell 2.14. Totalt antall kommunalt disponerte boliger. 2002, 2007, 2012.	35
Tabell 2.15. Antall husstander i midlertidig botilbud	39
Tabell 3.1... Skedsmo kommunes bruk av Husbankens støtteordninger. 2009 og 2012.	51

Tabell 4.1... Aldersfordelt befolkningsutvikling i Skedsmo basert på MMMM. Utvalgte år.....	60
Tabell 4.2... Aldersfordelt befolkningsframskriving for Skedsmo. Aldersgruppens andel av totalt antall innbyggere. Basert på MMMM.	60
Tabell 4.3... Framskrevet boligbehov fordelt etter husholdningstype	62
Tabell 4.4... Framskrevet boligbehov fordelt etter boligtype	63
Tabell 4.5... Framskrevet boligbehov. Endrede forutsetninger om boligtypefordeling.	64

Figuroversikt

Figur 2.1 Antall stønadsmottakere per 1 000 innbygger. 2001-2011.....	31
Figur 2.2 Antall stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i Skedsmo kommune, etter alder. 2001-2011.....	32
Figur 2.3 Gjennomsnittlig kvmpris eneboliger. 2002-2012. 2002=100	33
Figur 2.4 Gjennomsnittlig kvmpris blokkeiligheter. 2002- 2012. 100=2002.....	34
Figur 2.5 Antallet bosatte flyktninger i 2011. Kilde: IMDi.....	37
Figur 4.1 Ettårig befolkning i 2012 og 2033. Framskrevet befolkning etter MMMM.....	61

Sammendrag

Marte Bjørnsen, Katja Johannessen og Helge Renå

Skedsmo kommune – en boligsosial analyse

NIBR-rapport 2013:8

Rapporten gir en analyse av Skedsmo kommunes boligsosiale utfordringer basert på våre undersøkelser gjennomført i perioden januar-april 2013.

Skedsmo kommune har hatt en sterk befolkningsvekst det siste tiåret, og den er ventet å vedvare i årene som kommer. Statistiske beregninger basert på Statistisk sentralbyrås (SSB) framskrivninger tilsier at det vil være behov for å bygge minst 8 000 boliger i Skedsmo kommune i løpet av de neste 20 årene. Befolkningsveksten vil etter all sannsynlighet også medføre at antallet vanskeligstilte på boligmarkedet øker.

Det er flere utviklingstrekk som, hvis de fortsetter uendret, vil gjøre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet enda vanskeligere i tiden som kommer: For det første en sterk prisvekst på blokkleiligheter i Skedsmo sammenlignet med de andre Akershus-kommunene. Så lenge befolkningsveksten fortsetter, og kommunens utbyggingspolitikk er å bygge ut i form av fortetting i det såkalte LSK-triangelet (Lillestrøm – Skedsmo – Kjeller) er det grunn til å tro at prisveksten på blokkleiligheter vil fortsette. For det andre har antallet kommunale boliger, sett i forhold til befolkningsstørrelsen, blitt redusert de seneste årene. Tilbudet av boliger til ulike grupper vanskeligstilte har med andre ord blitt redusert, mens det kan synes som om etterspørselen har økt. Hvis denne utviklingen fortsetter vil det kunne gi kommunen betydelige utfordringer i tiden framover, dersom kommunen ikke er oppmerksom på utviklingen og er tidlig ute med tiltak, virkemidler og tjenester som responderer på utviklingen.

Etter vår vurdering kan kommunen tjene på å tenke og jobbe mer strategisk i sitt boligsosiale arbeid, i betydningen evne til å se ulike virkemidler og tiltaksområder i sammenheng, og at beslutninger og prioriteringer gjøres på grunnlag av helhetlige vurderinger. Helt konkret tror vi det ligger et forbedringspotensial i kommunens planverk, samarbeid og kommunikasjon på tvers av relevante sektorer, bruken av økonomiske virkemidler og boligtildeling.

Vi vil understreke at det endelige svaret på hva som skal gjøres for å løse kommunens boligsosiale utfordringer nå og i framtiden, og ikke minst hvordan det skal gjøres, er opp til kommunens politiske og administrative ledelse å avgjøre. Men i oppdragsspesifikasjonen for dette prosjektet bes det om at prosjektet peker på hva som kan være aktuelle virkemidler for å få det boligsosiale arbeidet ”i en villet utvikling”¹, og hvem som vil være viktige aktører i dette arbeidet.

Basert på den boligsosiale analysen vi har gjennomført gis det i rapporten forslag til aktuelle tiltaksområder og virkemidler for å løse kommunens boligsosiale utfordringer. For å håndtere dagens boligsosiale utfordringer anbefaler vi:

- Å gjøre den boligsosiale handlingsplanen mer forpliktende, og at den er mer tydelig i prioriteringen mellom de ulike tiltakene
- Å etablere fellesarenaer hvor Eiendom, relevante avdelinger fra Helse og Omsorg og Nav kan møtes for å drøfte ideer om hvordan en skal få etablert flere boliger, få mer hensiktsmessig boligmiljøer og å sikre en felles struktur for den interne samhandlingen.
- Å gjennomgå dagens organisering av saksbehandlingen ved tildeling av kommunal bolig med siktemål om å finne en organisering som i større grad klarer å se helheten av søkerne når prioriteringene blir gjort.

¹ Hva som menes med ”en villet utvikling” mener vi det er opp til den politiske og administrative ledelse og definere nærmere. Vi har lagt til grunn en generell antagelse om at ”en villet utvikling” er å forsøke å løse de boligsosiale utfordringene som kommunen står overfor.

- Å utrede alternativer til dagens ordning vedrørende bistand til mindreårige flyktninger med å skaffe seg bolig når de passerer myndighetsalder.
- Å bruke startlån mer målrettet mot de som er økonomisk vanskeligstilte leietakere.
- Å styrke kommunens boveiledertjeneste.

I tillegg til dette vil vi nevne tre forhold som kommunen også, etter vår oppfatning, vil tjene på å være bevisste på:

- Å tenke forebygging i det boligsosiale arbeidet
Å gi tjenester og et boligtilbud som egner seg for de ulike målgruppene innenfor det boligsosiale arbeidet er en svært ressurskrevende oppgave for kommunen. Derfor vil alle tiltak som bidrar til at færre personer *blir* vanskeligstilte være ressursbesparende for kommunen. Poenget kan virke selvsagt, men ofte blir forebyggende tiltak nedprioritert når det blir spørsmål om økonomiske prioriteringer i forbindelse med budsjettforhandlinger m.v. Boveiledning, økonomi- og gjeldsrådgivning, arbeidsmarkedstiltak, og tiltak for å redusere frafallet på videregående skole er alle eksempler på tiltak som det er grunn til å tro at vil ha en positiv og forebyggende effekt i det boligsosiale arbeidet.

- Volumet på antallet kommunale boliger.

Skedsmo kommune ligger langt under landsgjennomsnittet, og de siste årene har det vært en nedgang i antall kommunale boliger sett i forhold til befolkningsstørrelse. Det er all grunn til å tro at befolkningsveksten i Skedsmo vil vedvare i årene som kommer, og at det også vil medføre en økning i antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen er nødt til å imøtekomme denne utviklingen, på en eller annen måte. Flere kommunale boliger er én mulighet, utbygging av økonomiske støtteordninger og en mer målrettet bruk av disse, og utbygging av andre tjenester er andre muligheter.

- Byplanlegging og boligsosiale hensyn

I forlengelsen av forrige punkt, Skedsmo kommune er i rivende utvikling, med stor befolkningsvekst, næringsutvikling og høy arbeidsmobilitet. Basert på SSBs framskrivninger er det behov for over 8 000 nye boliger i Skedsmo kommune i løpet av de neste 20 årene. Det norske boligmarkedet er lite regulert og regulerings-

planer utformes i hovedsak av private utbyggere. Dersom kommunen vil sikre at boligsosiale hensyn ivaretas og inkorporeres i den framtidige byutviklingen kreves det en bevissthet omkring dette i framtidig planarbeid og i dialogen med private utbyggere.

Summary

Marte Bjørnsen, Katja Johannessen and Helge Renå

The Municipality of Skedsmo - a Social Housing Analysis

NIBR-rapport 2013:8

This report is an analysis of the social housing challenges of the Municipality of Skedsmo, and is based on our study conducted in January-April 2013.

The Municipality of Skedsmo had a strong population growth over the last decade and it is expected to continue in coming years. Statistical calculations based on Statistics Norway (SSB) projections indicate that there will be a need to build at least 8000 housings in Skedsmo over the next 20 years. The expected population growth is also likely to lead to an increasing number of disadvantaged in the housing market.

There are several trends that, if they continue, will make the situation of the disadvantaged in the housing market even more difficult in the future: firstly, a strong rise in prices of flats in Skedsmo compared with the other municipalities in Akershus county. As long as the population growth continues and the municipals development policy is to develop in terms of densification in the so-called LSK triangle (Lillestrøm - Skedsmo - Kjeller), there is reason to believe that the price growth of flats will continue. Secondly, the number of municipal dwellings in relation to population size has been reduced in recent years. Thus, the number of dwellings for different groups of disadvantaged on the housing market has been reduced, while it appears that the demand has increased. If this trend continues and the municipality does not focus on early interventions, measures and services to counter this trend, the municipality could face significant challenges in the future.

In our opinion, the municipality may profit on thinking and working more strategically in its social housing work, in the sense of being able to see different instruments and policy areas in relation to each other, and that decisions and priorities are based on an overall assessment. More specifically, we believe there is room for improvement in: municipal plans, collaboration and communication across relevant sectors, the use of economic instruments and housing allocation.

We want to emphasize that the ultimate answer to what should be done to solve Skedsmos social housing challenges now and in the future, as well as how to conduct any measures and policy changes, is up to the political and administrative leadership to decide. But the task specification for this project asks that the project points to what might be appropriate means to obtain social housing work "in a deliberate development" and who will be key actors in this effort.

Based on the social housing analysis we have conducted, the report gives suggestions to relevant policy areas and measures to solve the municipality's social housing challenges. To counter today's social housing challenges, we recommend:

- to make the social housing action plan, more binding and more evident regarding priorities between the different measures
- to establish common venues where the Real Estate department, relevant departments of Health Care and Nav can meet to discuss ideas on how to establish more housing, more appropriate residential environments and to ensure a common structure for the internal interaction.
- to review the current organization of procedures for the allocation of municipal housing with the aim to find an organization that to a greater extent will manage to see the entirety of the applicants when priorities are being made.
- to analyse alternatives to the current system regarding assistance to refugee minors to obtain housing when they pass the age of eighteen.
- To use Startlån more targeted to those who are economically disadvantaged tenants.

-
- Strengthen the municipal independent living assistance.

In addition to this, we will mention three factors that is in the interest of the municipality, in our opinion, to have a specific focus on in the future:

- To think prevention in social housing work

To provide services and housing that is suitable for the different target groups within the social housing area is a very demanding task for the municipality. Therefore, all measures that contribute to fewer people becoming disadvantaged at the housing market will save the municipality for resources. This may seem obvious, but often preventive measures are abandoned when there is a question of economic priorities in conjunction with the budget negotiations, etc. Independent living assistance, financial and debt counseling and measures to reduce dropout rate in high school are all examples of actions that there is reason to believe that will have a positive and preventive effect in social housing work.

- The volume of the number of municipal dwellings

Skedsmo is far below the national average, and in recent years there has been a decline in the number of municipal dwellings in relation to population size. There is every reason to believe that population growth in Skedsmo will persist for years to come, and that it will also lead to an increase in the number of disadvantaged in the housing market. The municipality will have to face this development, one way or another. More municipal dwellings is one option, the development of financial support and a more targeted use of these, and the development of other services are other options.

- Urban planning and housing policy considerations

Following the previous point, Skedsmo is developing rapidly, with large population growth, industrial development and high labour mobility. Based on SSB projections there is a need for more than 8000 new housings in Skedsmo over the next 20 years. The Norwegian housing market is little regulated and zoning plans are formulated primarily by private developers. If the municipality want to ensure that social housing concerns are addressed and incorporated into future urban development, it requires an awareness of this in future zoning plan processes and in the dialogue with private developers.

1 Innledning

NIBR har på oppdrag for Skedsmo kommune ved NAV Skedsmo fått i oppdrag å gjøre en analyse av Skedsmo kommunes boligsosiale utfordringer. Analysen dokumenteres i form av en rapport (denne rapporten) som skal danne underlagsmaterialet for aktive valg i en helhetlig boligstrategisk planlegging.

Analysen gir en vurdering av sentrale utfordringer for Skedsmo kommune innenfor det boligsosiale feltet per i dag og i nær fremtid. Våre vurderinger bygger på de undersøkelser vi har gjort innenfor prosjektets rammer, i tillegg til vår erfaring og kunnskap fra lignende prosjekter vi har gjort tidligere og foreliggende forskning.

1.1 Data og metode

Vi har hentet inn beskrivende statistikk (som er offentlig tilgjengelig) om boligmassen i kommunen, den kommunalt eide boligmassen mer spesielt, demografi og levekår, og økonomiske virkemidler. Der det har vært praktisk mulig, og vi har vurdert det som hensiktsmessig, har vi sammenlignet Skedsmos verdier med landsgjennomsnittet uten Oslo, og/eller de tre Akershus-kommunene Lørenskog, Asker og Oppegård. Å trekke inn andre kommuner og landsgjennomsnitt som sammenligningsgrunnlag er gjort fordi det kan være nyttig å ha noen referansepunkter når en skal lese og tolke tallene. Vi vil understreke at variasjon i det statistiske tallmaterialet mellom kommunene kan ha flere mulige forklaringer.

Vi har gjennomført dokumentstudier av kommunens sentrale plan- og styringsdokumenter, herunder *Kommuneplan (2011-2022)*, *Kommunens planprogram for kommuneplanrevisjonen – Kommuneplan 2015-2026*, Kommunens budsjett og handlingsprogram, *Strategi for helse*

og omsorgstjenestene og *Boligsosial handlingsplan 2011-2015*. I våre vurderinger har vi også bygget på foreliggende forskning og utredninger som er gjort innenfor det boligsosiale feltet.

Vi har gjort intervjuer med en rekke aktører i kommunen, i tillegg til eksterne samarbeidspartnere (Kirkens Bymisjon, USBL og Kirkens Nødhjelp). Intervjuene ble gjort i tre runder. I det innledende kartleggingsarbeidet gjennomførte vi eksplorerende intervjuer med nøkkelpersoner innenfor kommunens boligsosiale arbeid. Dernest ble det gjort en rekke intervjuer i kommunen over to dager i medio februar. Etter det ble det gjort telefonintervju med enkelte personer som vi av ulike grunner ikke fikk intervjuet under våre to dager i kommunen. Totalt har vi intervjuet 22 personer. Intervjupersonene har vært personer på avdelingsleder- og tjenesteledernivå, samt i førstelinjen. Vi har intervjuet personer fra ulike tjenester innenfor Helse og omsorg, Eiendom og Plan, i tillegg til politikere og frivillig sektor.

I midten av mars arrangerte vi et dialogmøte hvor seks personer fra kommunen deltok. På dialogmøte jobbet vi med, og diskuterte, noen spørsmål og problemstillinger som vi reiste på bakgrunn av våre foreløpige analyser og funn.

Før vi går nærmere inn på en statusbeskrivelse av Skedsmo kommune innenfor det boligsosiale feltet vil vi si noe mer generelt om det boligsosiale feltet i Norge, og hva som er utfordringene innenfor dette feltet, med et særlig blikk på kommunalt nivå.

1.2 Boligsosialt arbeid og sosial boligpolitikk

Det overordede målet i boligpolitikken er at: ”alle skal bo godt og trygt” (NOU 2011:23). 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 (Meld. St. 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) 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. Skedsmo 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 2011:31).

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. Kommunehverdagen 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.

