

Camilla Lied
Kim Christian Astrup

Boligsosialt arbeid i Rælingen kommune

- en foranalyse

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Boligsosialt arbeid i Rælingen kommune

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:27	Kommunenes praktisering av startlånsordningen. Effekter av den nye forskriften
NIBR-rapport 2015:21	Helhetlig boligplanlegging. Hvilke elementer inngår?
NIBR-rapport 2015:10	Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo – En evaluering
NIBR-rapport 2015:5	Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer
NIBR-rapport 2014:24	Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler
NIBR-rapport 2013:8	Skedsmo kommune – en boligsosial analyse
NIBR-rapport 2013:29	Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlånsøkere
NIBR-rapport 2011:22	Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen

Publikasjonene
kan skrives ut fra
www.nibr.no

Camilla Lied
Kim Christian Astrup

Boligsosialt arbeid i Rælingen kommune

– en foranalyse

NIBR-rapport 2016:23

Tittel: Boligsosialt arbeid i Rælingen kommune
– en foranalyse

Forfatter: Camilla Lied og Kim Christian Astrup

NIBR-rapport: 2016:23

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-158-8 (Trykt)
978-82-8309-159-5 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3581

Prosjektnavn: Foranalyse Rælingen

Oppdragsgiver: Rælingen kommune

Prosjektleder: Camilla Lied

Referat: Prosjektet er utført på oppdrag for Rælingen kommune i forbindelse med kommunens deltakelse i Husbankens Kommuneprogram *Bolig for velferd 2016-2020*. Formålet med prosjektet er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i sitt videre arbeid som programkommune i Kommuneprogrammet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2017

Antall sider: 167

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Denne foranalysen er utført på oppdrag for Rælingen kommune i forbindelse med kommunens deltakelse i Husbankens kommuneprogram *Bolig for velferd 2016-2020*. Formålet med prosjektet og foranalysen er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i det videre arbeid innenfor Kommuneprogrammet.

NIBR/HIOA fikk i august 2016 oppdraget med å gjennomføre prosjektet. Prosjektteamet har bestått av Camilla Lied (prosjektleder) og Kim Christian Astrup.

Rælingen kommune har vært svært behjelpelig med å innhente relevante dokumenter og materiale underveis, samt med å koordinere og organisere intervjuer og møter med relevante informanter. Vi ønsker å takke kommunen for et godt samarbeid.

En spesiell takk går til vår kontaktperson i kommunen, Hilde Fremstad, for raske og grundige svar på våre henvendelser gjennom prosjektet. Vi vil også takke alle som tok seg tid til å stille opp til intervju og senere på dialogmøte for å bistå i arbeidet med å belyse Rælingens boligsosiale arbeid og utfordringer fra ulike synsvinkler. Dette har vært svært viktige datakilder for oss i arbeidet med denne foranalysen. Tusen takk!

Oslo, januar 2017

Trine Myrvold
Forskningsjef.

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	19
1 Innledning.....	31
1.1 Nærmere om Boligsosialt utviklingsprogram, Husbankens kommuneprogram og det boligsosiale feltet	32
1.2 De enkelte punktene i foranalysen	36
1.2.1 Kunnskaps- og kompetansestatus	37
1.3 Forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet	38
1.3.1 Bruk av økonomiske virkemidler.....	41
1.3.2 Husbankens suksesskriterier.....	43
2 Datainnhenting og gjennomføring.....	45
3 Boligmarkedet og befolkningsvekst i Rælingen	48
3.1 Befolkningsvekst og demografi.....	48
3.2 Arbeidsmarked og næringsstruktur	51
3.3 Boligmarkedet- privat og kommunalt	52
3.3.1 Boligstruktur	52
3.3.2 Kommunale utleieboliger.....	53
3.4 Oppsummering	55
4 Boligsosialt arbeid i Rælingen	57
4.1 Hva er boligsosialt arbeid ifølge kommunens involverte aktører?	58
4.2 Den formelle organiseringen av det boligsosiale arbeidet	61
1.1 Ansvarsområdene til de ulike enhetene	66
1.2 Rælingens hovedsatsingsområder	71

4.2.1	Hovedmål 1; Alle skal ha et trygt sted å bo.....	72
4.2.2	Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet.....	74
4.2.3	Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.....	75
5	Målgrupper og utfordringer i det boligsosiale arbeidet.....	78
5.1	Generelle utfordringer i arbeidet med kommunens vanskeligstilte.....	79
5.2	Personer med rusproblemer, psykiske lidelser eller ROP-lidelse.....	83
5.3	Flyktninger.....	88
5.4	Mennesker med funksjonsnedsettelse.....	92
5.5	Organisering og samordning.....	93
5.6	Booppfølging.....	96
5.7	Midlertidige botilbud og arbeid med bostedsløshet... ..	99
5.8	Oppsummering.....	103
6	Boligfremskaffelse- virkemiddelbruk og strategier.....	106
6.1	Etablering av vanskeligstilte på eiemarkedet.....	107
6.1.1	Omfang.....	109
6.1.2	Tildeling og kompetanse.....	109
6.2	Sammenheng med andre virkemidler.....	112
6.2.1	Rammer for ordningen og forankring.....	113
6.2.2	Målgrupper i kommunens startlåspraksis.....	114
6.2.3	Oppfølging.....	114
6.3	Etablering av vanskeligstilte på det private leiemarkedet.....	115
6.3.1	Omfang av NAV-garanti og lån til depositum.....	116
6.3.2	Leiemegling.....	117
6.3.3	Fremskaffelse av kommunale boliger.....	117
6.4	Oppsummering.....	119
7	Utfordringer og anbefalinger.....	121
7.1	Hvor trykker skoen?.....	122
7.2	En modellskisse for boligfremskaffelse i det boligsosiale arbeidet.....	123
7.3	Forankring og organisering.....	126
7.4	Utfordringer i arbeidet med målgruppen; bolig- og tjenestetildeling.....	127
7.5	Strategier for boligfremskaffelse og bruken av de boligsosiale virkemidler.....	129
7.6	Hvordan kan Rælingen løse utfordringene?.....	131

7.6.1	Formulering av mål for kommuneprogrammet.....	132
7.6.2	Forslag til hvordan Rælingen kan nå Kommuneprogrammets mål	134
7.6.3	Innspill til det videre boligsosialt arbeid	139
	Litteratur	140
Vedlegg 1	Eksempel på en normal prosess i et kommunalt leieforhold	145
Vedlegg 2	Retningslinjer for tildeling av kommunal utleiebolig uten tjenester i Rælingen kommune.....	147
Vedlegg 3	Kriterier for innvilgelse av startlån	153
	Retningslinje for saksbehandling av søknader om startlån...	155
	Kriterier for innvilgelse av startlån.....	156
Vedlegg 4	Prosedyre for å forebygge, varsle og håndtere utkastelser.....	158
Vedlegg 5	Rutinebeskrivelse husleieadministrering	163
Vedlegg 6	Fastsettelse av husleienivå.....	166

Tabelloversikt

Tabell 3.1: <i>Befolkningsutvikling 1986-2016</i>	50
Tabell 3.2: <i>Forventet befolkningsutvikling 2016-2040</i>	50
Tabell 3.3: <i>Fordelingen av husholdningskategorier 2001 og 2011</i>	51
Tabell 3.4: <i>Tilvekst og fordeling av boligtyper (beboede og ubebodde)</i>	52
Tabell 3.5: <i>Kommunale disponerte boliger per 1000 innbygger for Rælingen, Akershus og landet for øvrig i 2015</i>	54
Tabell 6.1: <i>Tildelte startlån per 1000 innbyggere for Rælingen, Akershus og landet for øvrig, 2010-2015</i>	109
Tabell 6.2: <i>Bruk av NAV- garanti og depositum i Rælingen, Akershus og landet for øvrig i 2010-2015</i>	116

Figuroversikt

Figur 3.1:	<i>Befolkningsutviklingen for Rælingen 1986-2016.....</i>	49
Figur 3.2:	<i>Antall kommunale boliger per 1000 innbygger i Rælingen i perioden 2010-2015.....</i>	53
Figur 4.1:	<i>Rælingen kommunes organisasjonskart.....</i>	62
Figur 4.2:	<i>Kommunens boligsosiale «operativsystem» med relevante enheter.....</i>	63
Figur 7.1:	<i>En enkel modellskisse for boligfremskaffelse i det boligsosiale arbeidet.....</i>	124

Sammendrag

Camilla Lied og Kim Astrup

Foranalyse: Rælingen kommunes boligsosiale arbeid

NIBR-rapport 2016:23

Denne rapporten gir en analyse av Rælingen kommunes boligsosiale utfordringer basert på våre undersøkelser gjennomført i perioden september-desember 2016. Rælingen er en kommune i Akershus med ca. 17400 innbyggere. Den grenser i nord mot Skedsmo, i øst mot Fet, i sør mot Enebakk og i vest mot Lørenskog. Fjerdingby er kommunesenteret. Det er underskudd på arbeidsplasser i kommunen. 70 prosent av sysselsatte innbyggere i kommunen pendler ut av kommunen til arbeidsplasser i Oslo, Lørenskog og Skedsmo. I kommunen er mange sysselsatt innen offentlig forvaltning, varehandel og servicebedrifter, og innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Det er svært få arbeidsplasser innenfor industri, bygg og anlegg i kommunen. Kommunen har en relativt høy befolkningsvekst; mellom 1,5 og 2 prosent årlig de siste årene. Dette skyldes i all hovedsak nettotilflytting og innvandring. Befolkningen i kommunen er relativt ung, med mange unge voksne, og færre eldre enn i landet og fylket for øvrig. Dette er imidlertid i endring. Framskrivninger viser at andelen eldre i forhold til voksne i yrkesaktiv alder vil øke i tiden fremover. Dette vil kunne påvirke kommunens boligtilbud og flyttemønster. Det vil også gi et økt press på kommunen med tanke på økende behov for omsorgstjenester. Antallet innvandrere i kommunen er høyt og økende. Disse utviklingstrekkene vil også påvirke kommunens boligmarked. Boligmassen i Rælingen er sammensatt og nokså jevnt fordelt mellom eneboliger, bolighus bestående av flere boenheter og av blokkleiligheter. Det vil bli et behov for økt mangfold i kommunens boligtilbud fremover, særlig når det gjelder boligtilbud til ungdom og til eldre, samt til den økende innvandrerbefolkningen. Veksten i den kommunale utleiemassen

har holdt rimelig tritt med befolkningsutviklingen. Kommunen har utfordringer med venteliste til kommunale boliger, og det er mangel på midlertidige botilbud til særlig vanskeligstilte. Dette indikerer at utgangsnivået i utleiemassen har vært for lavt. Samtidig er det uklart hvorvidt kommunen har utnyttet det boligsosiale leie- og eierpotensialet i markedet. Økt utnyttelse vil redusere ventelisteproblematikken direkte, men også indirekte gjennom økt gjennomstrømming i kommunens utleiemasse.

Kommuneprogrammet *Bolig for velferd 2016-2020* er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommuner med store boligsosiale utfordringer. Grunnleggende prinsipper for programmet er at utviklingsarbeidet skal skje på kommunens premisser, der hovedansvaret for gjennomføringen ligger hos den enkelte kommunen. Rælingen kommune ble formelt tatt opp i kommuneprogrammet i 2016. Programperioden har en varighet fra 2016 til 2020. Denne foranalysen skal gi svar på følgende hovedproblemstillinger/undersøkelsesområder:

1. Kunnskaps- og kompetansestatus.
2. Forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet på operativt og strategisk nivå.
3. Bruk av økonomiske virkemidler.

Gjennom å definere eksplisitte målsetninger i det boligsosiale arbeidet vil kommunen (og Husbanken) lettere kunne se hvilke tiltak og hvilken ressursramme som må settes inn i arbeidet. Kommunen har som et ledd i programarbeidet definert sine boligsosiale hovedsatsingsområder:

1. Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.
2. Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunen.
3. Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon.
4. Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid med ulike involverte aktører.
5. Kommunen tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

For å kunne belyse foranlysnens problemstillinger på en mest mulig fruktbar måte, har vi anvendt ulike datainnsamlingsmetoder; statistiske analyser, semistrukturerte intervjuer og dokumentstudier.

Kommunens boligsosiale utfordringer

Det har vist seg at personer med ROP-lidelser, samt flyktninger som skal bosettes og integreres, er de som krever mest ressurser fra kommunen på dette feltet. Andre delgrupper, for eksempel eldre eller personer med ulike typer funksjonshemminger er selvsagt også viktige, men utfordringer i møte med disse målgruppene er lettere å framskrive og planlegge enn gruppen av personer med ROP-lidelser og flyktninger. Intensiteten av utfordringer, og det at antallet og arbeidsmengden kan være vanskelig å forutse i perioder, gjør at de to førstnevnte delgruppene kom i sentrum når intervjupersonene ble bedt om å beskrive kommunens største utfordringer.

Boligtildeling. Tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er et sentralt virkemiddel i kommunens boligsosiale arbeid. Ved stor søkerpågang er det særlig viktig at de boligene som er ledige tildeles til dem som har størst behov, samtidig som man sikrer at søkerne blir tildelt en egnet bolig. Dette kan høres enkelt ut, men i praksis er dette en stor og komplisert oppgave. Det krever kompetanse, effektiv organisering, god samordning og godt samarbeid på tvers. Flere intervjupersoner trekker fram dilemmaer i tilknytning til prioritering når boliger skal tildeles. Hvem er mest vanskeligstilt? Hvem skal komme øverst på prioriteringslista på tildelingsmøtet? Hvem er varig vanskeligstilt og hvem er det ikke? Hvem kan skaffe seg bolig selv og dermed flytte ut av sin kommunale bolig, og hvem har reelt behov for fornyet leiekontrakt og/eller fortsatt/mer bistand? Hvordan kan man vite om beboere som fikk bolig for fem år siden, fremdeles har behov for kommunal bolig? Disse dilemmaene kan ofte vise seg når det gjelder flyktninger i en integreringsprosess, men også for andre. Det er en utfordring å sikre at man i tildelingsprosessene får *rett person i riktig bolig til rett tid*. Her kan utfordringen være å dimensjonere den kommunale boligmassen riktig.

Boligfremskaffing og virkemiddelbruk. En utfordring relatert til dette er for eksempel: skal vanskeligstilte bosettes nær hverandre

i blokker og nabolag, eller spres rundt i kommunen? Hvordan er mulighetene for å skape gode nabolag som fungerer for alle, både vanskeligstilte og «vanlige» husstander rundt? Intervjupersoner i Rælingen har uttalt at dette er en utfordring; det eksisterer noen blokker eller områder som blir omtalt som «belastede». Denne utfordringen står i relasjon til muligheten for boligfremskaffelse, og til mangel på tomter og muligheter for å plassere vanskeligstilte spredt. Dette har også en ressursdimensjon, særlig for tjenestetildelingen. For beboerne kan det å bli plassert i et «vanlig» nabolag også være en blandet opplevelse. Det kan være en mulighet for å holde seg på avstand fra et belastet miljø, men det kan også føre til ensomhet og isolasjon, der man blir stigmatisert i nabolaget der man har fått tildelt bolig. For brukerne, særlig når det handler om brukere med ROP-lidelse, kan det ofte handle om enten å føle seg hjemme og passe inn i et bomiljø andre ville betrakte som «belasta», eller å være stigmatisert i et vanlig bomiljø. Hva er best? Det er dermed flere dilemmaer å forholde seg til på dette området.

Gode strategier for boligfremskaffelse som sikrer en tilstrekkelig sammensetning og antall boliger i samsvar med de vanskeligstiltes behov er nødvendig for at kommunen skal lykkes i sitt boligsosiale arbeid. Her har fortsatt kommunen en del å gå på. Effektive fremskaffelsesstrategier kjennetegnes av en aktiv og kompetent virkemiddelbruk som utnytter mulighetene i de boligsosiale virkemidlene. En slik virkemiddelbruk medfører at kommunen i større grad kan utnytte det boligsosiale potensialet som ligger i det private leie- og eiemarked. Kommunen har jobbet målrettet med å utnytte det private leiemarkedet, blant annet ved å ansette en boveileder i NAV som i praksis har fungert som boligsosial *megler/mellommann* opp mot private utleiery, samt gjennom utstrakt bruk NAV-garantier for depositum. Dette arbeidet fremstår som svært effektivt og fruktbart. Aktivt informasjonsarbeid opp mot private potensielle utleiery ved å sikre deres interesser gjennom risikoreduserende tiltak, er en integrert del av en effektiv boligsosial politikk.