2 Skedsmo kommune: befolkning, bolig og planverk

En analyse av hva som er kommunens boligsosiale utfordringer må ta utgangspunkt i kommunens situasjon per i dag. En rik kommune i vekst og med en lav andel trygdemottakere har andre rammebetingelser å operere under og et annet tjenestebehov å dekke enn en kommune med lite frie midler og mange trygdemottakere. Poenget kan virke selvsagt, men er likevel viktig. I dette kapitlet vil vi beskrive nå-situasjonen i Skedsmo kommune når det gjelder befolknings sammensetning, boligmassen og kommunens planverk.

Først vil vi beskrive historiske utviklingen i demografiske og sosioøkonomiske forhold (2.1) Så gir vi en overordnet beskrivelse av boligmassen i kommunen, boligmarkedet og kommunens egen boligmasse (2.2). Dernest beskriver vi kommunens planverk med et særlig fokus på hvorvidt temaer og spørsmål relevante ut ifra et boligsosialt perspektiv, er behandlet og omtalt i kommunens planverk (2.3). Delkapitlene 2.1 og 2.2 sier noe om hva som er nå-situasjonen for Skedsmo kommune, mens 2.3 sier noe om hva som er Skedsmo kommunes fokus framover. Beskrivelsene bygger primært på kommunens plan- og styringsdokumenter samt statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

2.1 Historisk utvikling i demografiske og sosioøkonomiske forhold

Skedsmo kommune er en av de kommunene i landet som har hatt sterkest befolkningsvekst de siste årene. Siden 1991 har befolkningen økt med 44 prosent til nær 50 000 innbyggere. Det meste av veksten har kommet på 2000-tallet. De siste ti årene er det bare

åtte kommuner som har hatt sterkere befolkningsvekst enn Skedsmo, og av disse er tre lokalisert på Øvre Romerike².

2.1.1 Befolkningsvekst og aldersstruktur

Det er flere forhold som virker inn på befolkningsutviklingen i kommunen. Den viktigste enkeltfaktoren er høy nettoinnvandring til Norge og følgelig sterk befolkningsvekst i hele landet. Fortsatt sentralisering av bosettingen tilsier at hovedstadsregionen vokser raskere enn nasjonen samlet sett. Med unntak av Oppegård og Hurdal har samtlige kommuner i Oslo og Akershus sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet. Hovedflyplass på Gardermoen bidrar også til å forklare at den sterkeste veksten i hovedstadsregionen kommer på Øvre Romerike og i Skedsmo. Videre har transportinfrastruktur og boligmarked stor innvirkning på hvor folk bosetter seg internt i hovedstadsregionen.

Tabell 1.1 og Tabell 1.2 viser henholdsvis befolkningsvekst fordelt på aldersgrupper og utviklingen i aldersfordelingen av befolkningen. Vi ser at det de siste 20 årene har vært sterk vekst i antall voksne (i alderen 35 til 66 år) og i antall skolebarn (6-15 år). De fleste Akershus-kommunene har betydelig bosetting av barnefamilie i hovedstadsregionen. Det typiske flyttemønsteret kan beskrives ved at ungdommen flytter inn mot sentrum under utdanning og tidlig yrkeskarriere, for siden å flytte til omlandskommunene i løpet av familiefasen. Mange av tilflytterne er derfor i realiteten tilbakeflyttere.

Aldersinndelingen i tabellene er funksjonell ut ifra kommunens planleggingsbehov og illustrerer samtidig livsfase. Inndelingen gir aldersgrupper av ulik størrelse: fra tre årskull i de minste gruppene til 32 årskull i den største voksenkategorien. Aldersgruppenes andel av totalbefolkningen, slik den er presentert i Tabell 1.2, vil følgelig preges av antall årskull i gruppene.

² Ullensaker, Sørums og Gjerdrum har hatt en befolkningsvekst på henholdsvis 41, 30 og 29 prosent siden 1991, mens Skedsmo har hatt en vekst på 24 prosent i samme periode.

Tabell 2.1 *Befolkningsutvikling siste 20 år i Skedsmo. Per 1.januar utvalgte år.*

Befolkningsvekst	1992	1997	2002	2007	2012	2012
	Antall innb.	Vekst (1991 = 100)				Antall innb.
0-2 år	1423	111	121	129	130	1852
3-5 år	1240	128	138	150	155	1927
6-15 år	3671	115	142	164	176	6456
16-18 år	1385	82	83	120	140	1934
19-22 år	2223	77	76	86	115	2564
23-34 år	6933	108	109	104	108	7488
35-66 år	13435	106	121	141	159	21416
67-74 år	2267	99	99	106	134	3029
75-79 år	953	118	122	125	129	1229
80-89 år	841	118	143	167	182	1527
90 og eldre	110	121	134	166	251	276
Sum	34481	106	116	129	144	49698

Kilde: Panda/SSB

Voksne innbyggere i alderen 35 til 66 år er den klart største aldersgruppen og utgjorde ved inngangen til 2012 mer enn 43 prosent av kommunens innbyggere. Skedsmo har en relativt høy andel innbyggere i denne aldersgruppen sammenliknet med både hovedstadsregionen og landet samlet sett (42 prosent). Om lag halvparten av veksten i innbyggertallet de siste 20 årene kan forklares med økning innen dette alderssegmentet. Denne utviklingen gir, naturlig nok medfølgende vekst i antall barn. Når en ser på den prosentvise veksten innenfor hver aldersgruppe så har den vært størst blant de eldste aldersgruppene ("80-89 år" og "90 og eldre") og aldersgruppen "6-15" år.

Vi ser av Tabell 1.2 at det er barn i alderen 3-15 år som har økt som andel av totalbefolkningen. Andelen små barn (0-2 år) har samtidig gått noe ned, og det har blitt en markert lavere andel unge i alderen 19-34 år siden 1992.

Tabell 2.2 *Befolkningens aldersfordeling i Skedsmo per 1. januar i utvalgte år.*

Aldersfordeling	1992	1997	2002	2007	2012
0-2 år	4,1	4,3	4,3	4,1	3,7
3-5 år	3,6	4,4	4,3	4,2	3,9
6-15 år	10,6	11,6	13,0	13,5	13,0
16-18 år	4,0	3,1	2,9	3,7	3,9
19-22 år	6,4	4,7	4,2	4,3	5,2
23-34 år	20,1	20,5	18,8	16,1	15,1
35-66 år	39,0	39,2	40,6	42,4	43,1
67-74 år	6,6	6,1	5,6	5,4	6,1
75-79 år	2,8	3,1	2,9	2,7	2,5
80-89 år	2,4	2,7	3,0	3,1	3,1
90 og eldre	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Panda/SSB

Andelen innbyggere i aldersgruppene 80 år og eldre har vist sterkst prosentvis vekst i perioden, men utgjør likevel mindre enn fire prosent av befolkningen i 2012. Andelen eldre er på nivå med hovedstadsregionen samlet, og noe lavere enn landsgjennomsnittet for begge de eldste aldersgruppene.

Antall innbyggere i arbeidsfør alder som andel av alle innbyggere (16-74 år) er redusert med tre prosentpoeng fra 76 til 73 prosent på 20 år.

Nær 21 prosent av innbyggerne i Skedsmo har innvandringsbakgrunn og andelen har økt fra 14 prosent i 2007. Innvandringsbefolkningen er noe yngre enn den øvrige befolkningen. Forskjellen består først og fremst av en lavere andel personer i de eldste aldersklassene og en høyere andel i aldersgruppene mellom 16 og 66 år. Innvandringsbefolkningens struktur er nærmere beskrevet i en rapport fra Rambøll (Rambøll 2013).

Tabell 1.3 viser husholdningssammensetningen i Skedsmo sammenliknet med Nedre Romerike og hele hovedstadsregionen. Husholdningsstrukturen i Oslo avviker vesentlig fra strukturen i Akershus-kommunene, særlig ved at andelen aleneboende er mye høyere i Oslo (53 prosent) og ved at andelen husholdninger med store og voksne barn er lav. Skedsmo kommune har en høyere

andel aleneboende enn Nedre Romerike samlet sett, mens det er mindre forskjeller for de øvrige husholdningstypene.

Tabell 2.3 *Samlet antall husholdninger fordelt på husholdningstype i Skedsmo, Nedre Romerike og Oslo/Akershus.*

Husholdningstype	Antall hush. Skedsmo	Andel i hver husholdningstype		
		Skedsmo	Nedre Romerike	Oslo/Akershus
Aleneboende	8269	38	34	45
Par uten hj.boende barn	4618	21	22	19
Små barn (yngste 0-5 år)	2771	13	13	12
Store barn (yngste 6-17 år)	3715	17	18	14
Voksne barn	1755	8	9	7
Flerfamiliehush.	773	4	4	4
Totalt	21901	100	100	100

Kilde: SSB

2.1.2 Befolkningens bevegelser

Når antall innbyggere vokser kan det skyldes enten *naturlig tilvekst*, ved at antall fødsler overskrider antall døde, eller som følge av *positiv tilflytting*, ved at antall innflyttere overskrider antall utflyttere. Befolkningsveksten i Skedsmo kan forklares med positiv utvikling i begge disse vekstfaktorene. Tabell 2.4 viser at fødselsoverskuddet har vært positivt og økende de siste 20 årene. Det har likevel vært en enda sterkere vekst i netto innflytting til kommunen. Nettoflyttingen varierer mye fra et år til et annet og var på godt over 1000 personer i både 2006 og 2007, for så å falle under 300 personer i 2008. Nettoflyttingen utgjøres av både innenlandsk flytting og av kommunens nettoinnvandring fra utlandet. Nettoinnvandringen har de siste årene vært den viktigste enkeltfaktoren bak befolkningsveksten, og i 2011 sto innvandringen for halvparten av samlet vekst i antall innbyggere i kommunen.

Tabell 2.4 *Befolkningsutvikling etter tilvekstfaktor. Utvalgte år.*

Tilvekstfaktorer	1992	1997	2002	2007	2011
Fødselsoverskudd	131	222	227	299	250
Nettoflytting	109	356	415	1283	699
Nettoinnvandring			97	508	478
Innbyggere per 1. januar	34732	38189	40034	44577	48752

Kilde: SSB

Nettoflyttingen på 699 personer til Skedsmo i 2011 var et resultat av at i alt 4533 personer flyttet til og 3834 personer flyttet fra kommunen dette året. Tabell 2.5 viser flyttebevegelsene innen hovedstadsregionen. Tabellen inkluderer flytting mellom bydeler i Oslo og alle kommuner i Akershus, men ikke *internflytting* innenfor bydels- eller kommunegrenser.

Tabell 2.5 *Regionflytting i Oslo og Akershus i 2011*

ut/inn	Skedsmo	Nedre Romerike	Øvre Romerike	Øvrig Akershus	Oslo	Ut av region	Sum utflytting
Skedsmo		1155	460	175	970	1074	3834
Nedre Romerike	1199	3676	1172	611	2925	3244	12827
Øvre Romerike	295	773	1668	212	980	1969	5897
Øvrig Akershus	194	565	263	3367	5939	8164	18492
Oslo	1307	4030	1441	8342	83427	24820	123367
Utenfra region	1538	4608	2953	10016	37114	209473	265702
Sum tilflytting	4533	14807	7957	22723	131355	248744	430119

Kilde: Panda/SSB

Vi ser at drøyt 1500 innflyttere til Skedsmo kommer utenfra, mens de resterende 2995 innflytterne er regionflyttere fra andre deler av hovedstadsregionen, noe som utgjør 66 prosent av totalen.

Regionflytterne til Skedsmo kommer i hovedsak fra Oslo og fra andre kommuner på Nedre Romerike. Det samme mønsteret gjelder for utflytting fra Skedsmo, men vi ser at Skedsmo har negativ flyttebalanse i forhold til Øvre Romerike. 460 personer flyttet i 2011 fra Skedsmo til en kommune på Øvre Romerike (i hovedsak til Ullensaker), mens 295 personer flyttet andre veien. I forhold til alle øvrige regioner hadde Skedsmo kommune positiv flyttebalanse.

Netto innflytting fra utenfor hovedstadsregionen var på 464 personer, det vil si omtrent tilsvarende nettoinnvandringen til kommunen. Det innebærer at den innenlandske nettoflyttingen til Skedsmo fra andre fylker enn Oslo og Akershus er beskjedne. Det kan henge sammen med at innenlandske innflyttere kommer til Oslo før de eventuelt flytter videre internt i hovedstadsregionen. Skedsmo har en positiv flyttebalanse med Oslo på nær 340 personer i 2011. Siden Gardemoen-utbyggingen har Romerike også tiltrukket seg en stor andel personer med Oslo som oppvekstkommune.

2.1.3 Arbeidsmarked og næringsstruktur

Skedsmo inngår i en større bo- og arbeidsmarkedsregion bestående av Oslo, alle Akershus-kommunene samt i alt sju kommuner fra henholdsvis Østfold, Oppland og Buskerud. Ikke alle bor og arbeider i samme kommune, og det er derfor til dels stor forskjell mellom antall sysselsatte og antall yrkesaktive i hver kommune. Tabell 2.6 viser utviklingen for utvalgte størrelser for arbeidsmarkedet i Skedsmo. Arbeidsstyrken består av personer bosatt i Skedsmo og som enten er yrkesaktive eller arbeidsledige.

Tabellen viser at både arbeidsstyrken og antall yrkesaktive har vokst med 20 prosent de siste ti årene. Det har vært en sterkere vekst i antall arbeidsledige fra 360 personer i 2002 til nær 600 personer i 2012. Som en følge av det har arbeidsledigheten i kommunen økt fra 1,6 til 2,2 prosent av arbeidsstyrken i samme periode.

Samtidig er det flere sysselsatte i Skedsmo enn det er personer i arbeidsstyrken. En andel av kommunens yrkesaktive innbyggere har sitt arbeidssted utenfor kommunen, mens enda flere utenfra har sitt arbeidssted i Skedsmo. Nettoppendlingen til kommunen har vært økende, men med årlige variasjoner. På 1990-tallet var det flere år ned netto *ut*pendling fra Skedsmo, men siden 2002 har det snudd til positiv og til dels høy netto *inn*pendling. De siste fire årene har netto *inn*pendlingen ligget mellom 900 og 1 000 sysselsatte.

Tabell 2.6 *Sysselsetting etter bosted og arbeidssted i Skedsmo per 1. januar utvalgte år.*

	2002	2007	2010	2012	Vekst
Innbyggere 16-74	28881	32077	34726	36431	26 %
Arbeidsstyrke ³	21958	23651	25450	26420	20 %
Sysselsatte etter bosted	21600	23290	24857	25829	20 %
Sysselsatte etter arbeidssted	21643	24742	25771	26720	23 %
Nettopendling	43	1452	914	891	1972 %
Arbeidsledige	358	361	593	591	65 %

Kilde: Panda/SSB

Tabell 2.6 viser også at antall innbyggere i arbeidsfør alder (16-74 år) har økt mer enn arbeidsstyrken. En høyere andel av befolkningen er følgelig utenfor arbeidsstyrken i 2012. I noen grad henger det sammen med at flere er under utdanning.

Sammenlikner vi tilknytning til arbeidsmarkedet i Skedsmo med Oslo og Akershus finner vi at Skedsmo har en høyere andel innbyggere utenfor arbeidsstyrken og samtidig en noe høyere arbeidsledighet enn Romerike og Akershus for øvrig. Samtidig har Skedsmo positiv innpendling, mens de tre valgte regionene i Akershus alle har netto utpendling på arbeidsmarkedet. Regioninndelingen for Akershus glatter ut variasjoner mellom kommunene og det er derfor mulig at flere kommuner har positiv nettoflytting eller en lavere andel yrkesaktive enn Skedsmo.