Kommunens arbeid med å utnytte boligsosiale etableringsmuligheter i eiemarkedet i Rælingen, fremstår ikke like aktivt og målrettet. *Startlånet* har vist seg at å ha stort boligsosialt potensiale, gitt at den brukes i samsvar med kriteriene for god startlanspraksis. Flere studier har vist at en stor andel av

kommunale leietakere har økonomisk potensiale til å bli boligeiere. Til tross for dette er kommunens startlånsbruk lavere enn både gjennomsnittet for fylket og landet for øvrig. En mulig konsekvens av en underbruk av ordningen er at det private markedet ikke utnyttes godt nok til boligfremskaffelse, noe som igjen kan medføre en tregere og dårligere gjennomstrømming i kommunale boliger og en opplevelse av mangel på boliger generelt. Ved å utnytte eierpotensialet blant vanskeligstilte i kommunen kan kommunale boliger i større grad brukes opp mot grupper og husstander som ikke har dette potensialet.

At kommunen opplever utfordringer knyttet til gjennomstrømming i kommunale boliger er på denne bakgrunn ikke overraskende. Relativt lav aktivitet i bruken av startlånet og således potensielt lav utnyttelsesgrad av eierpotensialet blant vanskeligstilte i Rælingen, skyldes ikke mangel på kompetanse og organisering av startlånet, som vurderes som gjennomgående å være god både tildeling og oppfølging. Utfordringen synes i større grad å ligge i forankringen av dette arbeidet når det gjelder målrettet innsats mot kommunale leietagere. Per i dag har kommunen ikke foretatt noen systematisk kartlegging av eierpotensialet blant sine kommunale leietagere. Startlånsbruken har gått ned etter at mange private banker langt på vei har sluttet å samfinansiere boligkjøp med startlån. Dette har medført at kommunene må sitte på betydelig større utlånsporteføljer for å opprettholde tidligere startlånsaktivitet, noe Rælingen har vegret seg for å gjøre. Dette har medført en nedjustering av bruken. Med relativt lave startlånsrammer har det blitt vanskeligere å ta ut eierpotensialet i gruppen.

Tjenestetildeling/ booppfølging. Kommunen har også et antall kommunale boliger med tjenester tildelt etter en individuell vurdering (jamfør tradisjonelle omsorgsboliger). Her handler arbeidet mye om å vedlikeholde gode tjenester og ha oversikt over eventuelle nye tjenestebehov i hjemmet som kan oppstå hos bruker. Her blir utfordringen først å kunne oppdage behovet, for så å ha de nødvendige tjenestene på plass som kan møte de ulike behovene som kan oppstå for dem som har eller får tildelt bolig med tjenester i hjemmet. Kommunen har flere oppfølgingstjenester som arbeider i folks hjem. Flere i kommunen mer enn antyder at koordineringen mellom disse tjenestene ikke fungerer tilfredsstillende.

Bostedsløshet. Å imøtekomme bostedsløse og problemstillinger rundt bostedsløshet er etter vår inntrykk en sentral utfordring for kommunen, selv om det ikke handler om et stort antall personer. Å forebygge bostedsløshet eller bistå personer som er bostedsløse, handler om å forhindre store personlige kostnader (i vid forstand) for de bostedsløse, og om store økonomiske kostnader og ressurs- og kompetansebehov for kommunen.

Organisering og forankring. Det er også flere andre mer målgruppespesifikke utfordringer for kommunen som fordrer godt samarbeid, koordinering og riktig kompetanse. God tilgang til kompetanseutvikling, samt god forankring i rådmannsgruppen og på politisk nivå er viktig. Dette må også kobles sammen med forankring i kommunale planer, som igjen bør være forankret i statlige retningslinjer og planer. Husbanken vil sannsynligvis være en god sparringspartner her gjennom Kommuneprogrammet. Det har vært noe uro rundt kommunens valgte organisering av det boligsosiale arbeidet, særlig rundt hvorvidt kommunen skal eller ikke skal ha et boligkontor. Vårt syn på dette er at det er kvaliteten på tjenestene som betyr mest, om det er slik at det er målgruppens behov som skal være i sentrum. Strukturen kommer «etterpå». Her velger vi å forholde oss til hva kommunen, som selv vet best hvor skoen trykker, mener fungerer best, så lenge kvaliteten på tjenestene og samordningen mellom disse, fungerer optimalt.

Forslag til hvordan Rælingen kan nå Kommuneprogrammets mål

Hvordan kan det boligsosiale arbeidet i Rælingen utvikles videre? Hvilke innovative grep kan og bør vurderes? Her er det viktig å understreke at kommunen allerede har gjort flere gode og viktige grep. Målet for statens boligsosiale satsing er at alle skal bo godt og trygt. Dette bør også være et overordnet mål for Rælingen kommune. Dette fordrer at kommunen jobber helhetlig.

Dette innebærer at kommunen jobber systematisk og aktivt

- med å utnytte det boligsosiale potensialet i det private boligmarkedet.
- for å sikre at den kommunalt disponerte boligmassen er bedre tilpasset de vanskeligstiltes boligbehov

Disse arbeidsområdene bør sees i sammenheng. Tiltak som innebærer en bedre utnyttelse av det private markedet vil også bedre utnyttelsen av kommunens utleieboliger gjennom økt gjennomstrømming.

Tiltak for å utnytte potensialet i det private boligmarkedet

Kommunen jobber godt og aktivt med å utnytte potensialet i det private leiemarkedet. Dette arbeidet er viktig og bør videreføres. Tiltakene vi presenterer går i hovedsak på utnytte eierpotensialet blant vanskeligstilte, samt stimulere til økt boligbygging.

Utnyttelse av eierpotensialet blant vanskeligstilte. Kommunen har en relativt lav bruk av startlånet, samtidig som forskning har vist et betydelig økonomisk eierpotensiale blant kommunale beboere. Kommunen har veldig gode rutiner for oppfølging av mislighold knyttet til startlånet, som er i samsvar med kriteriene for beste praksis. Kommunen har derfor, ikke overraskende, svært lite tap. I tillegg har Husbanken gode ordninger for å dekke eventuelle tap for kommunen. Kommunen oppfordres derfor til å ta en ny vurdering på om hvorvidt dagens startlånsrammer er tilstrekkelig store. I den forbindelse med bør kommunen vurdere en systematisk kartlegging av eierskapspotensialet til samtlige beboere i kommunens disponerte boliger, særlig dem som har tidsbestemte kontrakter. For at vanskeligstiltes eierskapspotensiale skal kunne utnyttes fullt ut er det forutsetning at startlånet kan gis med fastrente. Økt fastrentebruk vil også medføre at midlene som er tilgjengelige gjennom tilskuddet for etablering i større grad effektiviseres og spres på flere brukere. Per i dag har kommunens ledelse gitt saksbehandleren for startlånsordningen føring om liten bruk av fastrente. En slik lokal føring for ordningen bør gjennomgås på nytt i samråd med Husbanken. Det bør også tas en ny gjennomgang av rutine og retningslinjene i kommunen når det gjelder startlånsbruk.

Sikrer dagens rutiner og retningslinjer at

- startlånets samspill med de øvrige boligsosiale virkemidlene i tilstrekkelig grad utnyttes?
- Vedtaksteamene for startlån og tildeling av kommunale boliger (med og uten tjenester) er tilstrekkelig koordinerte slik at søkerens presenterte eller potensielle

startlånskvalifikasjoner rutinemessig vurderes ved tildeling eller fornyelse av kommunale leiekontrakter?

I den forbindelse bør det også vurderes om det er behov for økt kompetanse på de boligsosiale virkemidlene utover dem som sitter i vedtaksteamet på startlånstildelingene. De har de siste årene vært mye forskning og innovasjon rundt bruken av startlånsordningen, eventuelt sammen med de øvrige virkemidlene; om hvorvidt de kan tilpasses til den enkelte søker, noe som kan muliggjøre at relativt høy belåningsgrad kan kombineres med lav inntekt uten at dette slår ut i stor risiko for låntager eller kommunen.

Tildeling av kommunal bolig bør settes i sammenheng med en plan for videre boligkarriere som tar sikte på realisering av dette dynamiske eierpotensialet. Startlånet kan dermed betraktes som en opsjon som utløses under visse betingelser, for eksempel knyttet til god økonomisk disposisjonsevne og generelt god oppførsel under leieperioden. Slike ordninger kan således stimulere til at søkere i større grad tar ansvar for eget liv, samtidig som kommunen får et bedre kunnskapsgrunnlag for en eventuell tildeling, som igjen kan medføre mer robuste tildelinger og mindre risiko. Et konkret eksempel på hvordan en slik kan utformes finnes i rapporten *Leie-Før-Eie. – En ny modell for eieetablering av vanskeligstilte husstander*.¹ Modellen går i korthet ut på at kommunen kjøper en bolig tilpasset en bestemt husstands behov. Modellen kombinerer leie- og eie, gjennom å gi en vanskeligstilt husstand mulighet til å leie en bolig før de kjøper den. På den måten får man et klart skille mellom leie- og eie, samtidig som man ser de to tingene i sammenheng. Boligen som kommunen kjøper inn til en gitt husstand finansieres med 80 prosent grunnlån og 20 prosent tilskudd til utleieboliger. Kommunen kjøper boligen for en sum i år null, og inngår deretter et leieforhold med husstanden, der husstanden har en opsjon på å kjøpe boligen i år fem (evt. år tre) for prisen som kommunen kjøpte boligen for i år null. På den måten oppnår husstanden noen av fordelene ved å eie (ved prisstigning), samtidig som de ikke utsettes for risiko i leieperioden. Opsjonen på kjøp er valgfri, og husstanden kan velge å avstå fra å kjøpe boligen. Slike modeller medfører boligsosial eieretablering i større grad sees i sammenheng med kommunale boliger og på den måte øke gjennomstrømmingen i dette leiesegmentet.

¹ Se <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/7g1.pdf>

Tilrettelegging for og stimulering til boligbygging i privat regi. Når kommunen har behov for nye kommunale boliger (uten tjenester) har disse blitt anskaffet i det private bruktboligmarkedet, med de potensielle ulemper det kan medføre for en presskommune. Kommunen har således ikke, som vi har sett, integrert boligsosial boligpolitikk i sin areal- og samfunnsplanlegging, selv om de har juridisk anledning til det.

Plan- og bygningsloven (§ 64b) åpner for at utbyggingsavtaler (mellom private utbyggere og kommunen) kan regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene. Innovasjon på virkemiddelbruk i Husbankens regi åpner for muligheter for at utbyggingsavtale utformes uten at kommunen tar eierposisjon, men i stedet får disposisjonsrett til en andel av boligene i en gitt periode. Dette er utleieboliger med en såkalt *tilvisningsavtale*. På nettsiden www.veiviseren.no har Husbanken skissert en klar fremgangsmåte for kommuner som er interessert i å skaffe utleieboliger på denne måten. Husbanken krever at ønsket om fremskaffelse ved hjelp av denne modellen er forankret i politisk og administrativ ledelse i kommunen, samt at kommunen har etablert en oversikt over lokalt boligbehov på kort og lang sikt. Når dette er på plass må kommunen inngå et samarbeid med en privat utbygger. Når en samarbeidsavtale er på plass kan utbygger søke å finansiere prosjektet gjennom Husbankens grunnlansordning. Sammenlignet med eksisterende finansieringsmodeller for kommunale utleieboliger innebærer modellen en betydelig lavere kostnadsprofil. Dette er et nytt virkemiddel som kan være av stor betydning og skaffe et tilstrekkelig antall boliger i Rælingen. Det finnes ulike modeller av tilvisningsavtaler, disse kan studeres Husbankens digitale veiviser.

Tiltak for å bedre koblingen mellom boligtildeling og tjenester. Dette området er et av de vanskeligste og mest kompetansekrevene innenfor det boligsosiale arbeidet. Utfordringen består blant annet i å identifisere hvilke tjenester som er nødvendige for at brukeren skal kunne meste et boforhold, og samtidig ha ressurser og kompetanse til å tilby slike tjenester. Dette kompliseres ytterligere av at en del vanskeligstilte ikke ønsker å motta tjenester som kommunen mener at de trenger. Resultatet kan fort bli både husleierestanser og manglende ivaretagelse av boligen, i tillegg til store og ofte eskalerende levekårsproblemer hos brukeren. Slike tilfeller kan ofte skape vanskelige dilemmaer

for kommunen. Dersom de ikke foretar seg noe kan dette fort bli oppfattet som et signal til de øvrige beboere at «anything goes». Dersom kommunen kaster vedkommende ut, havner personen raskt tilbake hos NAV, som har plikt til å bistå individer med et akutt bopproblem med midlertidige (og ofte dyre) boliger. Resultatet kan fort bli en kostbar og for brukeren skadelig runddans i systemet. Kommunen har derfor jobbet målrettet med å forebygge utkastelser, og det har blitt opprettet et eget boligsosialt team til dette formålet. Dette er problem som mange andre kommuner sliter med og følgelig har det vært en del innovasjon på området, men det er fortsatt ingen etablert konsensus om hvordan slike «wicked problems» best kan løses. Satsing på booppfølging av god kvalitet er et viktig stikkord her.

En del av løsningen her kan være en *bedre koordinering* av de ulike hjemme- og oppfølgingstjenestene for å sikre at tjenestebehov blir fanget opp. En annen del-løsning som blir nevnt av flere personer i ulike enheter, er *miljøvaktmester*, en «vaktmester pluss» som både kan hjelpe å skifte batteri i en røykvarsler eller henge opp en lampe, men som også har litt lengre «boligsosiale antenner» enn en vaktmester som kun utfører praktisk vedlikeholds- og reparasjonsarbeid. Annen *oppsøkende virksomhet* i boområdene, og/eller *larterskeltilbud*, kan også være en god løsning for å komme tettere innpå målgruppen, særlig dem som enten ikke har kunnskap om egne rettigheter til hjelpetilbud, eller som har store behov, men ikke er motiverte for å ta imot hjelp.

Ansvaret for boligtildeling er i Rælingen fordelt mellom flere tjenester. En slik organisering innebærer at det kan være en risiko for at hver av tjenestene kun tenker på ”sin” målgruppe. Det kan også være vanskelig for tjenestene å tilegne seg en helhetlig oversikt over søker- og beboermassen og gjøre helhetsvurderinger av hvem av søkerne som bør tildeles bolig og hvor. Ettersom det er ventelister på kommunale boliger og det meldes om et boligbehov hos alle utsatte grupper, er kommunen nødt til kontinuerlig å gjøre vanskelige avveininger og prioriteringer mellom ulike grupper.

En annen utfordring er at det kan oppstå uklarheter om tildelingsansvar ved ”overgangene”, hvem har hvilket ansvar, og når. Vi stiller spørsmål ved om dagens organisering med tildelingsansvar fordelt på flere tjenester er den mest

hensiktsmessige måten å gjøre det på, selv om *boligsosialt team* kan være godt egnet til å forebygge at noen «faller mellom stolene». Dette bør kommunen utrede nærmere. I utredningsarbeidet bør kommunen også se på hvordan dagens boligtildeling er koplet opp mot tildelingen av tjenester og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene. Disse tre bør sees i sammenheng slik at en får gitt et mest mulig tilpasset og målrettet tilbud til hver enkelt bruker. Det trenger ikke bety at ansvaret for disse tre oppgavene skal samles i same enhet eller avdeling, det vesentlige er at det er en nær kopling/samordning mellom de som har ansvaret for disse oppgavene.

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

Ansvaret for programarbeidet og organiseringen og gjennomføringen ligger i hovedsak hos Rælingen kommune. Vi vil likevel komme med noen betraktninger om momenter vi mener vil være viktig ved gjennomføringen av kommunens deltakelse i Kommuneprogrammet. Innenfor arbeidets organisering, hvor en skal prøve å finne nye og mer hensiktsmessige måter å organisere arbeidet på, kan det være viktig å ha fokus på roller og funksjoner og i mindre grad personer. I noen tilfeller kan ressurspersoner, det man ofte kaller *ildsjeler*, kompensere for svakheter i organisering. Samtidig er det alltid en fare for at ildsjeler brenner ut om for mye ansvar og for mange oppgaver blir lagt på dem alene. Politisk forankring, som vi allerede har sett flere eksempler på, vil ofte være avgjørende for hvorvidt kommunen lykkes i det boligsosiale arbeidet. Flere av tiltakene vil kreve økonomiske bevilgninger og politiske prioriteringer, og tilstrekkelig forankring er avgjørende for om det boligsosiale arbeidet får tilstrekkelig ressursmessige rammer. Boligsosiale tiltak retter seg direkte eller indirekte inn mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Derfor er det etter vårt syn

også viktig å få inn et brukerperspektiv med reelle muligheter for medvirkning i planleggingen og gjennomføringen, for å sikre at tiltakene er godt tilpasset brukernes behov.

Summary

Camilla Lied and Kim Astrup

Social housing work in the municipality of Rælingen. A pre-analysis

NIBR Report 2016:23

This report provides an analysis of Rælingen municipality and its social housing challenges, based on our surveys conducted in the period from September to December 2016. Rælingen is a municipality in Akershus with ca. 17400 inhabitants. It borders to the municipalities Skedsmo, Fet, Enebakk and Lørenskog. Fjerdingby is the municipal center. There is a scarcity of jobs in the municipality. 70 % of employed residents in the municipality commute to other municipalities like Oslo, Lørenskog and Skedsmo. In the municipality, many are employed in public administration, retail trade and service companies, and in business services. There are very few jobs in manufacturing and construction in the municipality. The municipality has a relatively high population growth; between 1.5 and 2 percent annually in recent years. This is mainly due to net inflow and immigration. The population of the municipality is relatively young, with many young adults, and fewer elderly than in the country and the county at large. However, this is changing. Projections show that the proportion of elderly compared to adults of working age will increase in the future. This could affect the local housing supply and migration patterns. It will also provide an increased pressure on the municipality with an increasing demand for care services. The number of immigrants in the community is high and increasing. These trends will also affect the municipality's housing market. The housing stock in Rælingen is complex and fairly evenly distributed between detached houses, semi-detached houses, apartment buildings and residential buildings consisting of several units and flats. There will be a need for greater diversity in

local housing availability in the future, especially regarding housing for young people and the elderly, as well as to the growing immigrant population. Growth in the municipal rental housing stock has remained in reasonable pace with the population growth. The municipality has challenges with the waiting list for municipal dwellings, and there is lack of temporary housing for particularly disadvantaged. This indicates that the output level of the rental stock has been too low. However, it is unclear whether the municipality has utilized the social potential for the disadvantaged in the housing market to become homeowners. Increased utilization will reduce the waiting list issue directly but also indirectly through increased throughput in municipal rental housing stock.

The municipal Programme *Bolig for velferd* 2016-2020 is a long-term and committed cooperation between the Norwegian state housing bank (*Husbanken*) and municipalities with large social housing challenges. Basic principles of the program is that development must occur on the municipality's premises, where the main responsibility for implementation rests with the individual municipality. Rælingen was formally included in the municipal program in 2016. This analysis should provide answers to the following main issues / survey areas:

1. Knowledge and competence status.
2. Anchoring and organization of social housing work at the operational and strategic level.
3. The use of economic instruments.

By defining explicit objectives in the social housing work, the municipality (and the State Housing Bank) could more easily see what actions and what resource framework that must be put into the work.

The municipality has as part of its program work defined its social housing main priorities:

1. No families or young people should have to live in temporary accommodation.
2. Developing a varied range of suitable housing in the municipality.
3. Anyone with a need to receive adequate services to maintain a safe and good housing status.
4. Innovation and development of social housing work done in collaboration with the various stakeholders involved.
5. The municipality takes social housing considerations in municipal area/land use- and community planning. The municipality plans for enough housing, and housing and community of good quality.

In order to illustrate the issues in the pre-analysis in the most fruitful way, we have used different data collection methods; statistical analysis, semi-structured interviews and document studies.

Municipal social housing challenges

It has been shown that people with co-occurring disorders (mental illness combined with substance abuse), as well as refugees to be resettled and integrated, are those that require the most resources from the municipality in this field. Other subgroups, such as seniors or people with certain types of disabilities are of course important, but challenges in the face of these groups are easier to project and plan for than the group of people with co-occurring disorders and refugees. The intensity of the challenges, and that the number and workload can be difficult to predict at times, makes these groups the first to be mentioned when the interviewees were asked to describe the municipality's biggest challenges.

Housing Allocation. Allocation of social housing for the disadvantaged in the housing market is a key tool in municipal social housing work. At large applicant demand, it is particularly important that those dwellings that are vacant are allocated to

those with the greatest needs, while ensuring that the applicants are assigned a suitable accommodation. This may sound simple, but in practice, this is a huge and complex task. It requires expertise, competence, efficient organization, coordination and the sharing of best practices across. Several interviewees cited dilemmas related to priorities when housing should be allocated. Who is the most disadvantaged? Who will top the priority list at the grant meeting? Who can find accommodation themselves and thus move out of their municipal dwelling, and who has real need for renewed tenancy agreement and/or continuing/more assistance? How can one know whether residents who received a dwelling five years ago, are still in need of it? These dilemmas can show up often when it comes to refugees in the integration process, but also for others. It is a challenge to ensure that the allocation processes get the right person into the right dwelling at the right time. Here, the challenge is to dimension the municipal housing stock correctly.

Policy instruments and obtaining dwellings on the private rental market. One challenge related to this, for example: should the disadvantaged be settled close to each other in apartment buildings and neighborhoods, or spread around the municipality? What are the opportunities to create good neighborhoods that work for everyone, both the disadvantaged and the "ordinary" households around? Interviewees in Rælingen have stated that this is a challenge; there are some apartment buildings or areas that are stigmatized and referred to as "bad neighbourhoods". This challenge is in relation to the possibility of housing provision and to the lack of land and opportunities to place the disadvantaged scattered in different areas in the municipality. This also has a resource dimension, especially for independent living assistance service givers and other caregiver services. For residents, being placed in a 'normal' neighborhood can also be a mixed experience. This may be an opportunity to keep distance from a "bad" environment (for example with other drug abusers), but it can also lead to loneliness and isolation, where the residents are stigmatized in the neighborhood where one has been assigned housing. For clients, especially when it comes to users with co-occurring disorders, it can often be about whether to feel at home and fit into a neighborhood that others would be regarded as "bad", or

being stigmatized in a “normal” living environment. What is best? There are thus several dilemmas to deal with in this area.

Good strategies for housing provision that ensures an adequate composition and number of dwellings in accordance with the disadvantaged’s needs, is necessary for the municipality to succeed in its social housing work. The municipality still has not reached its goals in this regard. Effective obtaining strategies are characterized by an active and competent use of instruments that utilizing the opportunities in housing policy instruments. Such use of instruments means that the municipality takes better advantage of the social housing potential in the private rental market and the owner’s market. The municipality has been working diligently to utilize the private rental market, for example by hiring a housing consultant (*boveileder*) at NAV, who has functioned as a social housing arbitrator/mediator between clients and the (potential) private landlords, as well as through extensive use NAV guarantees for deposit. This work appears to be very effective and fruitful.

Active information work and communication with potential private landlords by ensuring their interests through risk mitigation measures, is an important part of an effective social housing policy.

The municipality's efforts to utilize social housing creation opportunities in the owner’s market in Rælingen, does not seem very active or targeted. The Start-up loan (*Startlån*) has proved to have a large social housing potential, given that it is used in accordance with the criteria for good start-up loan practices. Several studies have shown that a large proportion of municipal tenants have the economic potential to become homeowners. Despite this, the municipality’s use of start-up loans is lower than the average for the county and the country at large. One possible consequence of an underutilization of the scheme is that the private market is not utilized well enough for obtaining dwellings, which would result in slower and lower throughput in council housing and a lack of housing in general. By utilizing the potential to be homeowners among disadvantaged in the community, municipal housing could increasingly be used to assist groups and households that lack this potential.

That fact that the municipality is experiencing challenges related to throughput in council housing is not surprising in this context. Relatively low activity in the use of start-up loans and thus

potentially low utilization of home owning potential among disadvantaged in Rælingen, is not due to lack of competence and organization of the start-up loan, which are considered generally to be good both in allocation and client assistance. The challenge seems to be found in the anchoring of this work in terms of measures for targeting municipal tenants who could become homeowners. At present, the municipality has not made any systematic surveys of home owners- potential among its municipal tenants. The use of Start-up loans has decreased, also because many private banks have ceased to co-finance home purchases with Start-up loans. This has led to a situation where the municipalities get the responsibility for significantly larger loan portfolios than before. Rælingen has been reluctant to maintain the previous start loan activity because of this. With relatively low use of start loans, it is far harder to increase the homeowner potential for the disadvantaged in the housing market.

Allocation of care services and independent living assistance.

The municipality also has a number of municipal dwellings with care services allocated on an individual assessment (traditional sheltered housing). One important task here is to maintain good services and keep track of any new care service needs that may occur among the clients. The challenge here is first to discover the need, and then to have the necessary care services in place that can meet the various needs that may occur for those who have or will be given care services at home. The municipality has several care assistance services that work in people's homes. Several interviewees in the municipality implied that the coordination between these services is not functioning in a satisfactory way.

Homelessness. To accommodate the homeless and issues surrounding homelessness is in our impression a key challenge for the municipality, although there are not large numbers of “chronically” homeless people in Rælingen. Preventing homelessness or assisting homeless people, is about preventing major personal costs (in the broad sense) for the homeless, and the huge financial cost and resource and skills needs for the municipality.

Organization and anchoring. There are also several other more challenges connected to the target group for the municipality, that require good cooperation, coordination and appropriate expertise

and competence. Good access to development of skills among the employees, and good anchoring in the County chief executive group and also the political level is important. This must also be connected with anchoring in municipal plans, which should be based on government guidelines and plans. The state housing bank (Husbanken) will probably be a good sparring partner here through the Municipal Programme. There has been some turmoil regarding the municipality's choice of the organization of their housing policies, particularly about whether the municipality should or should not have a residential office. Our view on this is that the quality of the services matter the most, and the target group's needs should come first. The structure comes "afterwards." We choose to relate to what the municipality, which itself knows best where the shoe pinches, thinks is more effective, as long as the quality of services and coordination between them are functioning optimally.

Where should Rælingen direct its efforts to reach the goals of the Municipal programme?

How can social housing work in Rælingen be developed further? What innovative measures can and/or should be considered? It is important to emphasize that the municipality has already made several good and important steps. The goal of the state social housing investment plan is that everyone should be able to live in a good, suitable and safe dwelling. This should also be a primary objective for Rælingen. This requires that the municipality works in a holistical way. This means that the municipality is working systematically and actively

- Utilizing the social housing potential of the private housing market.
- Ensuring that the local authority housing stock is better adapted to the needs of the disadvantaged on the housing market.

These work areas must be seen in context. Measures that lead to a better utilization of the private market will also improve the utilization of municipal rental housing because of increased throughput.

Measures to utilize the potential of the private housing

market. The municipality is doing a good job utilizing the potential of the private rental market. This work is important and should be continued. The measures we present are mainly about utilizing the homeowner potential among the disadvantaged, and stimulating for the building of more dwellings.

Utilization of homeownership potential among

disadvantaged. The municipality has a relatively low use of start-up loans, although research has shown a significant economic homeownership potential among local residents. The municipality has very good procedures for monitoring neglected start-up loans, which is consistent with the criteria for best practice. The municipality has therefore, not surprisingly, very little loss.

Husbanken can also provide good schemes to cover any losses for the municipality. The municipality is therefore encouraged to make a new assessment on whether the current budget for start-up loans is big enough. The municipality should also consider a systematic survey of the homeownership potential of all residents of the municipality's dwellings, especially those who have indefinite tenancy agreements. For the homeownership potential to be fully utilized, it is essential that the start-up loan is granted at fixed interest rates.

At present, the municipal leadership has given the caseworker for start-up loans a scheme advising to avoid the use of fixed interest. This is a local guide for the scheme, and should be reviewed in consultation with *Husbanken*. There should also be a new review of the procedures and guidelines in the municipality when it comes to the use of start-up loans. Do the current procedures and guidelines make sure that

- The use of start-up loans interact sufficiently with the other housing policy instruments?
- The decision teams for start-up loans and for allocation of municipal dwellings (with and without care services) are adequately coordinated; so that the applicant's potential qualifications for start-up loan are considered at the time of renewal of municipal tenancy agreements?

It should also be considered whether there is a need for greater expertise in housing policy instruments beyond those sitting in the decision team for start-up loan allocations. Much research and innovation has been conducted the recent years about the use of start-up loan schemes, possibly together with the other instruments; whether they can be adapted to the individual applicant, which could enable a relatively high loan to value ratio combined with low income, without big risk for the borrower or for the municipality. Allocation of social housing should be put in the context of a plan for further housing career aimed at the realization of this dynamic homeowner potential.

Facilitating and stimulating the housing construction in the private sector. When the municipality needs new municipal housing (without services), they have had to buy used dwellings on the private market, with the potential disadvantages that may give. The municipality has therefore not, as we have seen, integrated social housing policy in their public planning, although they have the legal opportunity to do so. The Planning and Building Act (§ 64b) allows for development agreements (between private developers and the municipality) that makes the municipality able to purchase a share of dwellings. Innovation in use of instruments gives opportunities for the development agreement designed without the municipality taking an owners position, but instead is licensed to use a proportion of the dwellings in a given period. This is rental housing with a so-called *tilvisningsavtale*. On the website www.veiviseren.no one can find information about the process and various models for municipalities interested in obtaining rental housing in this way. Compared to existing models of funding for municipal rental housing, *tilvisningsavtaler* may involve a significantly lower cost profile. This is a new tool that can be of great importance and provide a sufficient number of new dwellings in Rælingen.

Measures to improve the link between allocation of dwellings and care services. This is one of the most difficult and demanding tasks in the social housing work, which demands cooperation and competence. The challenge includes identifying which care services are necessary for the client to get a good living situation, while also having the resources and expertise to offer such services. This is further complicated by the fact that some disadvantaged do not wish to receive the care services that the

municipality believe that they need. The result can easily be both rent paying negligence and negligence of the dwelling; in addition to large and often escalating social problems for the client. Such cases can often create difficult dilemmas for the municipality. If the municipality evicts a client, the client will most likely come to NAV asking for a temporary dwelling. NAV has an obligation to assist individuals with an acute need for a temporary dwelling. These are often very expensive. The municipality has worked diligently to prevent evictions, and has created a separate social housing team for this purpose. This is a problem that many other municipalities struggle with and consequently there has been some innovation in this area, but there is still no established consensus on how such "wicked problems" can be solved. Focus on independent housing assistance of good quality is a key concept here.

Part of the solution here might be better coordination of the various domestic care services to ensure that service needs are discovered. Another part of the solution is mentioned by several people in different units a *miljøvaktmester*, a "caretaker plus" who can help to replace the battery in a smoke detector or hang up a lamp, but who also has slightly longer "social housing antennas" than a caretaker who only performs convenient maintenance and repair work. Other outreach activities in residential areas, and/or low threshold services, can also be good solutions to get closer to the target group, especially those who either do not have knowledge about their rights to assistance programs, or who have great needs, but are not motivated to take accept help.

Responsibility for housing allocation are in Rælingen distributed among multiple services. Such organization implies that there may be a risk that each of the services only think of "his" target group, for example refugees or drug abusers. It can also be difficult for services to acquire a comprehensive overview of the applicants and the tenants to make decisions about which of the applicants should be "given" a dwelling and where. As there are waiting lists for social housing and there are reports of housing needs within all vulnerable groups, the municipality is obliged to make difficult choices and priorities between different groups.

Another challenge is that there may be ambiguity concerning the allocation responsibility for clients in "transitions"; who has

responsibility for what, and when. We question whether the current organization of allocating responsibilities divided among several services is the most appropriate way to do that, although the social housing team may be well suited to prevent any "fall through the cracks." Rælingen should investigate this further. In its preliminary work the municipality should also look at how today's housing allocation is connected to the allocation of care services and management of the financial instruments. These three should be seen in context in order to make the municipality able to provide personalized and targeted assistance to each client. This does not mean that the responsibility for these three tasks have to be placed in the same unit or department, only that there is a close connection / coordination between those responsible for these tasks. Participation in the Municipal program will lead to increased social housing activity during the program period and hence will provide a golden opportunity to build up the social housing expertise in the municipality. It is important that the municipality considers capacity- and competence building in all its initiatives. For example, by facilitating exchange of knowledge and competence across the municipality, and to ensuring that the knowledge obtained will be written down and anchored in routines. In this way, Rælingen can increase the possibilities that the measures taken are not "one-time efforts" or short-term projects where the expertise disappears with the manager afterwards, but contributes to learning and greater expertise instead.