³ *Arbeidsstyrken* er summen av de sysselsatte og de arbeidsledige. *Sysselsatte etter bosted* inkluderer alle kommunens egne innbyggere som er i arbeid (lønnsmottakere eller selvstendig næringsdrivende) i egen kommune eller et annet sted. *Sysselsatte etter arbeidssted* er summen av alle (lønnsmottakere og selvstendige) som jobber i kommunen, men de trenger ikke være bosatt i kommunen.

Tabell 2.7 *Tilknytning til arbeidsmarkedet i Oslo og Akershus. Tall per 1. januar 2012.*

	Skedsmo	Oslo	Nedre Romerike	Øvre Romerike	Øvrig Akershus
Yrkesaktive som andel av arbeidsstyrken	97,8	97,6	98,1	98,0	98,5
Yrkesaktive som andel av innbyggere 16-74 år	70,9	70,5	71,7	71,4	71,8
Arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken	2,2	2,4	1,9	2,0	1,5
Nettopendling som andel av sysselsatte	3,3	24,3	-23,9	-20,4	-7,5

Kilde: Panda/SSB

Tabell 2.8 viser pendlestrømmer mellom de valgte regionene i hovedstadsområdet. Tabellen inkluderer alle personer som arbeider i en annen kommune enn bostedskommunen. Tallene for Nedre Romerike omfatter dermed all pendling over kommunegrensene internt i regionen, samt pendling til/fra kommuner utenfor Nedre Romerike.

I alt 17 492 arbeidstakere pendler inn og 16 602 arbeidstakere pendler ut av Skedsmo. Innpendlerne utgjør dermed 65 prosent av alle sysselsatte i kommunen og utpendlerne utgjør 63 prosent av alle yrkesaktive som bor i kommunen. Bare 35 prosent av alle yrkesaktive innbyggere både bor og arbeider innenfor kommunegrensen. Det er med andre ord svært stor arbeidsmobilitet i kommunen og hovedstadsregionen for øvrig.

Innpendlerne til Skedsmo kommer i hovedsak fra andre kommuner på Nedre Romerike, men kommunen har også mange sysselsatte med bostedsadresse i Oslo. Mer enn halvparten av de som pendler fra Skedsmo arbeider i Oslo, og mer enn 20 prosent arbeider i andre kommuner på Nedre Romerike. Om lag 1000 yrkesaktive pendler til henholdsvis Øvre Romerike, andre Akershus-kommuner eller ut av regionen. Bare overfor Oslo er nettopendlingen negativ.

Nedre Romerike samlet sett har netto utpendling på 20 000 arbeidstakere.

Tabell 2.8 *Inn- og utpendling mellom regionene i hovedstadsområdet.*

	Skedsmo	Nedre Romerike	Øvre Romerike	Øvrig Akershus	Oslo	Sum utpendl.
Skedsmo		3685	1038	1020	9988	16602
Nedre Romerike	7200		2930	3279	33088	49383
Øvre Romerike	3272	6235		1016	10488	23097
Øvrig Akershus	1129	2744	1252		57142	72179
Oslo	3942	11287	3474	28356		61202
Utenfra region	1949	5410	4049	27625	62427	
Sum innpendl.	17492	29361	12743	61296	173133	

Kilde: Panda/SSB

Næringsstrukturen i Skedsmo er betydelig endret siden begynnelsen av 1990-tallet. Særlig markant er nedgangen i industriens betydning for sysselsettingen i kommunen. Tabell 2.9 viser utviklingen i sysselsettingsandeler fordelt etter næringsgrupper. Andelene i de ti næringsgruppene summerer seg til 100.

I 1992 var 16 prosent sysselsatt innen industri og bergverk, mens andelen var falt til fem prosent i 2012. Målt i antall arbeidsplasser innebærer det en halvering til om lag 1 400 sysselsatte. Samtidig har det vært en sterk sysselsettingsvekst innen finans, forretningsmessig tjenesteyting og annen privat tjenesteyting. Finans og forretningsmessig tjenesteyting har økt med 3 000 arbeidsplasser og utgjør neste 18 prosent av samlet sysselsetting i 2012. Offentlig forvaltning og, i hovedsak, annen tjenesteyting har samtidig økt med mer enn 4 000 sysselsatte.

Skedsmo har en høy andel sysselsatte innenfor varehandel, hotell- og restaurant sammenliknet med regionene i hovedstadsområdet. Andelen sysselsatte innen finans og forretningsmessig tjenesteyting er vesentlig høyere enn for Nedre og Øvre Romerike, men lavere enn i Oslo og Akershus for øvrig.

Tabell 2.9 *Syssesttingsandeler i aggregerte næringsgrupper i Skedsmo. Utvalgte år.*

Næringsgruppe	1992	1997	2002	2007	2012
Jordbruk, skogbruk og fiske	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Råolje og naturgass, utvinning og rørtransport	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industri og bergverksdrift	15,9	10,8	10,1	7,5	5,3
Kraft- og vannforsyning	0,8	1,0	0,8	0,1	0,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,2	6,7	6,9	5,9	6,4
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	30,2	31,2	30,5	29,1	28,7
Transport og kommunikasjon	8,7	7,5	4,7	8,5	7,1
Finans og forretningsmessig tjenesteyting	9,8	12,5	16,3	16,6	17,5
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	28,6	29,3	29,9	31,8	34,2
Uoppgitt	0,2	0,4	0,1	0,0	0,4
Antall sysselsatte	17535	17760	21643	24742	26720

Kilde: Panda/SSB

2.1.4 Utdanningsnivå og husholdningenes økonomi

Befolkningens utdanningsnivå sammenfaller med nivået på Nedre Romerike, men Skedsmo har en lavere andel innbyggere med universitets- og høyskoleutdanning enn gjennomsnittet for hovedstadsregionen samlet. Det må sees i sammenheng både med historisk næringsstruktur og med veksten i innvandret befolkning. I følge rapport fra Rambøll (2013) er utdanningsnivået blant innvandrere lavere enn på fylkes- og nasjonalt nivå. Det har imidlertid vært en betydelig vekst i andelen innbyggere med høyere utdanning de siste årene. Fra 2001 til 2011 økte andelen innbyggere med universitets- og høyskoleutdanning fra 23 til 28 prosent. En betydelig høyere andel kvinner enn menn har kort utdanning, mens flere menn har lang universitets- eller høyskoleutdanning. Dette fremgår av Tabell 2.10 og Tabell 2.11.

Tabell 2.10 *Utdanningsnivå i befolkningen. Personer 16 år og eldre.*

Utdanningsnivå	Nedre		
	Skedsmo	Romerike	Oslo/Akershus
Grunnskolenivå	29	30	22
Videregående skole	41	41	34
Universitets- og høyskole kort	20	20	25
Universitets- og høyskole lang	6	6	13
Uoppgitt/ingen fullført utdanning	4	4	5
Alle nivåer	100	100	100

Kilde: SSB

Tabell 2.11 *Utvikling i andelen innbyggere 16 år og eldre med høyere utdanning. Tall for Skedsmo i utvalgte år.*

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Universitet/høyskole kort	18	18	19	20	20	21
Menn	17	17	18	18	18	18
Kvinner	18	19	21	22	23	23
Universitet/høyskole lang	5	5	5	6	6	7
Menn	7	7	7	8	8	8
Kvinner	3	3	3	4	4	5

Kilde: SSB

I Tabell 2.12 sammenliknes husholdningenes inntekt etter skatt fordelt etter inntektsintervaller. Skedsmo har en inntektsfordeling som sammenfaller med Romerike generelt, om enn med noe høyere andel innen de nedre inntektsintervallene. I hovedstadsområdet er det først og fremst Oslo kommune som har avvikende inntektsfordeling. Det er heller ingen store forskjeller i husholdningenes gjeldsgrad i Skedsmo og Akershus-regionene, slik det fremgår av Tabell 2.13. I alt 16 prosent av husholdningene i Skedsmo har gjeld som overstiger tre ganger samlet husholdningsinntekt, mot 15 prosent både i Øvre og Nedre Romerike. To tredjedeler av husholdningene har likevel en gjeldsgrad på mindre enn to ganger inntekten.

Tabell 2.12 *Husholdningsinntekt etter skatt i Oslo og Akershus i 2011.*
Andel husholdninger per inntektskategori. Utvalgte år.

Inntekt etter skatt	Nedre		Øvre	Øvrig	Oslo
	Skedsmo	Romerike	Romerike	Akershus	
under 150 000	5	4	4	5	9
150 000 - 249 999	15	14	14	13	18
250 000 - 349 999	16	15	16	13	19
350 000 - 449 999	14	13	14	11	14
450 000 - 549 999	11	11	12	10	10
550 000 - 749 999	20	21	23	19	14
750 000 kr og over	20	21	17	29	16
Antall husholdninger	21762	68959	39017	124201	309454

Kilde: SSB

Tabell 2.13 *Husholdningenes gjeld som andel av samlet inntekt i 2011.*

Gjeldsgrad	Nedre		Øvre	Øvrig	Oslo
	Skedsmo	Romerike	Romerike	Akershus	
0	12	13	14	14	14
<= samla inntekt	34	34	31	34	36
1-2 g. samla inntekt	20	21	21	20	17
2-3 g. samla inntekt	18	18	19	16	14
> 3 g. samla inntekt	16	15	15	16	18
Antall husholdninger	21762	68959	39017	124201	309454

Kilde: SSB

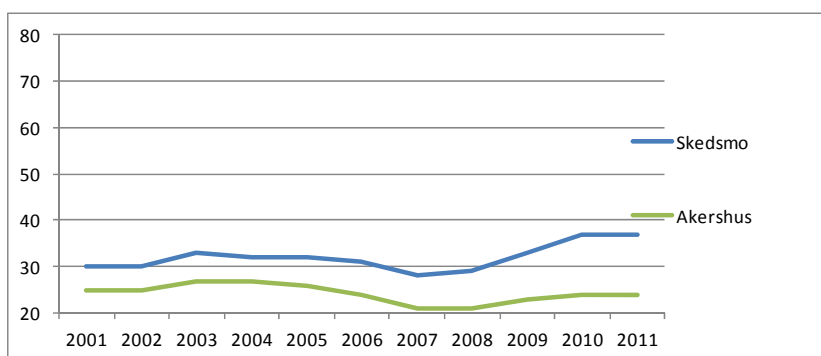
Økonomisk vanskeligstilte

Det norske boligmarkedet er i stor grad markedsstyrt. Prisvekst over lang tid har vært til glede for mange, men for de som er økonomisk vanskeligstilte har terskelen for å komme inn på boligmarkedet blitt stadig høyere (NOU 2011:15).

Ulike mål på omfanget av sosialhjelp i kommunen gir en viss indikasjon på omfanget av økonomisk vanskeligstilte i kommunen, og i hvor stor grad det utgjør en utfordring for kommunen.

For Skedsmo sin del gir tall om sosialhjelp hentet fra SSB grunn til bekymring. Når en ser på antall stønadsmottakere i perioden 2001-2011 har Skedsmo kommune hatt en betydelig økning siden 2008, fra 29 stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i 2008 til 37 stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i 2011. Skedsmo har ligget høyere enn det som har vært gjennomsnittet i Akershus i hele tiårsperioden og differansen har økt de siste årene. I 2011 var gjennomsnittet i Akershus 24 stønadsmottakere per 1 000 innbyggere.

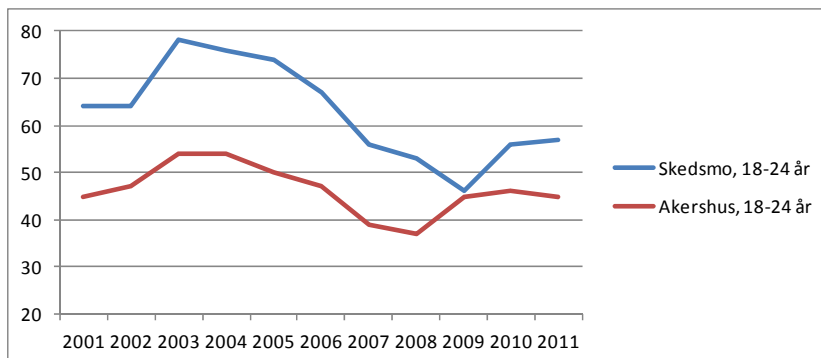
Figur 2.1 *Antall stønadsmottakere per 1 000 innbygger. 2001-2011.*



Skedsmo kommune ligger med andre ord betydelig høyere enn gjennomsnittet i Akershus-kommunene, noe som tyder på at det er et betydelig innslag av økonomisk vanskeligstilte i kommunen.

Hvis en går et skritt videre i analysen og ser på utviklingen for stønadsmottakere i aldersgruppen 18-24 år ser vi at den har økt de siste tre årene, etter flere år med betydelig nedgang. Økningen for denne aldersgruppen de siste tre årene har vært større enn økningen for alle aldersgrupper sett under ett. Dette gir også grunn til bekymring da en større økning blant de yngste sammenlignet med økningen for hele befolkningen over tid vil føre til at gruppen stønadsmottakere øker. Også for denne aldersgruppen ligger Skedsmo godt over gjennomsnittet i Akershus. Differansen ble riktignok kraftig redusert i årene 2008 og 2009, for så å øke igjen de to siste årene.

Figur 2.2 *Antall stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i Skedsmo kommune, etter alder. 2001-2011.*



2.2 Boligmassen i Skedsmo

Sammensetningen av boligmassen i kommunen har likhetstrekk med de øvrige nabokommunene til Oslo med hensyn til fordeling på boligtyper, men boliger av alle typer har i Skedsmo gjennomgående færre rom og mindre areal (Skedsmo kommune 2011a:7). Isolert sett betyr det at boligmassen i Skedsmo kommune er mindre egnet for store husstander (for eksempel barnerike familier) sammenlignet med andre nabokommuner til Oslo.

Av den totale boligmassen utgjør eneboliger 28 prosent, boligblokker 27 prosent, rekkehus, kjedehus og andre småhus 20 prosent og eneboliger 15 prosent. De resterende ti prosentene er bygninger for bofellesskap og andre bygningstyper (Husbanken 2012:12).

2.2.1 Boligmarkedet

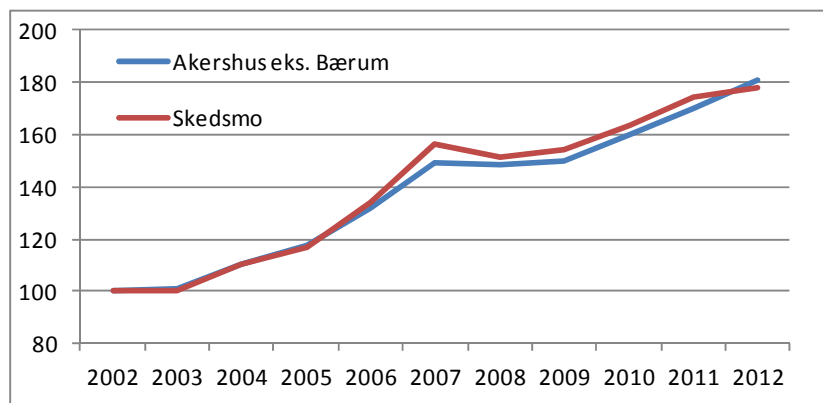
Boligmarkedet i alle større byområder i Norge har de siste to tiårene vært kjennetegnet av en betydelig prisvekst, men det må legges til at det har vært en del regional variasjon. Unntaket er de første årene etter finanskrisen hvor prisveksten flatet ut.

SSBs boligprisindeks er det beste målet på boligprisutviklingen på kommunenivå av det som finnes av offentlig tilgjengelig statistikk. Boligprisindeksen viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris⁴ for

⁴ Prisen er pr. kvadratmeter primære rom (P-ROM). Presis def. finnes i NS3940.

selveierboliger (enebolig, småhus og blokkleilighet). Som det fremgår av Figur 2.3 har prisutviklingen på eneboliger i Skedsmo kommune vært tilnærmet lik den generelle prisutviklingen i Akershus (eks. Bærum) i den siste tiårsperioden. Utflatingen i perioden 2007-2009 skyldes etter all sannsynlighet finanskrisen. Prisveksten i gjennomsnittlig kvadratmeterpris for eneboliger i perioden 2002-2012 var på 78 prosent for Skedsmo kommune, mens den var 81 prosent for Akershus eks. Bærum.