The responsibility for program activities, the organization and implementation, lies mainly in the municipality of Rælingen. Within the organization, one should try to find new and more appropriate ways of organizing the social housing work. It may be important to focus on the roles and functions and less on the persons involved. In some cases, resource persons, usually referred to as *enthusiasts*, (*ildsjeler*), compensate for weaknesses in the organization. However, there is always a danger that enthusiasts burn out on too much responsibility and too many responsibilities being placed on them alone. Political anchoring, as we have already seen several examples of, will often be decisive for whether the municipality succeeds in social housing work.

Several of the measures will require financial allocations and political priorities, and adequate anchoring is crucial for the

possibility of success. Housing policy measures are aimed directly or indirectly at the disadvantaged in the housing market. Therefore, in our view, it is also very important to have a user's perspective with real opportunities for involvement in planning and implementation, to ensure that the measures are well adapted to the users' needs.

1 Innledning

Rælingen kommune utlyste oppdraget *Bistand til foranalyse, kommuneprogrammet 2016*, der kommunen ba om en analyse av status og utfordringer knyttet til det boligsosiale arbeidet i kommunen. Målet var ifølge kravspesifikasjonen å gi et bilde av hvilke områder det er hensiktsmessig å prioritere i sitt boligsosiale arbeid fremover. Analysen skal gi et utgangspunkt for å utarbeide en ny handlingsplan til bruk i programarbeidet som skal startes opp 01.01.2017.

Kommuneprogrammet *Bolig for velferd 2016-2020* er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommuner med store boligsosiale utfordringer, og er en videreutvikling av *Boligsosialt utviklingsprogram* som ble avsluttet i 2015 (Husbanken 2016a). Grunnleggende prinsipper for programmet er at utviklingsarbeidet skal skje på kommunens premisser, der hovedansvaret for gjennomføringen ligger hos den enkelte kommunen. Rælingen kommune ble formelt tatt opp i kommuneprogrammet i 2016. Programperioden har en varighet fra 2016 til 2020. Vi kommer nærmere inn på Husbankens utviklingsprogram om litt. Denne foranalysen skal gi svar på følgende hovedproblemstillinger/undersøkellesområder:

4. Kunnskaps- og kompetansestatus.
5. Forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet på operativt og strategisk nivå.
6. Bruk av økonomiske virkemidler.

I denne rapporten vil vi først gjennomgå grunnlaget for kommunesatsingen som Rælingen har gått inn i. Temaer her er bakgrunnen og historien til boligsosiale satsinger. Videre vil vi knytte dette til Rælingens egne mål for kommunesatsingen i

kobling med statlige planer og kommunale planer. Etter kapitlet om datainnhenting og gjennomføring, kommer et kapittel om kommunens demografi, boligmasse og annen bakgrunnsinformasjon, på grunnlag av forskjellige statistiske kilder. Deretter kommer et kapittel som tar for seg kommunens formelle organisering og de ulike aktørenes ansvarsområder. Så følger et kapittel om kommunens praktiske arbeid i møte med målgruppen, og ulike spørsmål, dilemmaer og utfordringer i dette arbeidet. Dette følges av et kapittel som drøfter ulike problemstillinger rundt boligfremskaffelse og virkemiddelbruk. I sluttkapittelet samler vi sammen trådene og oppsummerer, for så å gi noen forslag til hvordan veien videre kan se ut for Rælingen innenfor boligsosialt arbeid. Helt til slutt i rapporten har vi valgt å legge ved noen av de mest sentrale retningslinjene og prosedyrene kommunen bruker i arbeidet på dette området.

1.1 Nærmere om Boligsosialt utviklingsprogram, Husbankens kommuneprogram og det boligsosiale feltet

Siden år 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 endel resultater på det boligsosiale feltet, men det gjenstår fremdeles utfordringer og uløste problemer. Organiseringen av det boligsosiale arbeidet er spredt mellom mange ulike aktører, det har ikke vært 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 (jfr fks Barlindhaug og Astrup 2008; Dyb m.fl. 2008; Grønningsæter m.fl. 2014; Langsether m.fl. 2008; Myrvold 2002; Riksrevisjonen 2008; Sørvoll og Aarset 2015; Ytrehus m.fl. 2007).

Det boligsosiale feltet er foreløpig ganske nytt, både som politikkområde og fagfelt. Kompetansheving i kommunene og boligsosiale utdanningsmoduler er iverksatt flere steder i landet, men det boligsosiale arbeidet har likevel ikke blitt et tydelig fagfelt på linje med for eksempel sosiale tjenester og helsetjenester i kommunenes arbeid (Dyb m. fl. 2008; Dyb m.fl. 2004; Nordahl 2012; Ulfrstad 2011). Mangel på tydelige kjennetegn og klare

avgrensinger av feltet er også synliggjort i en kartlegging NIBR har gjort av kommunal og statlig ressursbruk i den boligsosiale politikken (Kvinge og Medby 2011).

Hovedmålet for Boligsosialt velferdsprogram var at flere vanskeligstilte skal ha stabile og varige boforhold. Programarbeidet ble etablert i 2009 som et tilbud til utvalgte kommuner på Østlandet og i Midt-Norge om deltakelse i et langsiktig og forpliktende samarbeid med Husbanken Region øst/Midt-Norge. Året etter ble det startet opp programarbeid i Husbanken region sør, og i 2012 startet programarbeidet i øvrige regioner.

Husbanken har benyttet program som metode i arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram og senere i Kommuneprogrammet 2016-2020, på følgende bakgrunn:

Valg av programtilnærmingen er begrunnet i at kommunenes boligsosiale arbeid har komplekse problemstillinger med mange aktører. Metoden krever kunnskap om behov, samordning av kompetanse og ressurser, langsiktighet i arbeidet og forankring på operativt og strategisk nivå i kommunen. «På kommunens premisser» er lagt til grunn i dialogen med kommunene. Begrunnelsen for denne tilnærmingen er at kommunene har ulike utfordringer i det boligsosiale arbeidet, og er ulikt strukturert og organisert. Valget av program som metode gir kommunene et verktøy til å ta tak i sine spesifikke utfordringer. Endringsarbeid og kunnskapsbasert utvikling er førende. Derfor blir også graden av praksisendring i kommunene sentralt for å vurdere programmets måloppnåelse (Husbanken 2014b: 7).

Boligsosialt utviklingsprogram har ifølge Husbanken og en følgeevaluering fra Møreforskning, bidratt til større fokus på boligsosialt arbeid, med nye prosjekter og avsetning i budsjetter. Kommunene generelt gjør forbedringer. Kommunene utfører kartlegging av egen boligmasse, det er en økt satsing på økonomiske virkemidler, alle kommuner i Husbankens region øst arbeider ifølge Husbanken for øke potensialet for *leie til eie*. Husbanken ser også en økt innovasjonsinteresse (Husbanken 2014b; Yttredal m.fl. 2013). Den 31.12.2015 avsluttet Husbanken de boligsosiale utviklingsprogrammene over hele landet, i den

utformingen de har vært utført på til da. Denne strategiske satsingen har vært et samarbeid med en rekke kommuner siden 2009. Erfaringene fra programarbeidet i de ulike kommunene tas med videre i det nye kommuneprogrammet, som fremdeles skal ha et fokus på godt samarbeid med kommunene, ut fra de enkelte kommunenes lokale behov og utfordringer.

Husbankens kommuneprogram er en strategi for å styrke kommunenes arbeid og å bedre organiseringen og forankringen av boligsosialt arbeid, samt å øke kompetansen og bedre samspillet mellom de boligpolitiske virkemidlene (Husbanken 2016a: 4). Den nye programbeskrivelsen som gjelder fra 2016 konkretiserer tilbudet til kommunene og Husbankens organisering av samarbeidet med kommunene og de andre velferdsaktørene (Husbanken 2016a, 2016b; KMD 2014). Programbeskrivelsen og programmet følger også opp evalueringen av tidligere kommunesatsinger (Grønningsæter m. fl. 2014), med ytterligere vektlegging av å styrke kommunenes kompetanse og på å skape en adekvat organisering av det boligsosiale arbeidet. Lokal tilnærming og skreddersydde handlingsplaner for kommunenes respektive utfordringer og behov, er viktige verktøy i dette tette samarbeidet mellom Husbanken og kommunene.

Innsatsen skal med andre ord målrettes mot *langsiktige effekter, mot kunnskapsutvikling og læring for de involverte og mot utvikling av innovative grep på det boligsosiale området* (Husbanken 2016a: 4).

I stedet for regionoppdelingen som var tydeligere i det tidligere Boligsosiale utviklingsprogrammet, arbeides det nå mer «på tvers» og mindre bundet av geografisk plassering; opp mot grupper av kommuner med tilnærmet like utfordringer, gjennom et generelt grunntilbud til alle kommuner, og to mer formaliserte delprogrammer rettet mot enten storbykommuner eller by- og tettstedskommuner (ibid.). Rælingen kommune skal delta i By- og tettstedsprogrammet. Det er likevel regionkontorene som er de aktuelle kommunenes primærkontakt. Kommuneprogrammet har også et nasjonalt programråd bestående av seks relevante direktorater; Helsedirektoratet, NAV, Kriminalomsorgen, IMDi, Bufdir og Husbanken. Samordningsgruppen skal være med på å sikre god måloppnåelse, helhetlig planlegging, og koordinering og samordning i arbeidet. Andre relevante velferdsaktører samt frivillig sektor skal også trekkes inn (ibid.:12).

Hovedmålene og innsatsområdene for Husbankens kommunesatsing er:

1. Alle skal ha et trygt sted å bo. Hovedinnsatsområdene her er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få hjelp til å komme fra midlertidig til varig bolig, og/eller hjelp til å skaffe en egnet bolig.
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet. Innsatsområdene er å forhindre/forebygge utkastelser, samt å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Her gjelder tre innsatsområder:
 - a. Sikre god styring og målretting av arbeidet gjennom kunnskapsbasert og god organisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, også med vekt på dialog med brukerne.
 - b. Stimulere til nytenkning og innovasjon, i samarbeid mellom de ulike relevante aktørene.
 - c. Planlegge for gode bomiljø, der kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen (Husbanken 2016a: 5).

Det skal være en særlig innsats overfor barnefamilier og unge i kommuneprogrammet. Gjennom deltakelse i programmet inngår kommunene en forpliktende avtale med Husbanken om å arbeide med:

- Forankring, organisering, samt internt/eksternt samarbeid i/med relevante enheter og aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- Kunnskapsutvikling og erfaringsdeling
- Utarbeidelse av både en langsiktig handlingsplan og årlige aktivitets/programplaner
- Årlige og halvårlige rapporteringer
- Delfinansiering av eget programarbeid ut over Husbankens støtteordninger (Husbanken 2016a: 20).

Husbanken skriver følgende om eksempler på bistand kommuner kan få gjennom deltagelse i programmet:

Kommuner i By- og tettstedsprogrammet får mulighet til økonomisk støtte til kunnskapsutvikling, kompetanseutvikling, utviklingsprosjekter og formidlingsaktiviteter innenfor boligsosialt arbeid og boligplanlegging. Utviklingsprosjekter kan omhandle tema som boligfremskaffelse, virkemiddelutvikling, organisering og forankring, tjenesteutvikling og innovasjon, bo- og nærmiljøutvikling samt rutiner og prosedyrer for mer effektivt boligsosialt arbeid (Husbanken 2016a: 8).

I tillegg utarbeider Husbanken boligsosiale faktaark til deltakerkommunene, og tilbyr en egen programkontakt i Husbanken som kan gi veiledningsstøtte.

Denne foranalysen skal være et bidrag til å framheve utfordringer, få fram ny kunnskap og sette dette sammen til en helhetlig analyse. Analysen vil bidra til en klarere forståelse og avgrensning av det boligsosiale feltet i Rælingen kommune og hva som er kommunens hovedutfordringer, og hvordan kommunen arbeider med å løse utfordringene, og dermed legge et solid grunnlag for å utpeke satsingsområder for det videre arbeidet i kommuneprogrammet.

1.2 De enkelte punktene i foranalysen

I vårt arbeid med foranalysen mener vi det er viktig å ha Husbankens hovedmål og innsatsområder for deres tilpassede kommuneprogram, som et bakteppe for analysen. Vi vil belyse nåsituasjonen i kommunen ut fra av tidligere handlingsplaner, tilgjengelige dokumenter og arbeidsmåter. Vår analyse skal avdekke forhold kommunen bør prioritere i videre utviklingsarbeid gjennom kommuneprogrammet. Nåsituasjonen studeres ved hjelp av ulike metodetilnærminger, dette kommer vi tilbake til i metodekapitlet.

Rælingen kommune ønsker at tre hovedproblemstillinger/områder blir belyst: Kunnskaps- og kompetansestatus, organisering, og bruken av økonomiske virkemidler. Foranalysen og rapporten vil i stor grad bli bygd opp etter disse tre hovedpunktene, som vi

skisserer i det følgende. Tematikkene i underpunktene er etter vårt syn noe overlappende, slik boligsosialt arbeid også ofte er; tematikker og problemstillinger henger sammen med hverandre og kan være vanskelig å dele opp i gjensidig utelukkende bolker. Dette kan være en viktig årsak til at boligsosiale utfordringer og bostedsløshet ofte blir kalt et «wicked problem» (jfr fks Sørvoll og Aarset 2015: 51).

1.2.1 Kunnskaps- og kompetansestatus

Kommunen melder i 2016 om at det er 16 husstander på venteliste for kommunens utleieboliger. Kommunen har også vedtatt seks måneders garanti for tildeling av bolig. Hvordan løse utfordringene i forbindelse med dette? Det har vært vanlig i mange kommuner at boligtildelingen har blitt gjort fortløpende etter skjønns- og behovsvurderinger, ofte også uten skriftlige enkeltvedtak. Det har ikke vært tydelige rutiner. Hvordan er situasjonen på dette punktet i Rælingen? Hvordan er rutinene, og hvordan kan de eventuelt endres for å gi en bedre gjennomstrømming og dermed frigjøring av flere kommunale boliger? Det kan være nødvendig å få en gjennomgang av beboernes behov for å fortsette å bo i kommunal bolig. I flere andre kommuner har det vist seg at noen personer i kommunal bolig har hatt en livssituasjon og økonomisk evne til å leie på det private markedet, eller kan eventuelt hjelpes til å kjøpe egen bolig.

Rælingen kommune har igangsatt arbeid med etablering og bygging av boliger for rusmiddelavhengige, og har et fremskrevet behov for større mengde ulike typer boliger for personer med utviklingshemming eller tidlig ervervet funksjonsnedsettelse og ser behov for økt antall tilrettelagte boliger med livsløpsstandard. Det er generelt behov for større kunnskap om målgruppens behov.

Kommunens boligbehov kan endres raskt og påvirkes dels av forhold som kommunen i begrenset grad kan kontrollere (til- og fraflytting, herunder arbeidsinnvandring, konjunkturer etc.). Derfor er det interessant å se på kommunens boligbehov i et større perspektiv, der man ser flere prosesser i sammenheng. Vi har kartlagt relevante boligsosiale forhold ved hjelp av data som er offentlig tilgjengelig fra KOSTRA, annen statistikk fra SSB, Husbanken og det som finnes av relevante tall og statistikk internt i kommunen. Vi har satt sammen og analysert data som viser

demografiske forhold, trekk ved boligmassen, bruk av Husbankens ordninger og utvalgte leveårsdata.

Kommunen uttrykte i sin utlysning et behov for økt kunnskapsbasert praksis. Det var også behov for å kartlegge forbedringspotensialet i oppfølging/integrering av leietakere, samt en kartlegging av hva som finnes og hva som ønskes når det gjelder kompetanse på det boligsosiale feltet. Dette er også spørsmål som vil bli behandlet i denne rapporten.

1.3 Forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet

I kravspesifikasjonen etterlyste kommunen en analyse av det kommunale planverket. Eventuelt revisjonsbehov av «Plan for kommunens boligsosiale virksomhet» er også relevant i en slik analyse. Kommunen ønsket også en analyse av den boligsosiale organiseringen og inndelingen av den kommunale boligmassen, og hensiktsmessigheten av denne.