Figur 2.3 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris eneboliger, 2002-2012. 2002=100

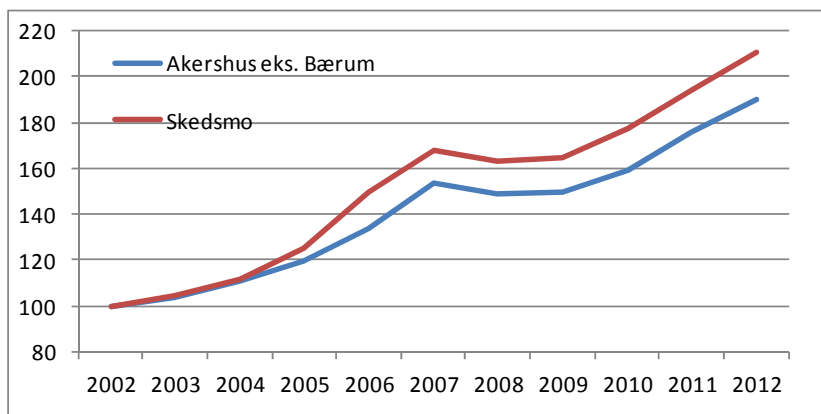


Prisutviklingen for småhus er tilnærmet identisk som for eneboliger, både for Skedsmo kommune og for Akershus (eks. Bærum), og det er derfor ikke gjengitt i egen figur her. Eneste vesensforskjellen er at prisveksten de siste to årene har vært noe høyere for småhus sammenlignet med eneboliger, noe som gjør at prisveksten for den siste tiårsperioden er noe høyere – for Skedsmo var prisveksten på småhus 93 prosent, mens den var 91 prosent for Akershus (eks. Bærum). Differansen i prisvekst for hele tiårsperioden mellom Skedsmo og Akershus (eks. Bærum) er minimal både når det gjelder eneboliger og småhus (tre og to prosentpoeng).

Bildet er ganske annerledes hvis en ser på prisutviklingen for blokkleiligheter, jf Figur 2.4. For hele tiårsperioden har gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter i Skedsmo kommune økt med 111 prosent, mens for Akershus (eks. Bærum) var prisveksten på 90 prosent. Vi snakker med andre ord om en forskjell på 21 prosentpoeng. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter i Skedsmo kommune økte med 21

prosentpoeng mer i perioden 2002-2012 enn gjennomsnittet for Akershus-kommunene (eks. Bærum). Det var særlig årene 2005 og 2006 hvor forskjellen var betydelig, henholdsvis fire og ti prosentpoeng.

Figur 2.4 *Gjennomsnittlig kampris blokkleiligheter. 2002-2012. 100=2002.*



Hva skyldes så den markante forskjellen i prisutvikling på blokkleiligheter sammenlignet med eneboliger og småhus? En forklaringsfaktor som trolig er viktig er det faktum at det meste av nybyggingen i Skedsmo har skjedd i form av fortetting i sentrumsnære områder i Lillestrøm og Strømmen. Bygging av nye blokkleiligheter i de mest sentrale områdene i Skedsmo bidrar i større grad til økning i den gjennomsnittlige prisveksten enn om nybyggingen hadde skjedd i mer perifere strøk.

2.2.2 Den kommunale boligmassen

I 2012 hadde kommunen disposisjonsrett på 701 boliger. Av disse er 545 eid av kommunen selv, 30 er innleid av kommunen, mens de resterende er privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett.

Få kommunale boliger

Sett i forhold til innbyggertall har Skedsmo kommune få kommunale boliger sammenlignet med landsgjennomsnittet, jamfør tabellen under. I Skedsmo kommune var det i 2012 13,9 kommunale boliger per 1 000 innbyggere, mens landsgjennomsnittet uten Oslo var på 20,1. Sammenlignet med de tre utvalgte

Akershus-kommunene er ikke forskjellen like stor, men Skedsmo kommune er den eneste kommunen hvor antallet kommunale boliger, sett i forhold til innbyggertallet, er blitt redusert i løpet av den siste tiårsperioden. Verken relevante tall i KOSTRA⁵ eller tilbakemeldingene fra våre informanter tyder på at behovet for kommunale boliger, både ordinære utleieboliger og tilpassa boliger, er blitt redusert i løpet av de siste ti årene, snarere tvert imot. For å komme på nivå med landsgjennomsnittet (uten Oslo) per 2012 når det gjelder antall kommunale boliger i forhold til befolkningen, må kommunen fremskaffe 315 boliger til med kommunal disposisjonsrett.

Tabell 2.14 *Totalt antall kommunalt disponerte boliger. 2002, 2007, 2012.*⁶

	2002	2007	2012
Skedsmo	600	637	701
Skedsmo, per 1000 innb	14,8	13,8	13,9
Oppegård	200	262	369
Oppegård, per 1000 innb	8,6	10,8	14,2
Asker	750	813	950
Asker, per 1000 innb	14,9	15,4	16,5
Lørenskog	370	437	456
Lørenskog, per 1000 innb	12,2	13,7	13,3
Landet, uten Oslo	-	-	88 955
Landet uten Oslo, per 1000 innb	-	-	20,1

Mangler spesialboliger

Ettersom Skedsmo kommune har få kommunale boliger totalt sett er det ikke overraskende at kommunens behov for enkelte typer spesialboliger er større enn dagens tilbud. Per i dag har ikke kommunen noe egnet boligtilbud til tyngre rusmisbrukere, men det pågår en planprosess for å få omregulert en tomt til å bygge en

⁵ Statistikken er vesentlig lagt om fra og med 2009, mye av det relevante statistikk materialet går således ikke lenger tilbake enn til 2009. At antallet nye husstander på venteliste for kommunal bolig er nesten doblet fra 2009 til 2012 er én indikasjon på at etterspørselen ikke har blitt redusert i løpet av den siste tiårsperioden.

⁶ Tallene er hentet fra www.ssb.no, tabell 04695.

såkalt hardbruksbolig⁷ – et boligkompleks med boliger til personer med rusproblemer (Skedsmo kommune 2011b:28). Status per mars 2013 er at Eiendomsavdelingen har avsatt midler til å omregulere ett område for den type bruk. Når detaljreguleringsplanen er vedtatt kan en starte detaljplanleggingen av hvordan en slik hardbruksbolig skal se ut, antall boliger, størrelse etc.

Per i dag har kommunen 27 bemanna omsorgsboliger, fordelt på to boligkompleks (20+7), til målgruppen personer med psykiske helseproblemer, det vil si i det ene boligkomplekset er fem av boligene adskilt fra resten fordi de er beregnet for rusmisbrukere. Dette er ikke optimalt ettersom det ofte kan være en belastning for beboerne selv når psykisk syke og rusmisbrukere blir bosatt i samme kompleks. Kommunen har behov for flere boliger til personer med psykiske helseproblemer enn det den har i dag (Skedsmo kommune 2011b:29-30). To informanter med god kjennskap til psykiatrifeltet i kommunen pekte på at terskelen for å bli bosatt i en av de 27 omsorgsboligene i dag er veldig høy. Informantene uttrykte bekymring for de personene som er innenfor målgruppen for den type bolig, men som ikke får det fordi kommunen ikke har nok egnede boliger til denne gruppen. En uheldig konsekvens av dette, som de to informantene trakk frem, er at det blir liten rullering på de bemanna omsorgsboligene beregnet for psykisk syke, slik at de som er i målgruppen men ikke får bolig blir boende hjemme i vanlige boliger og får en forverret helse som en ikke klarer å følge opp tilstrekkelig med ambulerende tjenester. En eventuell bygging av hardbruksboliger vil kunne skape mer gjennomstrømming i de bemanna omsorgsboligene, i alle fall for en periode. De fem boligene beregnet for personer med rusproblemer vil trolig bli ledig⁸, noe som vil kunne løse noe av utfordringen med manglende boliger til personer med psykiske helseproblemer.

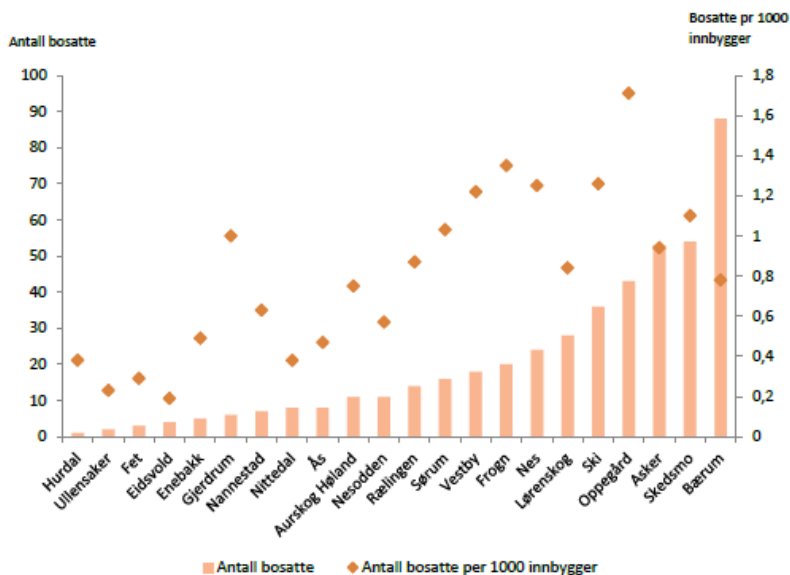
⁷ Hardbruksbolig er et begrep Skedsmo kommune bruker i sin boligsosiale handlingsplan. Med hardbruksbolig menes godt tilpassede boliger, som ligger i egnede miljøer, til personer med rusproblemer (Skedsmo kommune 2011b:28).

⁸ Kommunen har opplyst at det er sannsynlig at de som i dag bor i de fem bemanna omsorgsboligene beregnet for personer med rusproblemer vil flytte inn i den nye hardbruksboligen, dersom den blir en realitet.

Bosetting av flyktninger

Skedsmo kommune bosetter årlig et betydelig antall flyktninger, i 2012 var tallet 60.⁹ Sammenlignet med de andre Akershuskommunene ligger Skedsmo kommune i det øvre sjiktet når det gjelder antallet bosatte flyktninger per 1 000 innbygger.

Figur 2.5 *Antallet bosatte flyktninger i 2011. Kilde: IMDi.*



De fleste flyktningene blir bosatt på det private leiemarkedet, og blant de private utleierne er det en overvekt av private utleiere som leier ut bolig til flyktninger. Ifølge den boligsosiale handlingsplanen virker det som om tilgangen på boliger i det private markedet nærmest har stoppet opp. I tillegg er det få kommunale boliger tilgjengelige for bosetting av nye flyktninger, noe som også er med på å gjøre bosettingsarbeidet både utfordrende og ressurskrevende (Skedsmo kommune 2011b:26). Se også kap. 3.3.3.

Midlertidig botilbud

Norske kommuner er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv (Lov om sosiale tjenester i NAV, §

⁹ Kommunestyret fattet 3. november 2010 vedtak om i perioden 2011-2013 å bosette 150 flyktninger, tilsvarende 50 flyktninger per år. For 2012 ble det gjort et tilleggsvedtak om å ta imot ytterligere 10 flyktninger. I tillegg kommer familiegjenforeninger.

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. En mye brukt definisjon av bostedsløse er at det er *personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig*.¹⁰ Et høyt antall husstander i midlertidig botilbud kan derfor ses på som en indikasjon 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.

Antallet husstander i midlertidig botilbud i Skedsmo kommune har økt betydelig de seneste årene, og av de fire utvalgte Akershus-kommunene hadde Skedsmo i 2012 nesthøyest antall husstander i midlertidig botilbud sett i forhold til antall innbyggere – 1,2 husstander i midlertidig botilbud per 1 000 innbyggere, og det er langt over Akershus-gjennomsnittet som lå på 0,5 i 2012. Her skal det legges til at det gjennomgående er en høyere andel husstander i midlertidig botilbud i de folkerike Akershus-kommunene sammenlignet med de Akershus-kommunene med, relativt sett, en liten befolkning (>25 000).¹¹ En sannsynlig tolkning er at pågangen på den type bolig er større i kommuner med store bysentre.

I 2008 var antallet husstander registrert i midlertidig botilbud i Skedsmo 39, mens tallet i 2012 var 61. Videre hadde sju av de 61 registrerte husstandene i 2012 bodd i midlertidig botilbud i lenger enn tre måneder, sammenlignet med null i 2008. Det kan være en indikasjon på at kommunen har større vanskeligheter med å finne et egnet botilbud til alle i dag enn for fire år siden. På den annen side, når en sammenligner med de tre andre Akershus-kommunene, er Skedsmo kommunen med færrest antall husstander som har bodd i midlertidig botilbud i lenger enn tre måneder. Et annet moment i positiv retning er at Skedsmo ikke

¹⁰ For en utførlig drøfting av definisjoner av bostedsløshet, se Dyb og Johannessen (2009:31-33).

¹¹ Ett unntak fra denne hovedtendensen er Bærum kommune, som til tross for sine vel 116 000 innbyggere i 2012, ”kun” står registrert med fire husstander i midlertidig botilbud.

har hatt noen husstander med barn registrert i midlertidig botilbud.¹²

Tabell 2.15 *Antall husstander i midlertidig botilbud*¹³

	2008	2010	2012	2012, per 1000 innb.
Skedsmo, i alt	39	34	61	1,2
Skedsmo, mer enn 3 mnd	-	3	7	
Oppegård, i alt	19	18	18	0,7
Oppegård, mer enn 3 mnd	-	4	12	
Asker, i alt	19	45	55	1
Asker, mer enn 3 mnd	-	12	14	
Lørenskog, i alt	25	41	47	1,4
Lørenskog, mer enn 3 mnd	-	15	22	
Akershus, i alt				0,5

Likevel, i sum gir tallene grunn til bekymring. Flere av informantene vi intervjuet som jobber tett opp mot bostedsløse og de som står i faresonen for å bli bostedsløse ga uttrykk for at denne målgruppen øker i antall i Skedsmo kommune.

Per i dag har ikke Skedsmo kommune noe eget tilbud til personer som har behov for midlertidig botilbud. Det innebærer at kommunen er nødt til å bruke campingplasser, hospits og det som er tilgjengelig av tilbud i nabokommunene. Dette er uheldig av to grunner. For det første utgjør det en betydelig utgift for kommunen. For det andre medfører det en ekstra belastning for denne beboergruppen, en gruppe som i utgangspunktet er svært sårbar og som har stort behov for trygghet og stabilitet rundt seg for å være i stand til å komme seg over i et mer varig og fast boforhold.

2.3 Kommunens planverk

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument bestående av samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og

¹² Tallene for det er ikke oppgitt i tabellen i denne rapporten, men er å finne i tabell 04695, www.ssb.no.

¹³ Tallene er hentet fra www.ssb.no, tabell 04695.

strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, handlingsdelen skal angi hvordan planen skal følges opp de neste fire år eller mer (Plan- og bygningsloven, kap. 11).

Det sentrale temaet for den gjeldende kommuneplanen er by- og tettstedsutviklingen. Når det gjelder utbygging ligger fokuset på det såkalte LSK-triangelet (Lillestrøm, Strømmen og Kjeller). Kommunen ønsker at videre utbygging skal skje omkring de tre sentraene. Videre er det et uttalt mål å verne omkringliggende natur- og jordressurser. En logisk konsekvens av dette vil være at mye av nybyggingen må skje i form av fortetting, noe som også har kjennetegnet boligbyggingen i Skedsmo det siste tiåret hvor det meste av nybygg har kommet i form av fortetting i sentrale deler av Lillestrøm og Strømmen.

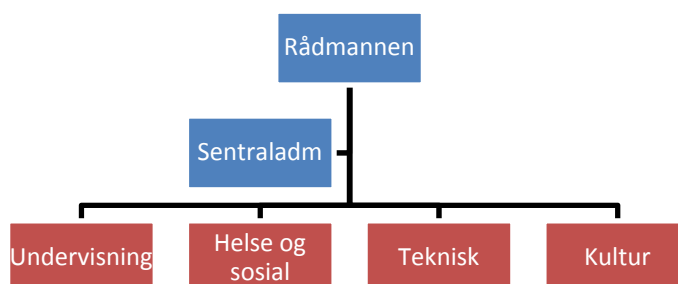
Boligsosiale aspekter spesielt og levekårsutfordringer er fraværende som temaer i kommuneplanens samfunnsdel. Fokuset ligger på hva kommunen kan og bør gjøre for å bli en attraktiv bosteds- og etableringskommune (Skedsmo kommune 2011a:6).

Den kommunale planstrategien for kommuneplanrevisjonen i inneværende valgperiode (2011-2015), vedtatt av kommunestyret den 07.11.12, bærer bud om at boligsosiale aspekter kan få et visst innslag i ny kommuneplan. Planstrategien peker ut 13 revisjonstema som skal stå sentralt i revisjonsprosessen. To av revisjonstemaene er folkehelse og sosial infrastruktur. Det er grunn til å tro at vektleggingen av folkehelse i stor grad skyldes den nye folkehelseloven og de kommunale plikter som følger av den. Det er for tidlig å si hva det planlagte fokuset (i kommuneplanen) på folkehelse vil medføre, men det er ingen tvil om at folkehelsearbeid kan knyttes til det boligsosiale feltet. Punktet om sosial infrastruktur i det kommunale planprogrammet dreier seg om et ønske om å utvikle: ”metoder for periodisk å vurdere hvilket langsiktig behov sektorene har for areal til offentlig tjenesteyting” (Skedsmo kommune 2013:10). Disse tingene kommer vi tilbake til i kapittel 3.4.

3 Boligsosialt arbeid i Skedsmo

3.1 Organisering: overordnet og det boligsosiale

Politisk er Skedsmo kommune, i likhet med de fleste norske kommuner, organisert etter en formannskapsmodell. Videre er politikerne fordelt mellom fire hovedutvalg¹⁴. En stor del av tjenestene som faller inn under det boligsosiale feltet ligger under hovedutvalg Helsevern og sosiale tjeneste, men også Hovedutvalg Teknisk/ planutvalget og Undervisning har ansvarsområder av relevans for det boligsosiale feltet, for eksempel areal- og reguleringsplaner og skole.



¹⁴ I tillegg kommer kontrollutvalg, administrasjonsutvalget og arbeidsgiverutvalget.

Når det gjelder den administrative organiseringen er kommunen delt inn i fire sektorer, samt rådmann og en sentraladministrasjon. Plan/næring/miljø, organisasjons- og personalavdelingen, Eiendomsavdelingen og Økonomiavdelingen er alle organisert i sentraladministrasjonen, det vil si at de er direkte underlagt rådmannen. De fire sektorene Undervisning, Helse og Sosial, Teknisk og Kultur ledes av hver sin sektorsjef. Hver sektor er delt opp i avdelinger. I det følgende gis en kort beskrivelse av avdelinger som har en sentral rolle i det boligsosiale arbeidet. Oppramsingen nedenfor er ikke uttømmende. Det er også andre avdelinger som er viktige, for eksempel planavdelingen og pedagogisk psykologisk avdeling (i undervisningsektoren).

Eiendomsavdelingen (EIE) er organisert som en egen avdeling direkte underlagt rådmannen. EIE har forvaltnings- drifts- og vedlikeholdsansvaret for hele den kommunale boligmassen. I tillegg er EIE sekretariat for Tildelingsutvalget, som har ansvaret for tildeling av kommunale boliger.

Tjenestekontoret har ansvaret for saksbehandling av søknader om tjenester i helse- og sosialsektoren til brukere over 18 år. Ved kontoret er det tilknyttet sykepleiere, vernepleier, sosionom, lege og jurist. Når det gjelder ansvaret for saksbehandling av avlastningstjenester og støttekontakt til brukere under 18 år ligger det hos *Avdeling for barn og familier* (ABF), *Avlastningstjenesten*. ABF har andre oppgaver som også er relevante i en boligsosial sammenheng, herunder ansvaret for å gi tjenester til barn og unge med nedsatt funksjonsevne (*Tilrettelagte tjenester for barn og ASAK Avlastningssenter*), botilbud og oppfølging av mindreårige flyktninger (*Tiltak for enslige mindreårige flyktninger*), iverksette tiltak og oppfølging i hjem med omsorgssvikt (*Barneverntjenesten*).

NAV Skedsmo har ansvaret for en rekke velferdstjenester og –ytelser, og er derfor en viktig aktør i det boligsosiale arbeidet. NAV Skedsmo har blant annet ansvaret for de økonomiske boligvirkemidlene, oppfølging av vanskeligstilte innenfor boligområdet, økonomisk sosialhjelp og økonomisk rådgivning/gjeldsrådgiving. Enheten har også ansvaret for mottak, bosetting og integrering av nyankomne flyktninger i Skedsmo kommune.

Avdeling for psykisk helse, rus og samhandling skal ivareta det kommunale tilbudet til innbyggerne over 18 år innenfor psykisk

helse og rusomsorg. Avdelingen har blant annet et eget team som yter tjenester til mennesker med rusproblemer (*Rusteam*), et lavterskeltilbud rettet mot folk som opplever vanskeligheter knyttet til for eksempel sorg, angst eller vanskelige livshendelser (*Psykisk helseteam*), et ambulerende team som gir bistand til hjemmeboende over 18 år med en psykisk lidelse og bemanna boliger som er rettet mot personer med psykiske lidelser.

Avdeling for funksjonshemmede gir bo-, aktivitets-, avlastnings- og dagtilbud til fysisk og psykisk utviklingshemmede over 18 år. Avdelingen har også ansvaret for de bemannede botilbudene med oppfølging og tilrettelegging for brukerne som kommunen har.

3.2 Boligtildeling

Tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er et viktig virkemiddel i kommunenes boligsosiale arbeid. Etterspørselen er ofte større enn tilbudet, Skedsmo kommune er intet unntak i så måte. I 2012 var det 60 nye husstander på venteliste for kommunal bolig i Skedsmo kommune, i perioden 2009-2011 lå tallet mellom 30 og 40.¹⁵ Med 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.

Organiseringen av boligtildeling slik den er beskrevet i kommunens boligsosiale handlingsplan er at:

Eiendomsavdelingen mottar søknader om kommunal bolig. Aktuell fagavdeling i Helse- og sosialsektoren vurderer søknaden og fatter vedtak ut fra en individuell vurdering og ut fra kommunens kriterier for tildeling av kommunal bolig. Tildeling av konkret bolig skjer i Tildelingsutvalget hvor representanter fra Eiendomsavdelingen, Helse- og sosialsektoren og NAV-Skedsmo deltar (Skedsmo kommune 2011b:16).

Utvalget er et koordineringsutvalg ved tildeling av kommunal bolig. Rådmannen har utarbeidet nye retningslinjer for tildeling av kommunal bolig, men de er per mars 2012 fortsatt til behandling.

¹⁵ Jf tabell 04695, www.ssb.no.

Våre undersøkelser tyder på at dagens tildelingspraksis har et forbedringspotensial. Spissformulert kan det synes som om tildeling av kommunal bolig og generell boveiledning, i praksis, skjer via tre *separate* kanaler: i) ”sosialboliger” (ordinære kommunale boliger), ii) ”pleie- og omsorgsboliger” (omsorgsboliger og bemanna omsorgsbolig) og iii) boliger til flyktninger. Tildeling av bolig til flyktninger skiller seg vesentlig fra andre vanskeligstilte og således kan det være hensiktsmessig og behandle de for seg.

Det er tildeling av bolig via de to andre kanalene hvor vi mener det er et forbedringspotensial. Dagens praksis er at når Eiendomsavdelingen lager liste over søkerne til kommunal bolig lages det to lister, en liste med oversikt over søkere til sosialbolig og en liste med oversikt over søkere til pleie- og omsorgsboliger. Søkerne merkes med enten ”sos” (aktuell for sosialbolig) eller ”plo” (aktuell for plo-bolig), ut ifra en rask vurdering av Eiendomsavdelingen om det er mye helserelevante behov eller ikke. Om det vurderes at det er det merkes vedkommende med ”plo”, om det ikke vurderes at det er mye helserelevante behov merkes vedkommende med ”sos”. Så lages det to lister, en liste over de søkerne merket med ”plo” (”plo-listen”) og en liste over de søkerne merket med ”sos” (”sos-listen”). De to listene blir så sendt til henholdsvis Tjenestekontoret (”plo-listen”) og NAV (”sos-listen”) for nærmere vurdering. Ansatte på Tjenestekontoret og Nav gjør så en vurdering og lager en prioritert liste over søkere på ”sin” liste som de tar med til endelig vurdering og vedtak i Tildelingsutvalget.

Det er ikke uvanlig at Tjenestekontoret, etter nærmere vurdering av søkerne på ”plo-listen”, konkluderer med at noen av søkeres pleie- og omsorgsbehov er såpass begrenset at de *ikke* har behov for en pleie- og omsorgsbolig – en ordinær kommunal bolig (sosialbolig) vil være tilstrekkelig. Problemet ligger i at det i praksis ikke skjer noe flytting mellom de to listene. Dermed vil den første vurderingen som gjøres av Eiendomsavdelingen i realiteten legge klare føringer for den videre behandlingsprosessen av den enkelte søker. Resultatet er en ikke-optimal prioriteringsstruktur, en todelt tildelingsprosess hvor en ikke ser helheten av søkerne når prioriteringene blir gjort.

Vår vurdering er at Skedsmo kommune vil være tjent med å gjennomgå dagens organisering av saksbehandlingsprosessen ved tildeling av kommunal bolig med siktemål om å finne en organisering som i større grad klarer å se helheten av søkerne når prioriteringene blir gjort.

3.3 Over i egen bolig

Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet er ett av hovedmålene i norsk boligpolitikk (jf. 1.2), 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 Å mestre sin 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 bolig¹⁶ 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). 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

¹⁶ Omsorgstjenester til de som oppholder seg på institusjon (for eksempel sykehus) faller utenfor denne kategorien og omtales derfor ikke videre her.

kunne mestre det å bo i egen bolig. Oppfølging i bolig innebærer at individuelt tilpassede tiltak bidrar til at den enkelte blir best mulig i stand til å ta ansvar for sitt boforhold. Behovet for oppfølging kan bestå i så mangt. Husbanken gir følgende eksempler på sine nettsider¹⁷:

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

Booppfølger (også ofte kalt boveileder) er en forholdsvis ny funksjon i det kommunale tjenestetilbudet. De fleste stillingene av denne typen er prosjektstillinger opprettet med statlige prosjektmidler øremerket oppfølging av tidligere bostedsløse og rusmiddelmissbrukere i bolig (forvaltet av daværende Sosial- og helsedirektoratet). Stillingen bærer preg av at den ikke er en definert profesjon og ikke er knyttet til en spesifikk utdanning (Dyb m. fl. 2008). 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 brukervedvirkning sentrale virkemidler, som kommunene bør ha mer fokus på fremover (Bergem m. fl. 2012:10).

¹⁷ Se *Behov for tjenester tilknyttet bolig*, URL: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/behov-for-tjenester-tilknyttet-bolig/> Lesedato 10.06.12.

Skedsmo kommune har fire boveilederstillinger som ligger under Avdeling for psykisk helse, rus og samhandling. Per i dag er to av disse faste, mens to er prosjektstillinger hvor prosjektmidlene snart utløper. Boveilederstillingene trekkes fram av mange av informantene som en positiv ressurs i kommuneorganisasjonen. Det pekes på særlig to forhold hvor boveilederne bidrar positivt.

For det første er det grunn til å tro at boveilederne bidrar positivt ved å ha en forebyggende virkning. Ved å gi vanskeligstilte regelmessig oppfølging i å mestre sin nye boligtilværelse reduseres risikoen for tilbakefall som vil være kostnadskrevenne for kommunen (og negativt for brukeren). På denne måten er det grunn til å tro at tilstedeværelse av en velfungerende boveiledningstjeneste kan gi kommunen økonomiske besparelser på lengre sikt.¹⁸ Følgene av tilbakefall kan ta ulike former, for eksempel skadeverk på boligen, utagerende og/eller truende atferd ovenfor naboer og nærmiljøet, mislighold av egen privatøkonomi og i ytterste konsekvens utkastelse. En del beboere har lite erfaring med å bo i egen bolig. For eksempel for personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser kan overgangen fra institusjon/midlertidig husvær til egen bolig være krevende overgang som gir mange nye utfordringer de ikke er vant med. Det kan være alt fra enkle ting som det å gå og handle i butikken til det å styre egen økonomi.

For det andre var det flere av informantene som påpekte at boveilederne avlaster flere andre funksjoner i kommunens tjenesteapparat, og at boveilederne fungerer som limet mellom brukerne og kommunens tjenesteapparat.

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. Saksbehandlerne

¹⁸ Her må det presiseres at vi i våre analyser ikke har konkret dokumentasjon som kan si noe om hvor store de økonomiske besparelsene kan være. Å dokumentere denne typen besparelser vil være en krevende øvelse fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flere tilbakefall (og hvordan det ville utarte seg) blant vanskeligstilte i egen bolig det ville vært dersom kommunen ikke hadde hatt booppfølgere som en del av sitt tjenesteapparat.

på den andre siden av bordet, har i begrenset grad kapasitet til å oppsøke hver enkelt bruker for bistand. Flere av informantene trakk fram dette som et viktig moment i positiv retning, at boveilederne fungerer som et nyttig bindeledd mellom resten av kommunens tjenesteapparat og dets virkemidler/ støttefunksjoner på den ene siden og brukerne på den andre.

3.3.2 Å skaffe seg egen bolig

For de som ikke har råd til å kjøpe egen bolig er det private leiemarkedet, eventuelt kommunal utleiebolig, det mest aktuelle alternativet. Noen er i mindre grad enn andre i stand til å skaffe seg en bolig på utleiemarkedet. Årsakene til dette er ofte sammensatte – de kan dels relateres til boligsøkerne, og dels til utleierne. Vi har snakket med flere informanter som jobber opp mot det private utleiemarkedet og de trekker fram særlig tre grupper som kan ha vanskelig for å finne seg en leiebolig (se også Skedsmo kommune 2011b:14):

1. folk med språkproblemer (flyktninger og andre), manglende språkforståelse gjør kommunikasjon vanskelig og begrenset kunnskap om hvordan leiemarkedet fungerer, hvordan en går fram o.s.v. kan også være en utfordring for denne gruppen.
2. personer med psykiatrilaterte utfordringer, utfordringen for denne gruppen ligger i at de kan være stille og forknytte, sliter med angst eller lignende og derfor ofte gjør en dårlig figur på visning.
3. store barnefamilier,
Her ligger utfordringen først og fremst i at utleier kan kvie seg for å leie ut til denne gruppen fordi utleier frykter stor slitasje på leiligheten, for eksempel i en situasjon hvor en fembarnsfamilie ønsker å leie en 3-roms leilighet.

En annen utfordring for de to førstnevnte gruppene er at de kan møte skepsis og mistanke fra utleier som følge av fordommer mot folk fra andre kulturer, folk som er sosialklienter osv (NOU 2011:41).