Det er to sider ved det kommunale planverket som vi vil vurdere i denne rapporten: planverkets innhold og prosessene som ligger til grunn for planverket. Ved å undersøke planverkets innhold vil vi se i hvilken grad kommunens boligsosiale arbeid, herunder strategier, mål og tiltak, er nedfelt i skriftlige styringsdokumenter. Gjenspeiler plandokumentenes mål og planlagte tiltak kommunens faktiske behov på en hensiktsmessig måte? Er det samsvar mellom de ulike plandokumentene i målstruktur og tiltaksprioritering? Hvordan korresponderer Rælingen kommunes boligsosiale politikk med de rammer og målsettinger som er satt i statlige styringsdokumenter (fks. Husbanken 2016c; KMD 2014; NOU 2011:15; St. mld 17 (2012-2013))?

Kan en spore en overordnet boligstrategi i kommunens plan- og styringsdokumenter (fks. Rælingen kommune 2014a, 2014b, 2015a; Rælingen kommune 2015b)? Den boligsosiale handlingsplanen² bør integreres i kommunens øvrige planverk. Konkret bør den boligsosiale handlingsplanen utgjøre en integrert del av kommunens planverk, enten ved å fungere som en kommunedelplan eller som en temaplan. Videre bør relevante planlagte tiltak i den boligsosiale handlingsplanen nevnes i kommuneplanen som tiltak kommunen har iverksatt for å realisere sine overordnede mål og delmål. På samme måte bør det i den boligsosiale handlingsplanen vises mer eksplisitt på hvilken måte de planlagte tiltakene kan bidra til å realisere mål og delmål i kommuneplanen.

Det vil også være viktig å kartlegge hvordan relevante aktører mener de eksisterende planene fungerer som kunnskapsgrunnlag og styringsverktøy for å realisere kommunens boligsosiale målsettinger. Ved å kartlegge prosessene som ligger til grunn for relevante planverk vil vi få et inntrykk av i hvilken grad planverket er forankret i kommuneorganisasjonen, det være seg både på politisk, strategisk og operativt nivå. Hvilke aktører (politisk, strategisk og operativt nivå) var involvert og på hvilken måte? Her sikter vi både til de formelle prosessene med høringsrunder, møter etc., og de uformelle prosessene i den grad de lar seg kartlegge. Primærkilden her er intervjuer med de ulike aktørene innenfor det boligsosiale feltet. Nåsituasjonen når det gjelder samordning og samarbeid på tvers er sentralt under dette punktet. Eventuelle forbedringer på dette feltet vil kunne gi et styrket grunnlag for kommunens fremtidige boligpolitikk.

For å kunne gjøre en fullgod analyse av dagens organisering og samarbeid kreves (i) godt kjennskap til det boligsosiale feltet generelt, hva som kjennetegner det og hvilke implikasjoner det har for kommunenes handlingsrom, og (ii) en analyse av hvordan

² Den gjeldende planen, som skal rulleres, ble vedtatt i kommunestyret 12.02.2014. Planen gir en oversikt over status i Rælingen kommune per 2013 og inneholder forslag til tiltak for videre arbeid med kommunens boligsosiale virksomhet. Det ble fattet 8 vedtak ved behandling av planen i kommunestyret, basert på disse forslagene. Det ble i den sammenheng nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeidet en rapport med 9 punkter til videre oppfølging. Arbeidet førte til en organisatorisk endring, denne kommer vi tilbake til senere i rapporten.

dagens organisering av det boligsosiale arbeidet i Rælingen kommune fungerer, både på politisk, strategisk og operativt nivå – det være seg internt i den enkelte enhet og avdeling i kommunen (intraorganisatorisk), mellom de ulike enhetene og avdelingene (interorganisatorisk), og utad, mellom kommunale aktører og eksterne aktører (private, frivillige, statlige). Vi vil kort nevne tre forhold som er viktig å inkludere i en analyse av hvilke krav som stilles til kommunens organisering for å kunne føre en aktiv boligpolitikk:

1. I norske kommuner er det administrative ansvaret for de boligsosiale oppgavene spredt mellom flere avdelinger og underliggende enheter. Rælingen 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 sammensatte tjenester og oppfølging over lengre tid. Derfor er det viktig at kommunene er organisert slik at det legges godt til rette for samarbeid og koordinering mellom alle aktørene innenfor det boligsosiale feltet.
2. Det boligsosiale arbeidet er, som nevnt, foreløpig ikke blitt et tydelig fagfelt, og mange av de boligsosiale oppgavene er ikke-lovpålagte oppgaver (se fks Dyb m. fl. 2008; Dyb m. fl. 2004). Kommunehverdagen er ofte kjennetegnet av stram økonomi og en rekke lovpålagte tjenester og plikter. Dette gjør at i de kommunale budsjettene vil svært ofte de lovpålagte oppgavene gå foran oppgaver som ikke er lovpålagte (Barlindhaug m.fl. 2011). Derfor er det viktig å ha en 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.
3. I norsk byutvikling generelt, og boligbygging spesielt, har private entreprenører og utbyggere en svært dominerende rolle. Vel 80 prosent av alle reguleringsplaner i norske kommuner er private initiativ (Fimreite og Medalen 2005). 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.

Mange aktører, både innad i kommunen og eksternt, har viktige roller i Rælingen kommunes boligsosiale arbeid. Derfor vil vi legge vekt på å undersøke organiseringen med særlig fokus på samhandlingen mellom de ulike nivåene internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører, både formelt og i praksis. Er det en klar ansvars- og rollefordeling mellom de ulike nivåene og aktørene? Finnes det klare rutiner for samarbeid – hvem som skal involveres når osv.? Hva kjennetegner de ulike formene for samarbeid? Hvor formaliserte er de; finnes det samarbeidsavtaler, instruksjoner for samarbeid og lignende som beskriver hvordan samarbeidet skal foregå? Finnes det aktører som burde samarbeide, men som per i dag ikke gjør det? Hva skyldes i så fall dette? Vi vil også se på samarbeidet mellom statlige aktører og kommunen: Er det for eksempel formaliserte rutiner for samarbeid mellom kriminalomsorgen i regionen og NAV/de som jobber med tildeling av bolig om løslatelse av innsatte og med helseforetaket vedrørende utskriving av pasienter som er uten bolig?

Gjennom intervjuer og dokumentstudier har vi etablert en oversikt over hvilke formelle samarbeidsrelasjoner som eksisterer. I tillegg har vi gjennom intervjuene fått et inntrykk av hvorvidt de forskjellige aktørene har lik forståelse av hvem som skal gjøre hva, om de opplever at deres samarbeidsrelasjoner fungerer, og om det er noen områder hvor det burde vært (mer) samarbeid enn det er i dag.

1.3.1 Bruk av økonomiske virkemidler

Under dette punktet er kommunen interessert i en analyse av bruken av og kunnskap om ulike virkemidler, særlig Husbankens økonomiske virkemidler. Kan de utnyttes bedre? Hvordan er tildelingsprosesser og rutiner på dette området? Et annet tema herunder er bruken av midlertidige botilbud; kommunen har 8-10 bostedsløse til enhver tid. Kan noen av Husbankens virkemidler anvendes for å redusere dette antallet og hjelpe denne gruppen til egnet bolig?

Det finnes en rekke økonomiske støtteordninger fra Husbanken som kommunene kan benytte seg av som del av sitt boligsosiale arbeid. Disse virkemidlene blir utnyttet i ulik grad fra kommune til kommune. I en analyse av Rælingens boligsosiale arbeid, er kommunens bruk av disse virkemidlene et viktig tema. Vi har undersøkt kommunens faktiske bruk av de økonomiske virkemidlene ved hjelp av kommunens egne tall og oversikter, samt det som finnes av boligdata på KOSTRA. Hvilke mønstre kommer til syne? Har kommunen retningslinjer som beskriver hvem som kan benytte seg av de ulike virkemidlene, og hvordan er ansattes forståelse av gjeldende regler og retningslinjer?

Vanskeligstilte havner ofte bakerst i køen på det private leiemarkedet (Dyb m.fl. 2011; NOU 2011:15; Ulfrstad 2011). Derfor kan veilednings- og bistandstjenester som hjelper vanskeligstilte med å komme seg inn på det private leiemarkedet være et godt boligsosialt tiltak. Har kommunen utarbeidet noen slike tilbud, og hvordan fungerer i så fall disse? Mer generelt: Hvordan bruker kommunen det private leiemarkedet i sitt boligsosiale arbeid, og hvordan fungerer det?

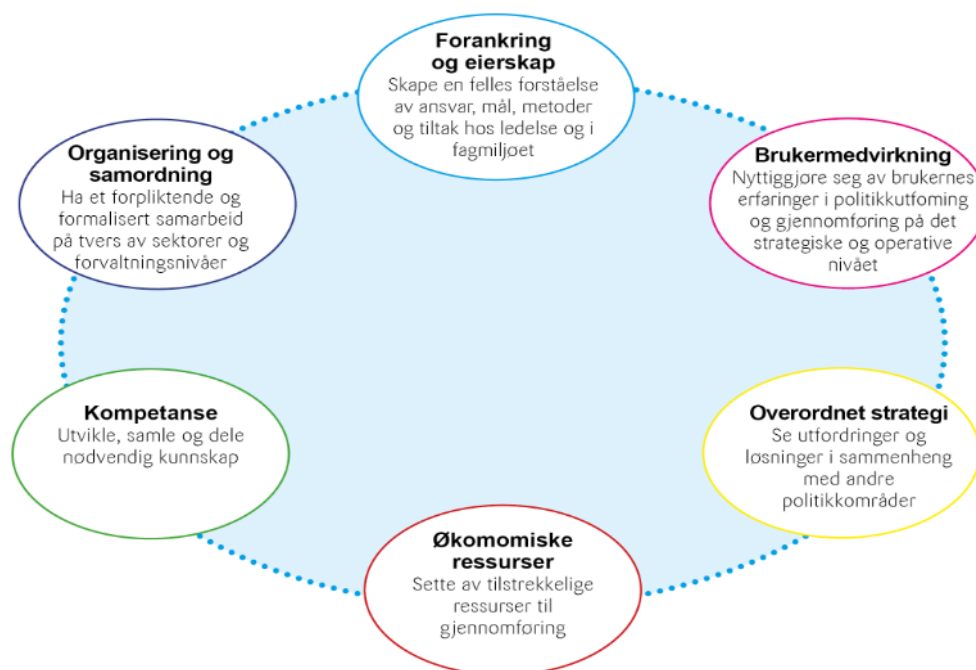
Rælingen kommune er ikke den eneste kommunen som har utfordringer knyttet til boligtildeling. I alle foranalyser og tilgrensende prosjekter som vi har utført har det vært utfordringer knyttet til boligtildelingen, men utfordringene har variert noe, både i omfang og innhold. Derfor er vi av den oppfatning at det finnes ikke *ett* fasitsvar på hvordan kommunale boligtildelingsprosesser bør organiseres. Momenter som går igjen i vårt datamateriale fra Rælingen er, i likhet med sentrale spørsmål i andre kommuner vi har undersøkt; rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike tjenestene, prioritering mellom ulike grupper av vanskeligstilte og hvordan legge til rette for en best mulig utnyttelse av boligmassen. Vår analyse og vurderingen av Rælingen kommunes boligtildelingsprosess bygger på en særskilt vurdering av de lokale forhold. I våre vurderinger vil vi likevel også bygge på andre kommuners erfaringer med ulike måter å organisere boligtildelingsprosessene på.

For mange i målgruppen for boligsosialt arbeid er det ikke tilstrekkelig at man blir tildelt en (tilpasset/egnet) bolig, de behøver ofte også ulike former for hjelp og bistand, råd og veiledning. Booppfølging er en forholdsvis ny konstruksjon i det kommunale

tjenestetilbudet og de fleste stillingene er prosjektstillinger (Dyb og Johannessen 2013). Hvordan jobber kommunen for å sikre at brukerne får den oppfølgingen de har behov for? Lykkes man med å samordne de forskjellige instansene som skal jobbe med oppfølging?

1.3.2 Husbankens suksesskriterier

Husbanken skisserer i sin programbeskrivelse seks suksesskriterier som kan være gode utgangspunkt i det boligsosiale arbeidet. Husbanken mener disse kriteriene vil kunne føre til en god måloppnåelse innenfor boligsosialt arbeid, selv om de ulike kommunene vil ha forskjellige utfordringer og «skåre» ulikt på kriteriene ved programoppstart. Vi vil ha disse suksesskriteriene som et bakteppe i denne foranalysen, sammen med Husbankens målsetninger for Kommuneplanen og Rælingen kommunes egen skissering av sine tre temaområder (jfr Husbanken 2016a: 9). Kriteriene er som følger:



Disse kriteriene er til en viss grad overlappende med Husbankens målkriterier og med Rælingen kommunes kravspesifikasjon, og vil ikke behandles som en egen del av analysen. Vi mener likevel disse

seks kriteriene er viktige å ha med som et utgangspunkt i analysearbeidet.

2 Datainnhenting og gjennomføring

For å kunne belyse foranlysens problemstillinger på en mest mulig fruktbar måte, har vi anvendt ulike datainnsamlingsmetoder; statistiske analyser, semistrukturerte intervjuer og dokumentstudier.

Statistiske analyser: Kommunens faktiske bruk av for eksempel midlertidige botilbud og de økonomiske virkemidlene vil undersøkes ved hjelp av kommunens egne tall og oversikter, samt det som finnes av boligdata i KOSTRA. Kommunen har også vært behjelpelig med å gi oss tilgang til nødvendige data og tallmateriale. Hvilke mønstre kommer til syne? Er det noen systematiske variasjoner mellom hvilke grupper som får avslag og ikke? For kommunens bruk av midlertidige botilbud har vi også sammenlignet tallene med lignende kommuner ved hjelp av KOSTRA, i den grad tilgjengelig statistikk muliggjør det. Slike analyser forklarer ikke fullstendig årsaker til eventuelle forskjeller og likheter, men gir visse indikasjoner som kan bidra til analysere kommunens boligsosiale arbeid. Vi har brukt offentlig tilgjengelige dataregistre som kan fungere som et bakteppe i analyser av bl.a. kommunens boligpolitikk, boligmarkedet og flyttemønstre. Andre relevante dokumenter samt tallmateriale fra SSB, vil også kunne være gode utgangspunkter for å måle utviklingen og til å få øye på endringer i kommunen som kan måles i tall.

Semistrukturerte intervjuer

Intervjuer med nøkkelpersoner i det boligsosiale arbeidet har vært en sentral datakilde i foranalysen. Til sammen 16 personer ble intervjuet. Hvert intervju hadde en varighet på ca. halvannen time. Utvelgelsen av intervjupersoner ble gjort i samarbeid med konsulent for boligsosialt arbeid i kommunen.

Følgende aktører ble intervjuet:

- Kommunalsjef (Rådmannsgruppa)
- Prosjektleder i Rådmannsgruppa, Utbyggingservice
- Ordfører
- Enhetsleder i THO (Tjenestekontoret for helse og omsorg)
- Konsulent for boligsosialt arbeid i THO (med særlig ansvar for koordinering av det boligsosiale arbeidet)
- Konsulent for psykisk helse, i THO
- Enhetsleder NAV
- Økonomisk gjeldsrådgiver i NAV, med særlig ansvar for Husbankens økonomiske virkemidler
- Boveileder hos NAV, bistår brukere/beboere i midlertidige botilbud og arbeider for å forebygge utkastelser
- Eiendomssjef i EIE
- Eiendomskonsulent i EIE
- Enhetsleder i EHT (Enhet for hjemmebaserte tjenester)
- Booppfølgingskonsulent hos EHT
- Ruskonsulent EHT
- Avdelingsleder i ETT (Enhet for tilrettelagte tjenester)
- Avdelingsleder for flyktningtjenesten, i EFH (Enhet for familie og helse)³

I forkant av intervjuene utarbeidet vi intervjuguiden som var styrende for intervjuene. Siden informantene har/hadde forskjellige roller og funksjoner i det boligsosiale arbeidet utarbeidet vi et sett med intervjuguiden, tilpasset strategisk og operativt nivå. Guidene sikret at alle de relevante punktene for

³ De ulike enhetene og tjenestenes ansvarsområder blir nærmere forklart i kapitlet «Boligsosialt arbeid i Rælingen».

intervjuene ble dekket, samtidig som det ble gitt rom for informantenes egne betraktninger. Intervjuguidene ble utarbeidet på bakgrunn av konkurransegrunnlaget, samtaler med oppdragsgiver, dokumentstudiene, samt de statistiske analysene. Vi har intervjuet minst én representant fra hver av de tjenesteenhetene som tildeler og iverksetter de ulike boligsosiale virkemidlene (kommunale boliger, økonomiske virkemidler, booppfølgingstjenester etc.).