I kommunen er det i dag to årsverk som har som hovedgeskjeft å bistå folk med å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet, en av disse har flyktninger som sin målgruppe, mens den andre ikke

har noen avgrenset målgruppe. Sistnevnte stilling bistod 152 husstander over på det private leiemarkedet i 2012. En annen indikasjon på at det er et betydelig behov for denne typen bistand er å se på antallet boliger hvor kommunen har stilt husleiegaranti. I 2008 (før de to nevnte stillingene var opprettet), var antallet boliger hvor kommunen stilte husleiegaranti 247, mens tallet i 2010 var 377 (Skedsmo kommune 2011b:14).

Ved siden av boveiledningstjenesten er disse to funksjonene de som blir trukket fram av flest informanter som et positivt tilskudd til kommunens tjenesteapparat. Begge stillingene er relativt nyopprettede og vårt inntrykk er at disse stillingene dekker et behov som har vokst frem i de senere år, både i Skedsmo og andre kommuner. Flere andre kommuner har opprettet lignende stillinger/funksjoner hvor hovedoppgaven er å bistå folk med å skaffe seg bolig.

De to nyopprettede stillingene synes å dekke et stort behov i kommunen, videre har de over tid bygget seg opp et bredt nettverk i det private boligmarkedet. Men systemet er sårbart i den forstand at mye av kunnskapen ligger hos enkeltpersoner. Derfor er det viktig at en forsøker å sikre at den kunnskapen, kompetansen og nettverket som de har bygget opp forankres i kommuneorganisasjonen.

3.3.3 Bosetting av flyktninger

Bosetting av flyktninger er en utfordrende oppgave for kommunen. Viktige grunner til det er at det private utleiemarkedet for denne gruppen er svært presset, og det er få kommunale boliger tilgjengelige for bosetting av nye flyktninger, jmfør kap. 2.2.2. Ansvar for å bosette og å følge opp flyktninger er lagt til NAV Skedsmo, mens ansvaret for å gi botilbud og oppfølging av mindreårige flyktninger ligger under Avdeling for barn og familier (Tiltak for enslige mindreårige flyktninger). Når de mindreårige flyktningene passerer myndighetsalder må de prøve å finne seg en egen bolig på det private leiemarkedet med bistand fra de ansatte ved Tiltak for enslige mindreårige flyktninger, noe en av informantene ga uttrykk for at de ansatte synes var en kompetanse- og tidkrevende oppgave.

Vi stiller spørsmål ved om dagens arbeidsfordeling med at Tiltak for mindreårige flyktninger har ansvaret for å bistå de mindreårige

flyktningene (når de blir myndige) med å finne bolig på det private leiemarkedet er den mest optimale. Kommunen har to stillinger ved NAV-kontoret som har boligtildeling og –formidling blant sine hovedoppgaver, hvorav den ene stillingen jobber særskilt opp mot flyktninger. Våre undersøkelser tyder på at de to stillingene besitter en kompetanse som vil være veldig relevant i arbeidet med å bistå de mindreårige flyktningene på det private utleiemarkedet. Derfor bør kommunen vurdere dagens arbeidsfordeling på dette punkt.

3.3.4 Økonomiske virkemidler

Egen privat økonomi avgjør i stor grad hvilke muligheter du har for å kunne skaffe (leie/kjøpe) deg en egen bolig. Som vi så i kapittel 2 er det relativt sett en stor andel av Skedsmo kommunes befolkning som er økonomisk vanskeligstilte. Mer generelt har mange av de som er vanskeligstilte på boligmarkedet også problemer med å holde orden i egen privat økonomi.

Kommunen har etter sosiallovgivningen plikt til å yte rådgivning overfor personer med store gjeldsproblemer. Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning kan også ha en viktig forebyggende funksjon ved at personer hjelpes ut av økonomisk uføre og på den måten unngår tvungen fravikelse eller tvangssalg. Det bidrar i neste omgang til å redusere søkepågangen på kommunale boliger, og behovet for bistand til å skaffe seg egen bolig. Derfor er det bekymringsverdig når kommunen, i den boligsosiale handlingsplanen, anslår at det gjenstår et behov for om lag to og et halvt årsverk til formålet gjeldsrådgivning. Lange ventelister på gjeldsrådgivning *kan* føre til at personer, mens de venter på gjeldsrådgivning, mister sin bopæl.

Husbandens 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.

Tabell 3.1 *Skedsmo kommunes bruk av Husbankens støtteordninger. 2009 og 2012.*¹⁹

Skedsmo	2009	2012
Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	6	6
Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	:	8
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	29	77
Antall husstunder tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken	883	1 009
Beløp per måned i statlig bostøtte fra Husbanken, per kommune	2 326 813	2 537 849
Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kr	1 342 330	1 873 010
Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kr	:	399 000
Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	17 721 000	59 496 000

Den mest markante endringen fra 2009 til 2012 er at kommunens bruk av startlån har økt merkbart. Antallet boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån var nesten tre ganger så mye i 2012 sammenlignet med 2009, og totalbeløpet til startlån videretildelt av kommunen var nesten firedoblet i løpet av samme tidsperiode fra 17,7 millioner kroner i 2009 til nærmere 60 millioner kroner i 2012. I landet sett under ett har det også vært en merkbart økning i totalbeløpet til startlån, i 2009 var tallet 4,7 milliarder kroner mens det i 2012 var omtrent 7 milliarder kroner. Til tross for nesten en firedobling av beløpet til startlån ligger ikke Skedsmo særlig høyere enn for eksempel Lørenskog, Asker og Oppegård. Sett i forhold til innbyggertall tildelte både Asker og Oppegård et større beløp til startlån i 2012 enn det Skedsmo gjorde. Delt på antall innbyggere var beløpet til startlån per innbygger for Asker 1 519 kroner, Oppegård 1 374 kroner, Skedsmo 1 177 kroner, mens for Lørenskog var beløpet 1 162 kroner per innbygger.

I lys av dette er det liten grunn til å anta at Skedsmo kommune tar en uforholdsmessig stor risiko i sin tildelingspraksis når det gjelder startlån. Det må bemerkes at vi ikke har tall over startlåns-mottakerne brutt ned på ulike grupper, men fra kommunen har vi fått opplyst at startlånmidlene for 2012 er bredt benyttet – fra ressurssterke (nyutdannede) førstegangsetablerere med behov for toppfinansiering/egenkapital til økonomiske vanskeligstilte uførepensjonister. Midlene er benyttet til fullfinansiering og

¹⁹ Tallene er hentet fra KOSTRA. Mye av statistikken ble endret fra 2008 til 2009, og er grunnen til at en har brukt 2009 og ikke et tidligere år.

toppfinansiering av kjøp av boliger samt til refinansiering av boliggjeld og annen gjeld i særlige tilfeller.

Det kan være gode grunner til at startlån er bredt benyttet, men det bør bemerkes at det generelt i norske kommuner er et klart forbedringspotensial i å bruke startlån mer målrettet mot de som er økonomisk vanskeligstilte. 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, dvs. hva de sitter igjen med etter at boustiftene er dekket. Det vanlig er å kreve residualinntekt er i samsvar med SIFO-satsene, 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.

3.4 *Strategisk* boligsosialt arbeid

Å jobbe strategisk med boligsosialt arbeid har vist seg å være en utfordring for mange norske kommuner. Etter vår oppfatning gjelder det også for Skedsmo kommune. Noe av grunnen til dette er at det boligsosiale feltet går på tvers av den tradisjonelle sektororganiseringen (se også 1.2).

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 Skedsmo når det gjelder å jobbe strategisk innenfor det boligsosiale feltet?

Lite forpliktende handlingsplan

Kommunen har utarbeidet en boligsosial handlingsplan for perioden 2011-2015 og planen skal legges til grunn for prioriteringer i tilknytning til årlige handlingsprogram og budsjettprosess. Handlingsplanen gir en gjennomgang og beskrivelse av eksisterende boligsosiale virkemidler, oppfølging av de åtte forslagene beskrevet i rullering av planen – 2008, temaer som er tatt opp i politiske utvalg siden 2008 og viktige utfordringer og prioriterte tiltak.

Basert på vår analyse av den boligsosiale handlingsplanen er et generelt problem med den gjeldende boligsosiale handlingsplanen at den er lite forpliktende. Avslutningsvis i handlingsplanen er det listet opp ti punkter under overskriften ”Aktuelle tiltak for å løse kjente boligbehov”. Flere av punktene er saker hvor rådmannen bes ”vurdere”, ”kartlegge” eller ”utrede”. Det foreligger ingen prioritering av de opplistede tiltakene i handlingsplanen. Det er ikke gjort noen kostnadsoverslag og det er kun to av punktene hvor det er satt en frist for når tiltaket skal være iverksatt.

Det var ulike oppfatninger blant våre informanter om hvorvidt handlingsplanen er for lite forpliktende. De som mente det kan være fornuftig med en handlingsplan som ikke er så forpliktende viste blant annet til at det i den kommunale hverdagen kan oppstå ting som gjør at en er nødt til å gjøre omdisponeringer og -prioriteringer.

En mulig vei å gå for å gjøre handlingsplanen mer forpliktende og mer konkret er å fastsette noen hovedmål for kommunens boligsosiale arbeid, og å utarbeide en strategi med konkrete tiltak for å nå de fastsatte målene. Videre kan det være hensiktsmessig å

gjøre en prioritering mellom de opplistede tiltakene og i størst mulig grad angi en tidsplan for når tiltakene skal realiseres. Tromsø kommunes boligsosiale handlingsplan er ett eksempel på en handlingsplan hvor en har utarbeidet klare målsettinger, prioritering av tiltakene, tidsplan og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene.²⁰

Det boligsosiale feltet favner vidt og kan relateres til mange tjenesteområder og kommunale oppgaver, et av disse er folkehelse og folkehelsearbeid. I stortingsmeldingen *Nasjonal Helse- og omsorgsplan 2011-2015* defineres folkehelse som *befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen* (St. mld. nr 16 (2010-2011): :41). Det påpekes at det er store helseforskjeller i Norge og at en (av mange) årsaker til det er dårlig bomiljø. Et grunnleggende mål for alt folkehelsearbeid er å redusere sosiale forskjeller i helse. I lys av dette kan det etter vår oppfatning være hensiktsmessig at det pågående arbeidet med å identifisere folkehelseutfordringene i kommunen og å fastsette overordnede mål og strategier for kommunens folkehelsearbeid også koples opp mot den boligsosiale handlingsplanen og kommunens boligsosiale arbeid mer generelt.

Mangler felles arenaer på tvers av sektorene

Tilbakemeldingene fra våre informanter og deltakerne på dialogmøte vi hadde i kommunen i mars 2013 tyder på at kommuneadministrasjonen mangler fora hvor en kan diskutere og arbeide med de boligsosiale problemstillingene på et mer strategisk og overordnet plan enn hva som er tilfellet i dag.

Basert på våre undersøkelser er vårt klare inntrykk at det per i dag mangler en arena hvor Eiendom, relevante avdelinger fra Helse og Omsorg og Nav kan møtes for å drøfte ideer om hvordan en skal få etablert flere boliger, få mer hensiktsmessig boligmiljøer og å sikre en felles struktur for den interne samhandlingen. Et problem i dag er at drøftingen blir fragmentert og sporadisk, avdelingene innenfor Helse og omsorg har sine respektive ideer om hvem blant de vanskeligstilte som bør være hvor, ønsker for arealbruk og så videre. Kommunen vil derfor kunne tjene på å utarbeide

²⁰ Se Tromsø kommunes *Boligsosial handlingsplan 2009-2014*, URL: <http://www.tromso.kommune.no/boligsosial-handlingsplan-2009-2014.4545783-121711.html> Sist besøkt 5.april 2013.

samarbeidsrutiner som sikrer en felles struktur for den interne samhandlingen mellom avdelingene i Helse og Omsorg og Nav og Eiendom om disse spørsmålene, da disse drøftingene og diskusjonen krever koordinering på tvers av avdelinger og sektorer også mellom hver gang den boligsosiale handlingsplanen rulleres.

Våre undersøkelser tyder også på at Helse og sosialsektoren har et forbedringspotensial når det gjelder å få kommunisert sine behov til planforum, og de som jobber med kommuneplanrevisjonene, og å sikre at de boligsosiale behovene blir inkludert i planarbeidet. Dette er nært beslektet med utfordringene nevnt i forrige avsnitt, så får man tatt tak i de utfordringene vil det trolig også langt på vei avhjelpe kommunikasjonen fra Helse og omsorg til Planforumet.

3.5 Sosial boligpolitikk = forretningsmessig drift?

Skedsmo kommune har få kommunale boliger sammenlignet med landsgjennomsnittet og våre informanter, samt kommunens boligsosiale handlingsplan, gir uttrykk for et klart behov for flere kommunale boliger, deriblant bemanna omsorgsboliger. Videre er det et presset boligmarked i Skedsmo kommune, særlig i de sentrumsnære områdene.

Det er Eiendomsavdelingen som forvalter den kommunale boligmasen og har ansvar for drift og vedlikehold. Flere av informantene uttrykte frustrasjon over Eiendomsavdelingens prioriteringer, og det oppfattet som et altfor ensidig fokus på forretningsmessig drift. En av informantene viste til at leiesatsene til Eiendomsavdelingen på kommunale boliger kan være høyere enn satsene til NAV. Eiendomsavdelingen på sin side har sine budsjetterammer de må forholde seg til og gjør sine prioriteringer på den bakgrunn.

Det kan tenkes at flere møtearenaer mellom Eiendom, Nav og Helse og Omsorg, jamfør mangelen på den type arenaer påpekt i kap. 3.4, vil kunne redusere noe av den frustrasjonen over Eiendomsavdelingens prioriteringer som vi registrerte under intervjuene. Det kan også stilles spørsmål ved hvor riktig det er å rette eventuell frustrasjon over det en opplever som feilprioriteringer m.v. mot Eiendomsavdelingen. Eiendomsavdelingen forholder seg til den budsjetterammen den hvert år har til sin disposisjon. Eventuelle endringer i budsjetterammen ligger det til kommunestyre og eventuelt vedta.

4 Framtidig boligbehov i Skedsmo kommune

4.1 Grunnlag for beregningene

4.1.1 SSBs befolkningsframskrivinger 2011-2040

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

Forutsetninger for regionale beregninger

De regionale befolkningsframskrivingene beregnes på tilsvarende måte som tidligere og fordeler befolkningen kun etter region, alder og kjønn - altså ikke etter innvandrer kategori, landbakgrunn og bosted. Endringen i folke mengden beregnes først for det regionale nivået (fylket) og brytes siden ned på kommunenivå. Nedbrytningmetoden sikrer konsistens mellom beregningene på alle tre nivåer slik at resultatene på kommunenivå kan summeres opp til fylkesnivå og videre til nasjonalt nivå. Resultatene på kommune- og fylkesnivå avhenger særlig av innenlands migrasjon.

Den siste regionale befolkningsframskrivingen gir vekst i flere kommuner enn tidligere framskrivinger og kun $\frac{1}{4}$ av kommunene antas å få nedgang i befolkningen de første fem årene i mellomalternativet. På fylkesnivå er alle fylker beregnet å få vekst i folketallet, også lavalternativet (med unntak av de siste årene i framskrivingsperioden). Det er endringer i innvandringen som forklarer den positive befolkningsutviklingen på regionalt nivå samtidig som innvandringen også sterkt bidrar til sentraliseringen av befolkningen.

Valg av framskrivingsalternativ

Vi har valgt å basere våre beregninger av framtidig boligbehov på SSBs middelalternativ: MMMM.

MMMM-framskrivingen representerer middels forventninger om utviklingen i fruktbarhet, levealder, mobilitet og nettoinnvandring. Alternative beregninger er basert på forventninger om henholdsvis høy, lav eller nullvekst i de samme vekstfaktorene. MMMM-alternativet er vanligvis det mest anvendte beregningsalternativet, både på nasjonalt og regionalt nivå, men det garanterer ikke at det nødvendigvis er det mest treffsikre. Spesielt på lokalt og regionalt nivå kan det bli store avvik i beregnet og faktisk utvikling siden SSBs framskrivinger i liten grad nyttiggjør lokal informasjon. Det er derfor vanlig at kommuner og fylkeskommuner produserer mer lokalt forankrede framskrivningsalternativer selv.