Videre er både det politiske nivået og rådmannsnivået representert. De enkelte tjenesteenheter er representert med intervju både fra ledelse og fra saksbehandlernivå.

Dokumentstudier: Vi har gjennomgått relevante deler av kommunens planverk, herunder for eksempel Plan for psykisk helse og rus, Helse- og omsorgsplan, Kommuneplanens samfunnsdel, Plan for kommunens boligsosiale virksomhet, økonomiplaner, og andre relevante planer. I tillegg kommer aktuelle rapporteringssystemer og dokumenterte rutiner i kommunen, samt eventuelle dokumenter som beskriver samarbeidsrelasjonene med andre aktører innenfor det boligsosiale feltet.

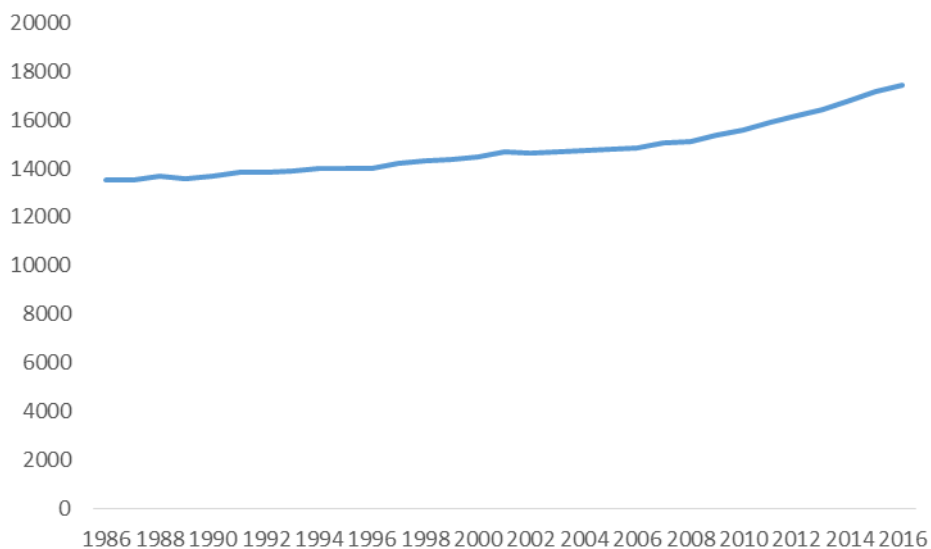
Dialogmøte. I prosjektets slutfase arrangerte vi i samarbeid med kommunen et dialogmøte med sentrale aktører i kommunen. Aktørene som deltok var stort sett de samme som de vi intervjuet. Hensikten med dialogmøtet var at vi sammen med aktørene kunne drøfte mulige veier å gå innenfor kommunens boligsosiale arbeid framover. Hva kan være aktuelle tiltak og virkemidler framover? Hva fungerer godt, og hva kan justeres i det boligsosiale arbeidet? Dialogmøtet var svært nyttig for å få utdypet og justert våre inntrykk fra dialogmøtene. Møtet var likevel også en indikator på at det er uenigheter mellom kommunens aktører om hvordan det boligsosiale arbeidet i Rælingen bør organiseres. Ulike syn på organiseringen kommer vi tilbake til flere steder i rapporten.

3 Boligmarkedet og befolkningsvekst i Rælingen

Boligsosialt arbeid handler bistå husstander som av en eller annen grunn har utfordringer med å skaffe seg en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd i det private markedet. Mye av det boligsosiale arbeidet i kommunen handler om å supplere det private boligmarkedet med kommunens egne utleieboliger, men også på ulike måter å legge til rette for at de vanskeligstilte kan finne sin plass i det lokale boligmarkedet. En boligsosial foranalyse bør derfor ta utgangspunkt i en nærmere analyse av det lokale boligmarkedet og de bakenforliggende strukturer som påvirker det. Som oftest vil boligmarkedet være et speilbilde på kommunens demografiske og økonomiske utvikling. Er det befolkningsvekst eller fraflytting? Hvordan er befolkningssammensetningen og hva kjennetegner kommunens boligmasse relativt til samlet boligmasse? Dette er eksempler på spørsmål som er sentrale og som vi vil gi noen svar på i dette kapitlet. Beskrivelsen tar særlig utgangspunkt i kommunens egne plan- og styringsdokumenter samt statistikk hentet fra SSB.

3.1 Befolkningsvekst og demografi

Pressgraden i boligmarkedet er en av de viktigste føringene for det boligsosiale arbeidet. Kommunens befolkningsutvikling er en av de viktigste driverne i utviklingen i boligmarkedet i Rælingen, og, ikke minst, hvordan det kommer til å utvikle seg i framtiden. Vi begynner derfor med se på befolkningsutviklingen i Rælingen. Figuren nedenfor viser utviklingen i kommunen de siste 30 årene.

Figur 3.1: *Befolkningsutviklingen for Rælingen 1986-2016*

I perioden 1986 til 2006 har befolkningsutviklingen vært jevn med gjennomsnittlig vekst på 0,5 prosent. Vi ser imidlertid at det skjer det en klar endring fra 2006. Befolkningsveksten tar seg kraftig opp, og gjennomsnittet de siste 10 årene er på hele 1.7 prosent.

En slik befolkningsvekst stimulerer til økt boligbygging generelt, men det er usikkert hvordan dette vil påvirke boligbygging for vanskeligstilte på boligmarkedet. Sammenligner vi befolkningsutviklingen med fylket og landet for øvrig tegnes et tilsvarende bilde. Kommunens folketall har vokst med 17 prosent i trettiårs-perioden fra 1982. Dette er en litt svakere vekst enn landsgjennomsnittet, men betydelig høyere enn fylkessnittet som var på 12 prosent i samme periode.

En viktig forklaring på den sterke befolkningsveksten den siste femårsperioden har vært nettoinnflytting til kommunen. I tabellform ser befolkningsutviklingen slik ut:

Tabell 3.1: *Befolkningsutvikling 1986-2016*

	Rælingen	Akershus	Hele landet
1986	13 510	393 239	4 159 187
1996	14 019	439 928	4 369 957
2006	14 857	501 125	4 640 219
2016	17 426	594 533	5 213 985
vekst 86-96	3,8	11,9	5,1
vekst 86-06	6,0	13,9	6,2
vekst 86-16	17,3	18,6	12,4

Kilde: SSB befolkningsstatistikk

Tabellen nedenfor viser forventet befolkningsutvikling fram til 2040 i Rælingen basert på SSBs mellomalternativ. Vi ser at det ventes et folketall på 23 034 innbyggere i 2040. Den framtidige folketallsveksten forventes altså å bli en del kraftigere enn den faktiske folketallsveksten kommunen har hatt de siste tiårene. Gitt at SSBs befolkningsframskriving holder, så må kommunen forvente at presset i boligmarked opprettholdes.

Tabell 3.2: *Forventet befolkningsutvikling 2016-2040*

	Rælingen
2020	18 644
2030	21 059
2040	23 034
Vekst 20	7,0
Vekst 30	20,8
Vekst 40	32,2

Tabellen nedenfor viser fordelingen av husholdningstyper basert på Folke- og bolig tellingen 2001 og 2011. Dessverre har det ikke blitt gjennomført noen nyere folketelling som fanger opp den relativt store befolkningsveksten som har inntruffet etter 2010. Tabellen vil derfor ikke være helt dekkende for dagens situasjon. Vi ser at den husholdningskategorien som viser størst vekst er barnefamilier, med en vekt over 40 prosent. Det har også vært en solid økning av antall aleneboende på nesten 20 prosent.

Tabell 3.3: *Fordelingen av husholdningskategorier 2001 og 2011*

Husholdningskategorier	Rælingen		Vekst
	2001	2011	
Aleneboende	1 994	2 387	19,7
Par uten hjemmeboende barn	2 846	3 114	9,4
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	3 147	3 410	8,4
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	3 143	3 516	11,9
Mor/far med små barn (yngste barn 0-5 år)	273	236	-13,6
Mor/far med store barn (yngste barn 6-17 år)	687	758	10,3
Enfamiliehusholdning med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	1 876	1 757	-6,3
Flerfamiliehusholdning med barn (yngste barn 0-17 år)	320	457	42,8
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	336	382	13,7
I alt	14 622	16 017	9,5

Kilde: SSB Folke- og bolig telling 2001 og 2011

Oppsummert: Rælingen har per i dag et innbyggertall på om lag 17 500. Kommunen har de siste årene opplevd en solid befolkningsvekst, primært gjennom innvandring og tilflytting til kommunen. Ifølge SSBs befolkningsframskrivinger vil den veksttendenen fortsette de nærmeste årene. Den demografiske utviklingen er bakteppe for den pressgraden som observeres i boligmarkedet og vil derfor legge viktige føringer for den videre utforming av strategien for det boligsosiale arbeidet i kommunen.

3.2 Arbeidsmarked og næringsstruktur

Det er et gjennomgående underskudd på arbeidsplasser i kommunen. 70 prosent av sysselsatte innbyggere i kommunen pendler ut av kommunen til arbeidsplasser i Oslo, Lørenskog og Skedsmo. I kommunen er mange sysselsatt innen offentlig forvaltning, varehandel og servicebedrifter, og innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Det er svært få arbeidsplasser innenfor industri, bygg og anlegg i kommunen.

3.3 Boligmarkedet- privat og kommunalt

Vi skal i dette delkapittelet se nærmere på strukturen i det private boligmarkedet i Rælingen og hvordan kommunens leiesegment står i forhold til dette. For at kommunen skal lykkes i det boligsosiale arbeidet er det viktig at kommunen har et tilstrekkelig dimensjonert leietilbud som står i forhold til vanskelighetenes etableringutfordringer på det private markedet.

3.3.1 Boligstruktur

Tabellen nedenfor viser hvordan boligmassen i Rælingen fordeler seg på boligtyper basert på SSBs boligstatistikk. Denne statistikken omfatter både bebodde og ubebodde boliger⁴.

Statistikken viser en eneboligandel på 42 prosent, noe som er ti prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet, som er på 52 prosent. Eneboligandelen i Akershus er noe over 48 prosent. Kategorien ”rekkehus, kjedehus og andre småhus” er imidlertid mer utbredt i Rælingen (og Akershus) enn gjennomsnittlig for hele landet, mens tomannsboliger er noe mindre utbredt. Blokkandelen i Rælingen ligger på 33 prosent, noe som er høyere enn gjennomsnittet for Akershus og landet forøvrig, med henholdsvis 23 og 25 prosent. Tilvekst av boliger lå i 2016 på 0,8 prosent, mot landsgjennomsnitt på 1,2 prosent årlig.

Tabell 3.4: *Tilvekst og fordeling av boligtyper (bebodde og ubebodde)*

Boligtyper	2015	2016	Nettotilvekst	Tilvekst %	Andel- 2016
Enebolig	2 941	2 978	37	1,3	42
Tomannsbolig	594	595	1	0,2	8
Rekkehus, kjedehus og andre småhus	1 133	1 151	18	1,6	16
Boligblokk	2 322	2 322	0	0,0	33
Bygning for bofellesskap	37	37	0	0,0	1
I alt	7 027	7 083	56	0,8	100

Kilde: SSBs boligstatistikk

Statistikken til SSB går ikke an å bryte ytterligere ned. Det er relevant for forståelsen av leiemarkedsstrukturen hvordan

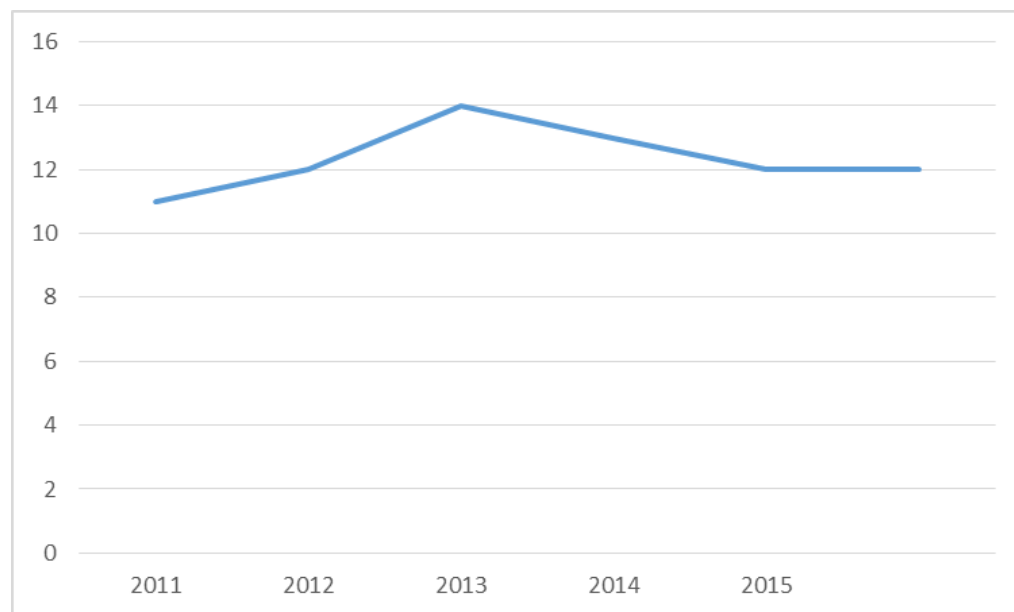
⁴ Etter siste folke- og bolig telling i 2011 har det ikke vært undersøkt om det bor folk i boligene.

fordelingen av leilighetstyper ser ut. I intervjuene med kommunen har flere gitt uttrykk for at det generelt er for få små leiligheter i kommunen. Det finnes per i dag kun to blokker med ett- og toroms leiligheter. Som vi senere skal se, har denne leiemarkedsstrukturen gitt utfordringer med å skape gjennomstrømming i den kommunale utleiemassen.

3.3.2 Kommunale utleieboliger

Som har vi har sett er kommunen inne i en sterk vekstfase, med en tilhørende skjerpet konkurranse om de gitte boligene som finnes i kommunen. I denne konkurransen kommer ofte de vanskeligstilte bakerst i køen. Særlig med et relativt lite privat leiemarked som i Rælingen, er det særlig viktig å dimensjonere de kommunale utleiemassen slik at den holder tritt med befolkningsveksten. Dette forsterkes av at nybyggingen i Rælingen primært består i rekkehus og eneboliger. Den sterke vekstfasen begynte i 2010 og figuren nedenfor viser utviklingen i antall kommunale boliger per 1000 innbygger i denne perioden.

Figur 3.2: *Antall kommunale boliger per 1000 innbygger i Rælingen i perioden 2010-2015*



Kilde: KOSTRA

I perioden 2010-2013 ser vi at antall kommunale boliger per 1000 innbygger har økt selv om befolkningsveksten også har vært sterk. Veksttakten i den kommunale boligmassen har dermed vært større enn det befolkningsveksten skulle tilsi. Denne trenden fortsetter imidlertid ikke etter 2013, hvor nivået går noe ned. I den samme perioden har avslagsraten til de kommunale boligene gått opp. Men ut ifra KOSTRA-tallene så er nivået det samme i 2015 som i 2010, slik at veksttakten i kommunale boliger har vært rimelig samsvarende med befolkningsutviklingen. Det hjelper med en god utvikling i boligmassen dersom utgangsnivået har vært for lavt. Tabellen nedenfor sammenligner nivået på antallet kommunale innbyggere per 1000 innbygger på fylkes- og landsnivå.

Tabell 3.5: *Kommunale disponerte boliger per 1000 innbygger for Rælingen, Akershus og landet for øvrig i 2015*

Kommunale boliger per 1000 innbygger	Rælingen	Akershus	Hele landet
	12	13,4	19,4

Som tabellen viser ligger omfanget av kommunalt disponerte boliger i Rælingen både under fylkes og landsnivået. I intervjuene har ledelsen i kommunen uttrykt betenkeligheter med en økt satsing på kommunal boliger som et effektivt virkemiddel i boligsosiale politikken:

Vi har vært klare på at vi ikke ønsker for mange kommunale boliger, vi ønsker at ikke for mange blir avhengig av et slikt tilbud. Det er overordnede mål med alle våre tjenester er våre brukere tar grep i eget liv og klarer seg sjøl. Så våre tjenester må være innrettet mot det. Dette er strategisk grep. Det er et underliggende mestringsperspektiv i kommunens planverk.

Samtidig er man i kommunen krystallklare på mestringsperspektivet ikke kan stå alene: *Det er et overordnet perspektiv at kommunen skal være et sikkerhetsnett. Vi må være der også når folk ikke mestrer.*

I kommunenes boligsosiale politikk befinner kommunale boliger seg i et slags spenningsfelt. På den ene siden er kommunale boliger en del av sikkerhetsnettet, men på den annen side skal den boligsosiale politikken også stimulere brukeren til å «komme seg

videre» og størst mulig grad klare seg selv. Dette spenningsforholdet kan potensielt løses gjennom at kommunale boliger brukes som et springbrett til etablering i det private markedet slik at man sørger for en rimelig grad av gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. Dette vil både kunne ivareta det underliggende mestringsperspektivet sosialpolitikken til kommunen og den sikkerhetsnettfunksjon som kommunale boliger har ved at de samme kommunale boligene i større grad kan nyttiggjøres og ”gjenbrukes” av flere vanskeligstilte. Dette er også i samsvar med den boligsosiale tenkningen i Rælingen. Kommunen har en eksplisitt målsetning om å øke gjennomstrømmingen i kommunale boliger og har gjort flere tiltak for å få dette til, noe vi skal komme tilbake til i kapitlet om boligfremskaffelse. Men fortsatt opplever kommunen lav gjennomstrømming som en utfordring.

Lav gjennomstrømming forsterker utfordringen med kommunenes relativt lave kommunalt disponerte utleiemasse i utgangspunktet. Allikevel kan det ikke uten videre konkluderes med at den kommunale utleiemassen er underdimensjonert uten i større grad å se på mulighetene for å øke gjennomstrømmingen gjennom økt utnyttelse av de etableringsmulighetene de vanskeligstilte har på det lokale boligmarkedet, både på leie- og eie-siden.

Kommunale boliger har også en viktig kvalitativ dimensjon. Det handler om ha type leiligheter som er i samsvar med et omskiftelig behov, at boligene har tilstrekkelige bokvaliteter og at disse ivaretas gjennom tilstrekkelig vedlikehold, og at de kommunale boligene er lokalisert i gode og integrerte bomiljø, så langt dette lar seg gjøre. Det hjelper lite å ha nok kommunale boliger hvis den kvalitative dimensjonen i liten grad er ivaretatt. Det er også et tema som vil bli nærmere drøftet i det avsluttende kapitlet.

3.4 Oppsummering

Kommunen har en relativt høy befolkningsvekst, mellom 1,5 og 2 prosent årlig de siste årene. Dette skyldes i all hovedsak nettotilflytting og innvandring. Befolkningen i kommunen er relativt ung, med mange unge voksne, og færre eldre enn i landet og fylket for øvrig. Dette er imidlertid i endring. Framskrivninger viser at andelen eldre i forhold til voksne i yrkesaktiv alder vil øke i

tiden fremover. Dette vil kunne påvirke kommunens boligtilbud og flyttemønster. Det vil også gi et økt press på kommunen med tanke på økende behov for omsorgstjenester. Antallet innvandrere i kommunen er høyt og økende. Disse utviklingstrekkene vil også påvirke kommunens boligmarked. Boligmassen i Rælingen er som vi har sett sammensatt og nokså jevnt fordelt mellom eneboliger, bolighus bestående av flere boenheter og blokkleiligheter. Det vil bli et behov for økt mangfold i kommunens boligtilbud fremover, særlig når det gjelder boligtilbud til ungdom og til eldre, samt til den økende innvandrerbefolkningen. Veksten i den kommunale utleiemassen har holdt rimelig tritt med befolkningsutviklingen, Kommunen har utfordringer med venteliste til kommunale boliger og mangler midlertidige botilbud til særlig vanskeligstilte. Dette indikerer at utgangsnivået i utleiemassen har vært for lavt. Samtidig er det uklart hvorvidt kommunen har utnyttet det boligsosiale leie- og eierpotensialet i markedet. Økt utnyttelse vil redusere venteliste-problematikken direkte, men også indirekte gjennom økt gjennomstrømming i kommunenes utleiemasse.

4 Boligsosialt arbeid i Rælingen

Det boligsosiale arbeidet omhandler både kommunens virksomhet for å skaffe bolig og de aktiviteter som bidrar til at personen kan beholde sin bolig (Rælingen kommune 2014a: 8). Fagenhetene og de ulike aktørenes oppfatning av hva boligsosialt arbeid egentlig er, beror på aktørenes plassering og mandat i organisasjonen. Dette er å forvente; en booppfølger vil være opptatt av å møte brukeren der brukeren er, og koble på nødvendige tjenester. En person ansatt i Eiendomsavdelingen vil være opptatt av kjøp, salg, bygging og vedlikehold av boliger. En person tilknyttet Rådmannsgruppa vil være opptatt av «store spørsmål og lange linjer», mens personer som leder fagtjenestene gjerne trekker fram samordning, ansvarsfordeling og samarbeid med andre tjenester. Vi spurte aktørene under intervjuene om hva de mente kjennetegner boligsosialt arbeid, og hvem som er de viktigste aktørene på dette området. Herunder skisserer vi noen av momentene og tematikkene som kom fram da vi spurte hva de ulike aktørene legger i begrepet boligsosialt arbeid.

4.1 Hva er boligsosialt arbeid ifølge kommunens involverte aktører?

Flere av intervjupersonene var opptatt av at dette handler om at alle i kommunen skal ha et godt sted å bo. Noen innbyggere behøver bistand for å oppnå dette, og må få bistand fra kommunen gjennom godt koordinert samspill mellom flere aktører. Å forebygge fravikelser/utkastelser⁵ blant de mest vanskeligstilte, blir sett som en viktig del av arbeidet for at folk skal mestre kombinasjonen av det å bo og de krav som stilles i den forbindelse. Noen må ha bistand for å *lære å bo*, slik bistand ses som god forebygging av fravikelsessaker og andre problemer. En intervjuperson uttalte:

Det er sammenheng mellom bolig og behov for tjenester. Dersom boligforholdet er dårlig, så vil dette skape stress og usikkerhet, som igjen bidrar til å øke tjenestebehovet og forverre den underliggende lidelsen.

Godt boligsosialt arbeid kan dermed gi en «vinn-vinn»- situasjon både for brukerne og for kommunen. Dette kan for eksempel handle om god booppfølging og oppdatert kunnskap om tjenestebehov fra relevante etater, slik at beboeren kan beholde sin bolig. Å jobbe *sammen med* brukerne blir også nevnt som viktig av flere intervjupersoner.

Boligsosialt arbeid er ofte, ifølge intervjupersonene, det å arbeide for mennesker som ikke greier å skaffe bolig på egen hånd; et arbeid kommunen også er forpliktet til å gjøre. Det er flere ulike typer utfordringer blant folk i målgruppa, dette kommer vi tilbake til om litt.

⁵ «Utkastelse» er begrepet de fleste intervjupersonene i kommunen brukte i intervjuene. «Fravikelse» er det mer formelle begrepet som blir anvendt i husleieloven, for eksempel i § 9-11. Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26> . Se også vedlegg 4 og 5 som omhandler forebygging av utkastelser, samt husleieadministrering.

Flere intervjupersoner omtaler *Boligkontoret* som en viktig aktør i samarbeidet med for eksempel NAV og EIE. Men kommunen har ikke et eget boligkontor. En konsulent for boligsosialt arbeid i THO blir ofte omtalt som Boligkontoret. Dette vil vi diskutere i flere deler av rapporten der organisering er tema.

Intervjupersonene nevner flere ulike aktører som viktige brikker i arbeidet. Oftest nevnt er THO, NAV, EIE, Flyktningtjenesten og avdeling for psykisk helse og avhengighet. Disse aktørene har ulike oppgaver og er plassert på ulike steder på kommunens organisasjonskart. Den formelle organiseringen kommer vi tilbake til i delkapitlet nedenfor.

Man kan også si at boligsosialt arbeid kan deles i to kategorier. Kommunen skal kunne tilby gode tjenester til dem som har boligrelaterte tjenestebehov. Men et viktig grunnlag for at tjenestene kan ytes, er at det finnes boliger for menneskene som behøver tjenestene. Som en intervjuperson uttalte; man kan si at EIE, eller forvaltningen av den kommunale boligmassen, er *hardwaren* i arbeidet. Rundt denne boligmassen må *softwaren*⁶; fagtjenester av ulike typer, kobles på der det trengs. Tjenestene har ansvaret for beboeren, i boligen. Man kan også si at kommunens arbeid på dette området handler om et stort spekter av ulike tjenester og arbeidsoppgaver, som skal virke sammen som et puslespill eller en kjede. Utleieobjektene skal vedlikeholdes etter brannforskriftene og befares i tråd med Husleieloven, det ansvaret ligger hos Eiendomsenheten. Andre har ansvar for å hjelpe «Kjell» til å våge å åpne vinduskonvoluttene fra kreditorene, eller å følge «Linda» på ansvarsgruppemøte. Dette, og mange oppgaver og ansvarsområder imellom, er boligsosialt arbeid som bidrar til at mennesker som har behov for det, får bistand til å skaffe eller beholde en god boligsituasjon. Og samtidig: hvor tett på skal man være? En person beskriver dilemmaet:

I de casene som krever mye ressurser synes jeg vi fort kommer til kort; satt på spissen burde vi kanskje vært i leiligheten deres hele tiden, for at ting ikke utarter seg,

⁶ Hardware er innenfor computerterminologien de fysiske komponentene som til sammen utgjør datasystemet som får en datamaskin til å fungere. Software er et sekkebegrep som rommer datamaskinens operativsystem og andre installerte programmer som arbeider sammen med hardwaren. Hardware og software må følgelig fungere, og er gjensidig avhengig av hverandre.

at det ikke kommer feil besøk. I noen tilfeller er det grenser for hvor mye vi kan følge opp, og hvor det blir stor avstand mellom behov og ressurser.

Den konkrete «boligsosiale tenkningen» er ganske ny i kommunen. Mye har skjedd på få år, særlig i relasjon til *Plan for kommunens boligsosiale virksomhet* fra 2013-16, som satte boligsosialt arbeid på dagsorden på en annen måte enn før. Arbeidet er ressurskrevende. En intervjuperson formulerer det på følgende vis:

Vi vil mye i Rælingen, men det er også et spørsmål om ressurser. Men, med de ressursene vi har synes jeg vi har kommet veldig langt. Mye har handlet om redefinere hvordan vi tenker. Boligsosialt arbeid, det å forstå betydningen av bolig og hvordan bolig spiller inn i nær sagt alle sosialfaglige problemstillinger, er blitt en ny tenkemåte i Rælingen som alle skal være med på. De ansvarliggjøres på at denne (nye) tenkemåten er blitt internalisert (...). Folk har etter hvert fått det litt inn i ryggraden. Det gjør ganske mye med måten vi tenker på. Folk har blitt mye flinkere til i si i fra, "undre seg", tenke forebyggende, og det tror vi det er god økonomi.

Boligsosialt arbeid handler også om, ifølge flere intervjupersoner, at kommunen/tjeneste-apparatet ideelt sett skal kunne gjøre seg selv overflødig på sikt. Man skal tilby bolig og/eller tjenester i møte med behovene. Men et mål med tjenestene og boligtildelingen er at det skal fungere som en *opplæringsstasjon*, der beboeren med tiden skal kunne stå på egne ben og kunne bo i egen bolig, eid eller leid, på det private boligmarkedet. Samtidig må man ofte ta innover seg at dette ikke vil skje med alle som kommer innenfor kommunens målgruppe for boligsosialt arbeid. Noen vil behøve kommunal bolig og påkoblede tjenester lenger enn en kommunal husleiekontraksperiode på tre år. Et fåtall har også tidsubestemte leiekontrakter i kommunal bolig, og kan ikke uten videre forventes å ta flere steg i en boligkarriere, selv om kommunen har som mål å få så mange som mulig videre i «boligtrappa». Kanskje må noen skånes for presset om gjennomstrømming, forventninger om å skulle videre? Er et helt liv i kommunal bolig et verdig liv, og hva er egentlig et verdig liv? Dette er et tydelig dilemma vi har sett i Rælingen kommune. Dette

er for øvrig på ingen måte et ukjent dilemma i andre norske kommuner.

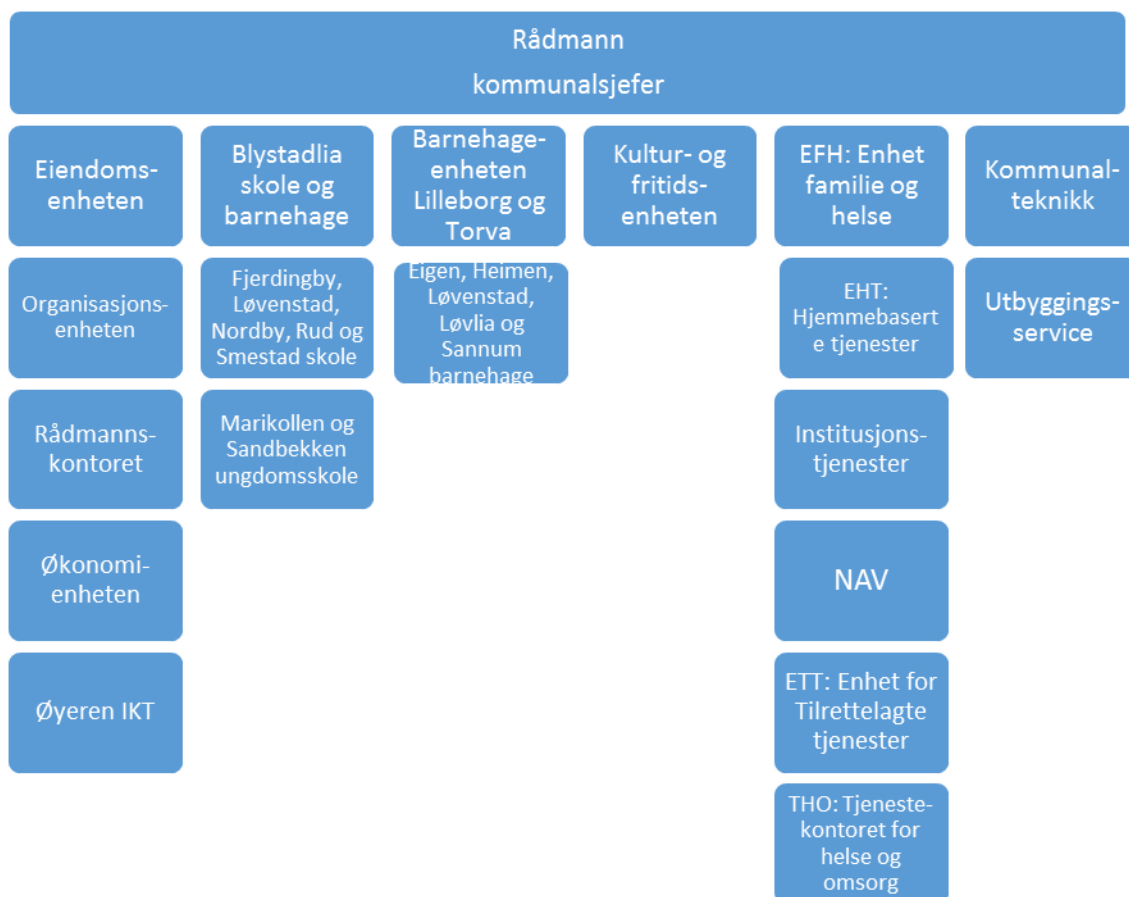
En annen sentral del av en kommunes boligsosiale arbeid, også i Rælingen, er å ha et godt fungerende planverk, der planene er sammenkoblet, og der for eksempel den boligsosiale handlingsplanen 2013-16 har en politisk forankring i tillegg til å være forankret i andre overordnede planer. Vårt inntrykk er at det er gode gjensidige forankringer mellom de relevante planene. Det er flere ulike grupper som behøver bistand, samtidig som kommunen har en begrenset pott av økonomiske virkemidler. Da blir det viktig å planlegge på en slik måte at en ikke setter utsatte grupper opp mot hverandre, sitter på *hver sin tue* og forfordeler noen grupper fremfor andre. Hvem har størst behov? Skal man prioritere mennesker med rusproblemer og samtidig psykiske lidelser, eller er det best å la flyktingene komme først? Og hvor skal folk bo; skal folk spres eller samles, hvordan skal man skape gode bomiljøer og nabolag? Dette ser ut til å være en utfordring i Rælingen kommune, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten.