4.2 Planleggings- og analysesystemet PANDA

Vi beregner boligbehovet i Skedsmo kommune ved bruk av et modellsystem som nyttes til planlegging og analyseformål på regionalt nivå. PANDA er en en-region modell som ofte nyttes på fylkesnivå (i fylkeskommunal planlegging), men også for andre typer av regioner slik som økonomiske regioner, eller bo- og arbeidsmarkedsregioner. Modellsystemet består av en landsdekkende statistikkbank med nærings-, arbeidsmarkeds-, demografi- og boligmarkedsdata, samt en modelldel som kan anvendes til å beregne blant annet befolkningsutvikling, næringsutvikling og ulike typer analyser av konsekvenser og ringvirkninger (av politikktiltak, bortfall av næringsvirksomhet osv.). Modellen består av to moduler, en befolkningsmodul og en næringsmodul, og kan kjøres for hver av disse modulene separat

eller for begge simultant. Befolknings- og næringsdelen av modellen er knyttet sammen via arbeids- og boligmarkedet. Dette gjør det mulig å gjennomføre framskrivninger og analyser på regionnivå basert på lokal informasjon som tar hensyn til sammenhenger mellom demografisk og næringsmessig utvikling. Modellen er svært fleksibel og gir brukeren mange muligheter for å målstyre utviklingen, endre modellparametre (slik som fødselsrater, eller investeringsparametre) eller for å endre aktivitetsnivået i økonomien (legge ned hjørnestensvirksomhet, bygge kraftverk o.a.).

PANDA-modellen kan også anvendes til å beregne boligbehov for en gitt befolkningsutvikling. I det følgende presenterer vi utviklingen i boliggetterspørselen i Skedsmo på grunnlag av befolkningsutviklingen i MMMM. Vi har altså ikke foretatt egne framskrivninger i PANDA-modellen, men har i stedet *målstyrt* befolkningsutviklingen basert på absolutte verdier på befolkningen for hvert analyseår hentet fra SSBs boligframskriving. Alternativt kunne vi benyttet modellverket til å også beregne boligflytting (og arbeidsflytting) internt i regionen basert på de parametre som ligger i modellen, blant annet for relativ attraktivitet, boligbyggekapasitet o.a.

Vi har valgt Oslo og Akershus som analyseregion for å finne passende parametre for boliggetterspørselen i Skedsmo kommune. Egenskaper ved hver av kommunene i regionen og interaksjoner mellom dem på bolig- og arbeidsmarkedet, gir grunnlag for å definere lokale *husholdningsstørrelser, antall personer per bolig, variasjoner i ulike typer husholdningers boliggetterspørsel, boligbyggekapasitet, boligavgang* samt en del andre størrelser som gjør oss i stand til å beregne boligbehovet i Skedsmo fordelt på boligtyper så vel som på husholdningstyper.

For å beregne boligbehovet ser vi først hvordan befolkningen fordeles etter kjønn og alder. Vi benytter deretter husholdningsfrekvenser (generert for analyseregionen) som viser hvordan kvinner og menn i ulike aldersgrupper fordeles på ulike typer av husholdninger. For eksempel vil en gutt i alderen 0-4 år ha 84 prosents sannsynlighet for å tilhøre en husholdning bestående av to foreldre og barn, og 10 prosent sannsynlighet for å tilhøre en husholdning med en forelder og barn. Befolkningen (fortsatt fordelt etter alder og kjønn) i de ulike husholdningstypene har ulik

etterspørsel etter bolig. Ser vi igjen på en 0-4 år gammel gutt, så vil han etterspørre om lag 26 prosent av en bolig dersom han bor i en husholdning med to foreldre og barn, og hele 39 prosent av en bolig dersom han bor i en en-forelderhusholdning. Gjeldende boligfrekvenser gir ikke nødvendigvis en boligetterspørsel tilsvarende eksisterende boligmasse i statistikken (fra SSB). Derfor er det lagt inn nivåfaktorer for boligbehovet i beregningene for å sikre likevekt i basisåret for beregningene. I praksis gjøres dette ved å kople bolig- og husholdningsfrekvensene mot befolkningsstatistikken og estimere et boligbehov for kommunen og regionen. Det beregnede boligbehovet fordeles så på sum boligmasse. For Skedsmo kommune er nivåfaktoren for boligbehovet satt lik 0,95 slik at den beregnede etterspørselen basert på husholdnings- og boligfrekvenser nedjusteres med 0,95 innenfor analyseregionen Oslo og Akershus.

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

4.3 Befolkningsutviklingen i Skedsmo kommune 2012-2033

Tabell 4.2 viser aldersdelt befolkningsutvikling i Skedsmo basert på framskrevet totalbefolkning i MMMM. Det gir en vekst på 41 prosent, tilsvarende 19 000 innbyggere de neste 20 årene. Det antas dermed at befolkningen vil vokse nesten like mye fram mot 2033 som den har gjort de siste 20 årene, jamfør Tabell 2.1 . Med gjeldende forutsetninger for framskrivningene vil Skedsmos befolkning bli om lag 70 000 i 2033.

Veksten fordeles på alle aldersgrupper, men vi ser av tabellen at aldersgruppene for voksne (fra 35 år) og eldre innbyggere vokser med høyere veksttakt enn befolkningen totalt sett. Det er lavest vekst for barnekullene og unge voksne.

Tabell 4.1 *Aldersfordelt befolkningsutvikling i Skedsmo basert på MMMM. Utvalgte år.*

Alder	2013	2018	2023	2028	2033	Vekst
0-2 år	1826	1987	2209	2325	2360	27 %
3-5 år	1957	1940	2166	2327	2387	24 %
6-15 år	6543	7042	7348	7750	8263	28 %
16-18 år	1902	2040	2203	2334	2404	24 %
19-22 år	2680	2812	2968	3165	3214	25 %
23-34 år	7791	9208	10048	10272	10476	40 %
35-66 år	21766	23891	26453	28913	30604	43 %
67-74 år	3197	3734	3581	4021	4849	60 %
75-79 år	1252	1520	2096	1924	2140	74 %
80-89 år	1527	1607	1885	2558	2808	84 %
90 og eldre	301	320	346	389	497	80 %
Sum valgte aldre	50741	56100	61303	65979	70002	41 %

Kilde: Panda/SSB

Tabell 4.2 *Aldersfordelt befolkningsframskriving for Skedsmo. Aldersgruppenes andel av totalt antall innbyggere. Basert på MMMM.*

Aldersgruppe	2013	2018	2023	2028	2033
0-2 år	4	4	4	4	3
3-5 år	4	3	4	4	3
6-15 år	13	13	12	12	12
16-18 år	4	4	4	4	3
19-22 år	5	5	5	5	5
23-34 år	15	16	16	16	15
35-66 år	43	43	43	44	44
67-74 år	6	7	6	6	7
75-79 år	2	3	3	3	3
80-89 år	3	3	3	4	4
90 og eldre	1	1	1	1	1
Sum	100	100	100	100	100

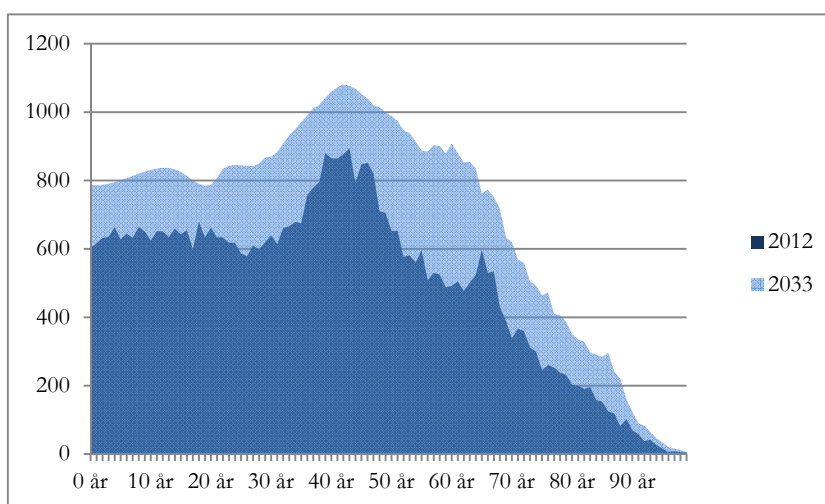
Kilde: Panda/SSB

I Tabell 4.2 har vi sett på utviklingen i aldersgruppenes andel av totalbefolkningen. Siden befolkningsveksten er sterkst for de eldste aldersgruppene vil det nødvendigvis være en viss alders-

forskyvning i befolkningen, men tabellen viser ingen dramatisk endring i befolkningsstrukturen. Andelen barn og unge antas å reduseres fra 21 til 18 prosent av befolkningen, mens innbyggere 75 år og eldre vil utgjøre åtte prosent av befolkningen i 2033 mot seks prosent i 2013. Andelen innbyggere i arbeidsfør alder (16-74 år) vil imidlertid være uendret lik 74 prosent. Fra 2013 til 2033 vil gjennomsnittsalderen i befolkningen økes fra 37,9 til 40,2 år.

Figur 4.1 illustrerer endringen i alderssammensetning fra 2013 til 2033. Figuren er basert på ettårig aldersinndeling. Befolkningsveksten på 19 000 innbyggere fordeles over alle årsklasser, men veksten er ikke likt fordelt. Det vises blant annet ved at avstanden mellom kurvene varierer en god del. Målt i *antall* innbyggere vil den sterkeste veksten komme innen alderssegmentet 50-60 år, men det er likevel sterkere prosentvis vekst i antall innbyggere i aldersgruppen 80-89 år.

Figur 4.1 *Ettårig befolkning i 2012 og 2033. Framskrevet befolkning etter MMMM.*



4.4 Beregnet boligbehov

Boligfrekvenser, husholdningsfrekvenser og enkelte andre rater som ligger til grunn for beregningene av boligbehovet ligger fast i beregningsperioden. Derfor vil også boliggetterspørselen ligge tett opp mot utviklingen i befolkning. Det er likevel slik at antall

personer per bolig er svakt fallende utover i beregningsperioden. Dette resultatet samsvarer med historisk utvikling.

Tabell 4.3 og Tabell 4.4 viser hvordan boligbehovet fordeles på henholdsvis ulike typer av husholdninger og ulike typer av boliger. Fordelingen er basert på de forutsetninger som ligger i modellen (og analyseregionen) om hvordan befolkningen er fordelt på ulike husholdninger og hvilken boligetterterspørsel personer i de spesifiserte kategorier har. Forutsetningene for fordelingene er i hovedsak basert på statistikk på kommune (og regionnivå) samt på beregnede rater basert på denne statistikken.

Tabell 4.3 *Framskrevet boligbehov fordelt etter husholdningstype*

Boligbehov	2013	2018	2023	2028	2033
Aleneboende	8898	10013	11040	11983	12827
Par uten barn	3820	4313	4837	5363	5865
Par med barn	4099	4433	4771	5056	5269
Mor/far med barn	1130	1220	1302	1376	1441
Enfam.hush. med v. barn	1360	1555	1722	1840	1929
Flerfamiliehush. uten barn	461	521	571	615	651
Andre husholdninger	232	255	277	296	311
Sum	20000	22309	24520	20904	28294

Kilde: Panda/SSB

Boligbehovet antas å øke med 41 prosent til 28 300 boliger i 2033. Beregningene legger opp til at det blir flere aleneboende og par uten barn. Boligbehovet til disse husholdningstypene vokser raskere enn boligbehovet totalt sett. Samtidig viser beregningene at etterspørselen etter blokkleiligheter og bofellesskap øker mer enn etterspørselen etter andre typer boliger. Det er likevel slik at nær 30 prosent av husholdningene bor i enebolig i 2013 og denne andelen vil fortsatt være høy utover i framskrivningsperioden.

Beregningene tar nemlig ikke hensyn til endringer i innbyggernes boligpreferanser. Fordelingen mellom boligtyper er derfor et uttrykk for endringer i befolkningsstruktur i framskrivningsperioden, heller enn eventuelle endringer i befolkningens preferanser.

Tabell 4.4 *Framsøkt boligbehov fordelt etter boligtype*

Boligtype	2013	2018	2023	2028	2033
Enebolig	5842	6472	7090	7663	8168
Tomannsbolig	4328	4789	5266	5694	6069
Rekkehus	3192	3569	3926	4236	4504
Boligblokk	5080	5731	6318	6847	7314
Bofellesskap	1481	1663	1826	1985	2130
Annet	78	86	95	103	108
Sum	20000	22309	24520	26529	28294

Kilde: Panda/SSB

Bruk av historiske boligrater sementerer den boligstrukturen som allerede finnes i kommunen og gir en utvikling som ikke nødvendigvis sammenfaller med kommunens ønsker om fortetting i sentre og trafikknutepunkter. Spesielt kan det tenkes at myndighetene ønsker at det bygges flere blokkleiligheter i områder der kommunal- og transportinfrastruktur allerede er på plass, og at denne utbyggingen skjer på bekostning av nye eneboliger, tomannsboliger og rekkehus utenfor planområdene. Avhengig av tilgangen på private tomter og innbyggernes boligpreferanser kan lokale myndigheter bare i begrenset grad påvirke sammensetningen av boligmassen i kommunen.

På den annen side kan manglende boligmobilitet bidra til å opprettholde høy etterspørsel etter eneboliger og rekkehus. Dersom for eksempel eldre par blir boende i familieboligen etter at barna har blitt voksne og flyttet ut, vil det ikke frigjøres nok familieboliger til tilflyttende familier. Det gir en lite gunstig utnyttelse av eksisterende boligmasse, behov for stadig nye familieboliger og kan gi en utvikling i konflikt med myndighetenes ønsker for framtidig bosettingsmønster.

Tabell 4.5 viser en alternativ fordeling på boligtyper som framkommer ved å øke andelen blokkleiligheter som andel av total boligmasse. Beregningene øker blokkandelen fra 25 prosent i 2012 til 41 prosent av samlet boligmasse i 2033. Andelen eneboliger er samtidig redusert fra 29 til 20 prosent av boligmassen, og andelen tomannsboliger og rekkehus er redusert til henholdsvis 17 og 12 prosent. Boligtypefordelingen i Tabell 4.5 tar ikke hensyn til eventuelle endringer i antall personer per bolig.

Tabell 4.5 *Framskrevet boligbehov. Endrede forutsetninger om boligtypefordeling.*

Boligtype	2013	2018	2023	2028	2033
Enebolig	5433	5636	5761	5797	5750
Tomannsbolig	4112	4357	4549	4676	4738
Rekkehus	3032	3213	3355	3449	3494
Boligblokk	5588	6856	8290	9866	11574
Bofelleskap	1757	2160	2470	2639	2630
Annet	78	86	95	103	108
Sum	20000	22309	24520	26529	28294

5 Avslutning

I dette avsluttende kapitlet gir vi en kort oppsummering av hva vi vurderer å være de boligsosiale utfordringene i Skedsmo kommune, på bakgrunn av de undersøkelsene vi har gjort (5.1). Dernest gjør vi noen avsluttende betraktninger omkring hva kommunen kan gjøre for å håndtere disse utfordringene (5.2).

5.1 Hva er kommunens boligsosiale utfordringer?

Kommunens boligsosiale utfordringer har nær sammenheng med kommunens demografiske sammensetning, og kommunens boligmasse og –marked (herunder tilbud og etterspørsel), samt kommunens organisering og tjenestetilbud. I det følgende beskrives utviklingstrekk i demografi og boligmasse som kan gi kommunen større utfordringer i tiden som kommer. Dernest beskriver vi forhold ved kommunens organisering og utforming av det boligsosiale arbeidet hvor vi finner at det ligger et forbedringspotensial.

Sterk befolkningsvekst

Sammen med Øvre Romerike har Skedsmo kommune hatt den høyeste befolkningsveksten i hovedstadsregionen de seneste årene. Nettoinnvandringen har de siste årene vært den viktigste enkeltfaktoren bak befolkningsveksten, og i 2011 sto innvandringen for halvparten av samlet vekst i antall innbyggere i kommunen. Sett i forhold til den øvrige befolkningen har innvandrerbefolkningen flere «ekstremer», på den måten at de både har en høyere andel personer med utdanning på (kun) grunnskolenivå og en høyere andel med utdanning på universitets- og høyskolenivå.

Betydelig innslag av økonomisk vanskeligstilte

På bakgrunn av de statistiske analysene beskrevet i kapittel 2 gir tallene for sosialhjelp grunn til bekymring. Antallet stønadsmottakere per 1 000 innbyggere har hatt en betydelig økning siden 2008, fra 29 stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i 2008 til 37 stønadsmottakere per 1 000 innbyggere i 2011. Skedsmo har ligget høyere enn det som har vært gjennomsnittet i Akershus i hele tiårsperioden og differansen har økt de siste årene. Videre har økningen i antallet stønadsmottakere blant de unge (18-24 år) de siste tre årene vært høyere enn den generelle økningen. Skedsmo kommune ligger med andre ord betydelig høyere enn gjennomsnittet i Akershus-kommunene, noe som viser at innslaget av økonomisk vanskeligstilte er høyere enn i nabokommunene.

Dyre blokkleiligheter

Boligmarkedet i Skedsmo har vært kjennetegnet av høy prisvekst det siste tiåret på linje med de andre Akershus-kommunene. På et punkt skiller Skedsmo seg markant fra Akershus-gjennomsnittet, og det er prisutviklingen for blokkleiligheter. For hele tiårsperioden har gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter i Skedsmo kommune økt med 111 prosent, mens for Akershus (eks. Bærum) var prisveksten på 90 prosent. Vi snakker med andre ord om en forskjell på 21 prosentpoeng. For en leilighet på cirka 70 kvadratmeter utgjør forskjellen i prisvekst den siste tiårsperioden cirka 260 000 kroner.²¹ Denne betydelige forskjellen i prisvekst på blokkleiligheter bidrar til å gjøre det ekstra vanskelig for økonomisk vanskeligstilte i Skedsmo kommune å komme seg inn på boligmarkedet.

Nedgang i kommunale boligmassen

I forhold til innbyggertall har Skedsmo kommune få kommunale boliger. I Skedsmo kommune var det i 2012 13,9 kommunale boliger per 1 000 innbyggere, mens landsgjennomsnittet uten Oslo var på 20,1. Antallet kommunale boliger i Skedsmo kommune, sett i forhold til innbyggertallet, har blitt redusert i løpet av den siste tiårsperioden. Verken relevante tall i KOSTRA eller tilbakemeldingene fra våre informanter tyder på at behovet for

²¹ Utregningen er gjort med utgangspunkt i Norges Eiendomsmeglerforbunds historiske boligprisstatistikk (tilgjengelig på www.nef.no) hvor gjennomsnittlig kvadratmeterpris for en 70 kvm leilighet i Akershus i 2001 var 17 7000 kroner.

kommunale boliger, både ordinære utleieboliger og tilpassa boliger, er blitt redusert i løpet av de siste ti årene, snarere tvert imot. For å komme på nivå med landsgjennomsnittet (uten Oslo) per 2012 når det gjelder antall kommunale boliger i forhold til befolkningen, må kommunen fremskaffe 315 boliger til med kommunal disposisjonsrett.

Spesialboliger til personer med tunge rusproblemer (også kalt hardbruksboliger), boliger til personer med psykiske helseproblemer og midlertidige boliger er alle boligtyper det virker å være et særlig behov for. Per i dag disponerer kommunen verken hardbruksboliger²² eller midlertidige boliger, noe som har flere negative konsekvenser: blanding av ulike målgrupper i samme boligkompleks (særlig rus og psykiatri), usikkerhet og ustabilitet for sårbare grupper som gir økt risiko for tilbakefall, og leie av rom på hospits, hotell og lignende i nabokommunene gir kommunen ekstrakostnader.

Forbedringspotensial i det strategiske arbeidet

Våre undersøkelser tyder på at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å jobbe strategisk i det boligsosiale arbeidet, i betydningen evne til å se ulike virkemidler og tiltaksområder i sammenheng, og at beslutninger og prioriteringer gjøres på grunnlag av helhetlige vurderinger. Helt konkret tror vi det ligger et forbedringspotensial i: i) kommunens planverk, ii) samarbeid og kommunikasjon på tvers av relevante sektorer, iii) bruken av økonomiske virkemidler og iv) boligtildeling. Vi vil utdype disse fire punktene i det følgende:

- i) Den eksisterende boligsosiale handlingsplanen er lite forpliktende, det gjøres få prioriteringer blant foreslåtte tiltak og det angis i svært liten grad tids- og/eller kostnadsramme for de foreslåtte tiltakene.
- ii) Vi finner at det per i dag mangler en arena hvor Eiendom, relevante avdelinger fra Helse og Omsorg og Nav kan møtes for å drøfte ideer om hvordan en skal få etablert flere boliger, få mer hensiktsmessig boligmiljøer og å sikre en felles struktur for den interne samhandlingen., og Helse og Sosial kan tjene på å samkjøre

²² Kommunen har iverksatt planreguleringsarbeid for bygging av hardbruksboliger.

og formidle sine behov til planforumet i forbindelse med kommuneplanprosessen.

iii) Kommunene har et betydelig handlingsrom når det gjelder bruken av startlån, og det kan potensielt være et viktig virkemiddel for å hjelpe flere økonomisk vanskeligstilte leietakere over i egen bolig. Det fordrer en bevisst bruk av startlån som virkemiddel, blant annet klart definerte målgrupper, individuell vurdering av søkerne og at startlån ses i sammenheng med andre økonomiske virkemidler og annen bistand kommunen har til rådighet.

iv) Å få ”rett person i rett bolig til rett tid” er et grunnleggende ideal ved tildeling av kommunale boliger, og boligveiledning mer generelt. Spissformulert kan det synes som om tildeling av kommunal bolig og generell boveiledning, i praksis, skjer via tre separate kanaler: 1) ”sosialboliger” (ordinære kommunale boliger), 2) ”PLO-boliger” (omsorgsboliger og bemanna omsorgsbolig) og 3) boliger til flyktninger. De som søker om kommunal bolig (ikke flyktninger) blir tidlig i saksbehandlingsprosessen klassifisert som enten ”sos” (aktuell for sosialbolig) eller ”plo” (aktuell for plo-bolig). utfordringen ligger i at det i praksis ikke skjer noe flytting mellom de to listene (”sos” og ”plo”) med den konsekvens at en får en todelt tildelingsprosess hvor en ikke ser helheten av søkerne og boligmassen når prioriteringene blir gjort.

Når det gjelder boliger til flyktninger har kommunen satt av ressurser som jobber særskilt opp mot den gruppen. Det private utleiemarkedet for flyktninger er svært presset, og det er få kommunale boliger tilgjengelige for bosetting av nye flyktninger, noe som gjør bosetting av flyktninger til en utfordrende oppgave for kommunen. Jmfør kapittel 3.3.3 stiller vi spørsmål ved om dagens arbeidsfordeling med at Tiltak for mindreårige flyktninger har ansvaret for å bistå de mindreårige flyktningene (når de blir myndige) med å finne bolig på det private leiemarkedet er den mest optimale. Kommunen har to stillinger ved NAV-kontoret som har boligtildeling og –formidling blant sine hovedoppgaver, hvorav den ene stillingen jobber særskilt opp mot flyktninger. Våre undersøkelser tyder på at det er grunn til å tro at de to stillingene besitter en kompetanse som vil være veldig relevant i arbeidet med å bistå de mindreårige flyktningene på det private utleiemarkedet. Derfor bør kommunen vurdere dagens arbeidsfordeling på dette punkt.

5.2 *Hva kan gjøres for å løse utfordringene?*

Vi vil understreke at det endelige svaret på hva som skal gjøres for å løse kommunens boligsosiale utfordringer nå og i framtiden, og ikke minst hvordan det skal gjøres, er opp til kommunens politiske og administrative ledelse. Men i oppdragsspesifikasjonen for dette prosjektet bes det om at prosjektet peker på hva som kan være aktuelle virkemidler for å få det boligsosiale arbeidet ”i en villet utvikling”²³, og hvem som vil være viktige aktører i dette arbeidet.

Derfor gir vi nedenfor noen forslag om hva som kan være aktuelle tiltaksområder og virkemidler for å løse kommunens boligsosiale utfordringer. Våre forslag er basert på det datamaterialet som vi har innhentet og analysert i forbindelse med dette prosjektet. 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 våre forslag. Forslagene er ment som konstruktive innspill til kommunens videre arbeid med å utvikle sitt boligsosiale arbeid.

For å håndtere dagens boligsosiale utfordringer anbefaler vi:

- Å gjøre den boligsosiale handlingsplanen mer forpliktende, og mer tydelig i prioriteringen mellom de ulike tiltakene
- Å etablere fellesarenaer hvor Eiendom, relevante avdelinger fra Helse og Omsorg og Nav kan møtes for å drøfte ideer om hvordan en skal få etablert flere boliger, få mer hensiktsmessig boligmiljøer og å sikre en felles struktur for den interne samhandlingen.
- Å gjennomgå dagens organisering av saksbehandlingen ved tildeling av kommunal bolig med siktemål om å finne en organisering som i større grad klarer å se helheten av søkerne når prioriteringene blir gjort.
- Å utrede alternativer til dagens ordning vedrørende mindreårige flyktninger hvor det er tjenestestedet Tiltak for mindreårige flyktninger som har ansvaret for å bistå den

²³ Hva som menes med ”en villet utvikling” mener vi det er opp til den politiske og administrative ledelse og definere nærmere. Vi har lagt til grunn en generell antagelse om at ”en villet utvikling” er å forsøke å løse de boligsosiale utfordringene som kommunen står overfor.

målgruppen med å skaffe seg bolig når de passerer myndighetsalder.

- Å bruke startlån mer målrettet mot økonomisk vanskeligstilte leietakere.
- Å styrke kommunens boveiledertjeneste. Boveilederne synes å ha en viktig forebyggende funksjon ved å forebygge tilbakefall (som i ytterste konsekvens kan føre til utkastelser) hos de ulike målgruppene, og ressursbesparende ved at de avlaster andre deler av kommunens tjenesteapparat.
- Flere informanter har hevdet at tiden som medgår til klargjøring av de kommunale boligene er uforholdsmessig lang, kan ta flere måneder hevdes det. Vi har ikke undersøkt dette nærmere, men ifølge informantene kan kommunen ved Eiendomsavdelingen iverksette tiltak som reduserer ventetiden på klargjøring av kommunale boliger, og som vil øke kommunens utleiekapasitet.

I tillegg til dette vil vi nevne tre forhold som kommunen også, etter vår oppfatning, vil tjene på å være bevisste på:

- Forebygging

Husbanken definerer boligsosialt arbeid som: ”alle tiltak, virkemidler og tjenester som må til for at vanskeligstilte kan bosette seg og bli boende”. Å gi tjenester og et boligtilbud som egner seg for de ulike målgruppene innenfor det boligsosiale arbeidet er en svært ressurskrevende oppgave for kommunen. Derfor vil alle tiltak som bidrar til at færre personer *blir* vanskeligstilte være ressursbesparende for kommunen.

Poenget kan virke selvsagt, men ofte blir forebyggende tiltak nedprioritert når det blir spørsmål om økonomiske prioriteringer i forbindelse med budsjettforhandlinger m.v., blant annet fordi det er vanskelig å dokumentere klare effekter av forebyggende tiltak. Boveiledning, økonomi- og gjeldsrådgivning, arbeidsmarkedstiltak, og tiltak for å redusere frafallet på videregående skole er alle eksempler på tiltak som det er grunn til å tro at vil ha en positiv og forebyggende effekt i det boligsosiale arbeidet. Det er viktig at kommunen prioriterer forebyggende tiltak i sitt boligsosiale arbeid.

– Volumet på antallet kommunale boliger.

Skedsmo kommune ligger langt under landsgjennomsnittet, og de siste årene har det vært en nedgang i antall kommunale boliger hvis en ser i forhold til befolkningen. Det er all grunn til å tro at befolkningsveksten i Skedsmo vil vedvare i årene som kommer, og at det også vil medføre en økning i antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen vil måtte imøtekomme denne utviklingen, på en eller annen måte. Flere kommunale boliger er én mulighet, utbygging av økonomiske støtteordninger og en mer målrettet bruk av disse, og utbygging av andre tjenester er andre muligheter.

– Byplanlegging og boligosiale hensyn

I forlengelsen av forrige punkt, Skedsmo kommune er i rivende utvikling, med stor befolkningsvekst, næringsutvikling og høy arbeidsmobilitet. Basert på SSBs framskrivninger er det behov for over 8 000 nye boliger i Skedsmo kommune i løpet av de neste 20 årene. Det norske boligmarkedet er lite regulert og reguleringsplaner utformes i hovedsak av private utbyggere (Sandkjær Hanssen 2012). Dersom kommunen vil sikre at boligosiale hensyn ivaretas og inkorporeres i den framtidige byutviklingen kreves det en bevissthet omkring dette i framtidig planarbeid og i dialogen med private utbyggere.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Kim Christian Astrup (2008). *Samspillet* mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf. Katja Haarslev Johannessen og Evelyn Dyb (2011a): Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf. Katja Haarslev Johannessen og Torunn Kvinge (2011b). Boligkarriere for startlånesøkere. Oslo: NIBR.
- Bergem, Randi, Marte Hanche-Dalseth og Susanne Moen Ouff (2010): Boligsosialt utviklingsprogram - forankring av arbeidet med handlingsplan. Notat. .
- Bergem, Randi, Else Ragni Yttredal og Marte Synnøve B. Hanche-Olsen (2012): Fundamentet er lagt: evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram : delrapport2011. Volda: Møreforskning.
- Dyb, Evelyn. Liv Johanne Solheim og Siri Ytrehus (2004): Sosialt perspektiv på bolig. Oslo: Abstrakt forl.
- Dyb, Evelyn, Marit Helgesen og Katja Haarslev Johannessen (2008): På vei til egen bolig: evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn og Katja Haarslev Johannessen (2010): Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte: en forstudie av iverksetting. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, Camilla Lied og Helge Renå (2011): Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: Foranalyse. Oslo: NIBR.
- Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red.) (2005). Governance i norske storbyer : mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo : Scandinavian Academic Press.

- Johannessen, Katja Haarslev og Evelyn Dyb (2011): På ubestemt tid: døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger. Oslo: NIBR.
- Kvinge, Torunn og Per Medby (2011): Sosial boligpolitikk i Norge: kartlegging av offentlig ressursbruk. Oslo: NIBR.
- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008): Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Meld. St. 17 (2012-2013). Byggje – bu – leve. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Myrvold, Trine Monica (2002): Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv. Oslo: NIBR.
- NOU (2011). Rom for alle. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rambøll (2013). Datainnsamling om innvandrerbefolkning. Oslo: Rambøll.
- Riksrevisjonen (2008): "Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet". Dokument nr. 3:8 (2007–2008). 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.
- Skedsmo kommune (2011a). Kommuneplan 2011-2022.
- Skedsmo kommune (2011b). Boligsosial handlingsplan 2011-2015.
- Skedsmo kommune (2013). Planprogram for kommuneplanrevisjonen 2015-2026.
- St. meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. mld. nr 16 (2010-2011). Nasjonal Helse- og omsorgsplan 2011-2015. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Ulfrstad, Lars-Marius (2011): Velferd og bolig: om boligsosialt (sam)arbeid. Oslo: Kommuneforlaget.

Ytrehus, Siri (2007): Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2. Oslo: Fafo.

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.pdf