4.2 Den formelle organiseringen av det boligsosiale arbeidet

Det boligsosiale arbeidet i Rælingen kommune utføres i flere ulike avdelinger og enheter. Herunder følger en beskrivelse av de ulike avdelingenes/enhetenes ansvarsområder. Et organisasjonskart⁷ kan gi en innledende oversikt over oppbygningen. De mest relevante aktørene og deres boligsosiale oppgaver i kommunen beskrives i det følgende.

⁷ Hentet fra og noe forenklet, kommunens nettsider. URL <http://ralingen.custompublish.com/organisasjonskart.395152.no.html> (lesedato 17.11.2016).

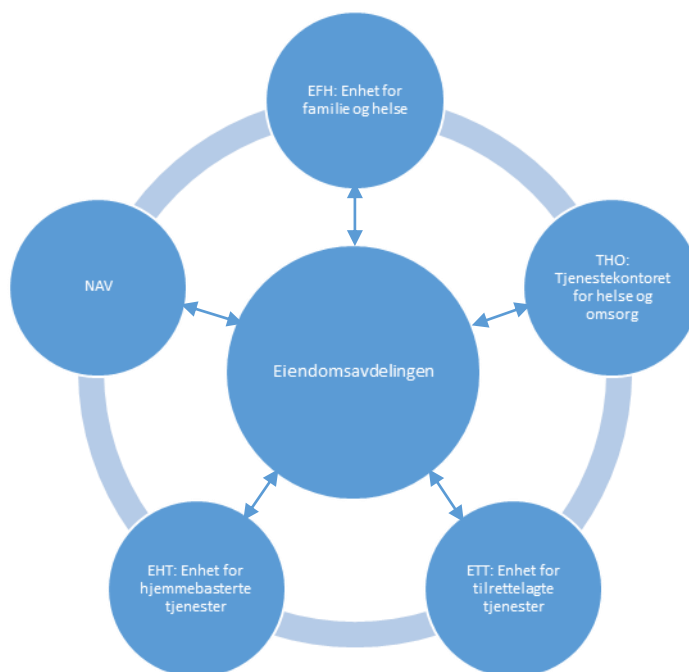
Figur 4.1: Rælingen kommunes organisasjonskart



Vi kan også se for oss en annen måte å visualisere kommunens boligsosiale arbeid. Om vi går tilbake til den tidligere nevnte analogien om *hardware* og *software*, og spinner videre på tanken om Eiendomsavdelingen som *hardware*, operativsystemet som både påvirker og påvirkes av *softwaren* som er installert; i dette tilfellet fagtjenestene og deres organisering og arbeidsmåter. Ansvarlig fagenhet i det boligsosiale arbeidet er den enheten som har tildelt og disponerer bolig i hver enkelt sak (THO, EFH v/flyktningetjenesten, ETT eller EHT).

De ulike fagenhetene skal ha en definert kontaktperson mot EIE for de boligene de selv disponerer⁸. Om det er slik, kan vi se for oss følgende figur:

Figur 4.2: *Kommunens boligsosiale «operativsystem» med relevante enheter*



Årsaken til at Eiendomsenheten står i sentrum her, er at de forvalter den kommunale boligmassen. Dette gjøres i samarbeid med enhetene rundt, som også må samarbeide med hverandre. *Boligsosialt team*, *Boligfaglig nettverk* og de ulike vedtaksteamene er viktige aktører i denne samordningen. Disse kommer vi tilbake til i flere steder i rapporten, men vi vil gi dem en kort introduksjon om litt.

Vi vil i det følgende beskrive de ulike enhetenes ansvar, inkludert tjenestene tilknyttet de ulike enhetene. Når en søker får tilsagn på en kommunal utleiebolig, skal det også fremgå hvilken fagtjeneste som er tilknyttet brukeren. *Boligsosialt team* har ansvar for å ha

⁸ Informasjonen om tjenester og ansvarsområder er i stor grad hentet fra kommunens interne *kvalitetsløs* og fra kommunens internettsider.

ajourholdt oversikt over tilknyttet fagtjeneste for de enkelte brukerne, for å sikre at brukere ikke «faller mellom stolene». Denne fagtjenesten yter hovedtyngden av tjenestene til leietakeren. Dette er også et ledd i forebygging av utkastelser, ved å forsøke å ha oversikt over tjenestebehov og hvem som eventuelt bør motiveres til å motta tjenester eller gjøre endringer i tjenesten denne mottar, for eksempel hyppigheten av eller type av booppfølging. Den tilknyttede fagtjenesten (for eksempel avdeling for psykisk helse og avhengighet) skal ifølge kommunens kvalitetslos fungere som et bindeledd mellom leietaker, konsulent for boligsosialt arbeid i THO, bolig- og hjemmehjelpskoordinator, kontaktperson i egen enhet og/eller Eiendomsenheten, i tråd med de gjeldende prosedyrer. Fagtjenesten skal i sitt arbeid bidra til at leietakeren forbedrer sine muligheter på det ordinære boligmarkedet. Utarbeidelse av *Individuell plan* eller *boplan* kan ofte være del av dette arbeidet. Dette teamet har med andre ord to hovedformål, ifølge kommunens interne kvalitetslos:

1. Forebygge utkastelser, med de konsekvenser det har for kommunen som helhet.
2. Legge til rette for at kommunen til enhver tid har oversikt over, og lettere kan koordinere, oppfølging i kommunale utleieboliger, med sikte på at den enkelte leietaker skal mestre sin bosituasjon.

Teamet består av følgende deltakere, der hovedansvaret ligger hos enhetsleder i THO, og det daglige ansvaret hos konsulent for boligsosialt arbeid i THO:

- Konsulent boligsosialt arbeid THO
- Boligkoordinator EHT
- Representant fra bo-oppfølgingstjenesten EHT
- Boveileder NAV

Teamet er sammensatt av representanter som har konkrete roller innenfor boligsosialt arbeid. EIE er ikke representert da dette ligger utenfor teamets rolle/mandat. Andre relevante fagtjenester kan påkobles når det er aktuelt, for eksempel om det er bekymring for barn eller voksne, eller man ønsker flere samarbeidsaktører inn

for å forebygge utkastelse fra bolig. Teamets møter har som regel følgende agenda:

1. Gjennomgang av oversikt kommunale utleieboliger med og uten tjenester
2. Status for pågående arbeid med fremskaffelse av annen egnet bolig
3. Koordinere pågående saker / kvalitetssikre bruk av prosedyre for å forebygge utkastelser
4. Evt. nye bekymringer knyttet til utleieboliger med drøfting/ avklaring.

Boligfaglig nettverk er en «boligsosial tenketank» som har blitt opprettet ganske nylig. Dette nettverket møtes hver 6. uke for å diskutere ulike sider ved det boligsosiale arbeidet. Dette nettverket blir ansett som et godt fora for erfaringsutveksling og diskusjon, til å spre informasjon ut til de relevante aktørene om hvilke mål kommunen jobber mot, og kommunens virkemidler og strategier. Nettverket er sammensatt av følgende aktører:

- Konsulent boligsosialt arbeid
- Boligkoordinator EHT
- Ruskonsulent EHT
- Booppfølgingstjenesten EHT
- Boveileder NAV
- Økonomisk rådgiver NAV
- Veileder/ressursperson bolig NAV
- Flyktningkonsulent EFH
- Miljøterapeut ETT

Målet er å bidra til at det blir en større faglig tyngde og allsidig tenkning rundt boligsosiale problemstillinger. Dette nettverket har blant annet bidratt til at det ble lagd en prosedyre for forebygging av utkastelser (se vedlegg 4). Boligfaglig nettverk blir omtalt av flere intervjupersoner som et nyttig fora som fungerer godt.

I tillegg til Boligsosialt team og boligfaglig nettverk kommer de ulike vedtaksteamene for tildeling av boliger:

1. Vedtaksteam for kommunale utleieboliger uten tjenester (møtes 1 gang i måneden)
2. Vedtaksteam for startlån (møtes 1 gang i måneden)
3. Vedtaksteam psykisk helse og avhengighet (møtes 1 gang i uka, arbeider med vedtak om tildeling av kommunale utleieboliger med tjenester i Norumlia)
4. Vedtaksteam PLO; Pleie- og omsorgssektoren (møtes 1 gang i uka. Ansvar for tildeling av heldøgnsbemannede omsorgsboliger og kommunale utleieboliger med tjenester.

Samarbeid og samordning på tvers er viktig for at «det boligsosiale operativsystemet» skal fungere. Vårt inntrykk er at kommunen er svært opptatt av dette, dette er særlig synlig gjennom opprettelsen av Boligsosialt team og Boligfaglig nettverk.

1.1 Ansvarsområdene til de ulike enhetene

Eiendomsenheten (EIE) er som nevnt boligforvalter. Enhetene hadde før 1. januar 2015 ansvaret for det boligsosiale arbeidet på system- og individnivå. Etter denne datoen flyttet til Tjenestekontoret for helse og omsorg (THO) etter en omorganisering. En stilling som eiendomskonsulent ble opprettet hos EIE, mens en konsulentstilling for boligsosialt arbeid ble flyttet til THO.

Slik fikk EIE følgende ansvarsområder i tilknytning til alle kommunale utleieboliger med og uten tjenester:

- boligfremskaffelse (kjøp, salg)
- vedlikehold
- bruksoverlatelser
- oppfølging av ansvar som andelseier i borettslag
- kontraktsarbeid (inngå, følge opp, avslutte)
- husleieadministrering
- utarbeide og følge prosedyrer på området⁹.

EIE har dermed ansvar for drift, forvaltning og vedlikehold av alle leiligheter og eiendommer som leies ut, i samspill med de relevante enhetene som vist i figuren over. Enheten har ansvar for å dimensjonere boligmassen, også her i tett dialog med relevante fagenheter (og i samråd med Rådmannsgruppa), slik at kommunen kan ta imot de brukerne som behøver bolig, i egnet bolig og egnet boområde/nabolag. Enheten deltar i styringsgrupper og prosjektgrupper når det skal bygges noe nytt i kommunen. En konsulent hos EIE har spesielt ansvar for kjøp og salg av eiendommer, forvaltning av leiekontrakter og eventuelt fravikelser, i tillegg til å drive informasjonsarbeid. EIE er også klageinstans opp mot borettslagene når det oppstår uoverensstemmelser rundt beboere kommunen har ansvar for.

EIE har utarbeidet leiekontraktene. Brukerne møter konsulenten fra EIE når leiekontrakten signeres, og får dermed en konkret person å forholde seg til når det gjelder praktiske spørsmål rundt boligen, eventuelt også om det blir spørsmål om avtalebrudd som kan føre til fravikelse. Her ser vi dermed en ansvarsfordeling som kan være positiv for brukerne; hjelpetjenestene, for eksempel en booppfølger eller saksbehandler, er ikke den samme personen/aktøren som står for inndrivelse av husleie eller i verste fall en fravikelsessak. I en slik sak er det namsmannen og EIE som er involvert, mens andre fagtjenester har ansvaret for å forebygge

⁹ Hentet fra kommunens interne dokument «Kvalitetslosen».

fravikelser og bidra til beboernes bokompetanse. Det er rimelig å anta at en slik rollefordeling er av det gode.

EIE har ansvar for å motvirke *tomgang* i boligmassen. Dette innebærer at gode rutiner er nødvendig for å vedlikeholde boligmassen og å klargjøre tomme boliger for nye leieboere så fort som mulig. Denne oppgaven er viktig for gjennomstrømmingen slik at ventetiden for boligsøkere blir kortere, og dette krever gode rutiner og god dialog med fagtjenestene. Rutinene og retningslinjene er utarbeidet gjennom mange års prøving og feiling, ifølge flere intervjupersoner. Man kan se på det som et tannhjulsystem, der systemet/rutinene fungerer/bør fungere sammen med de andre enhetenes rutiner.

Tjenestekontoret for helse og omsorg (THO) er en svært viktig aktør i kommunens boligsosiale arbeid. THO har et bredt ansvarsområde, og har tett kontakt med brukerne. THO har følgende formelle ansvarsområder ifølge den interne kvalitetslosen:

- Overordnet systemansvar for boligsosialt arbeid
- Saksbehandling og vedtaksmyndighet kommunale utleieboliger uten tjenester
- Saksbehandling kommunale utleieboliger med tjenester, vedtaksmyndighet EHT/ETT
- Saksbehandling heldøgnsbemannede omsorgsboliger, vedtaksmyndighet ETT og EHT
- Ansvar for «Vedtaksteam kommunale utleieboliger uten tjenester», «Boligfaglig nettverk», «Boligsosialt team» og «Boligsosialt enhetslederforum»
- Utarbeide og følge prosedyrer på området
- Planansvar «Plan for kommunens boligsosiale virksomhet»

THO saksbehandler ulike søknader om helse- og omsorgstjenester. En viktig del av dette er søknader om bolig med tjenester, for eksempel heldøgnsbemannede omsorgsboliger. Hertil kommer søknader til treningsboliger for brukere som behøver daglig oppfølging med praktiske gjøremål; personer med utviklingshemming og/eller alvorlige psykiske lidelser. Personer

med disse utfordringer kommer ofte litt «på siden» i kommunens målgruppe, på den måten at kommunen har en viss oversikt over hvor mange som trenger bistand. På dette området er det veldig godt samarbeid mellom THO og ETT hvor det utarbeides halvårslige oppdateringer. THO har ansvar for boligsosialt arbeid på både individ- og systemnivå. Enheten har ansvar for vedtaksteamene for saksbehandling av boligsøknader.

THO er bindeledd mellom fagtjenester og EIE hvis leietaker har krav på tjenester, på systemnivå er THOs rolle å være en boligsosial pådriver, også ved å komme med forslag til politiske saker. Enheten har også planansvar for boligsosial handlingsplan og revidering av denne. THO leder også kommunens boligfaglige nettverk. Til sist har de ansvar for *boligsosialt team*, som jobber mer *ad hoc* rundt enkeltsaker og utfordringer med leietakere. Dette teamet jobber ikke vedtaksbasert, men gjør en tverrfaglig innsats, for eksempel når det kommer en bekymringsmelding om en bruker/beboer.

Enhet for hjemmebaserte tjenester har blant annet en avdeling for psykisk helse og avhengighet. I denne avdelingen finner vi særlig tre tjenester som arbeider boligsosialt:

- Booppfølgingstjenesten
- Rustjenesten
- Ambulerende psykisk helsetjeneste

EHT har hovedansvaret for kommunale boliger med tjenester; de tradisjonelle omsorgsboligene i kommunen. Herunder kommer også døgnbemannede boliger og delvis bemannede psykiatriboliger. Hjemmehjelpstjenesten er organisert under denne enheten, samt en egen booppfølgingstjeneste og en bo- og miljøarbeidertjeneste som arbeider særskilt opp mot samlokaliserte boliger ved Løvenstadtnet. Det skal nå bygges såkalte *boliger til rusavhengige*, som vil bli EHTs ansvar.

En intervjuperson beskriver arbeidet slik:

For oss i enheten handler det om å hjelpe folk til å bo, hjelpe med å skaffe hensiktsmessige boliger for dem som ikke klarer det selv, men også hjelpe dem å opprettholde den boligen de har, slik at de kan bli boende i dem, altså hjelpe med å forebygge utkastelser. Vi har bredt spekter at folk hjelpe, flyktninger, unge med psykiatriske utfordringer, til «de gamle traverne» (rusmisbrukere som har bodd på gata).

EHT arbeider dermed i stor grad med praktiske hjelpeoppgaver, i nær kontakt med brukerne. Dette kan for eksempel handle om praktisk booppfølging med hjemmebesøk, eller å følge brukere til tannlege eller andre avtaler eller møter. Det er mye ad hoc-arbeid her, samtidig som man setter opp tiltaksplaner/individuell plan for brukere, eller forsøker å bistå personer til å søke seg inn i LAR. Oppfølgerne arbeider mye med å trene opp brukernes ADL-ferdigheter (Aktiviteter i dagliglivet), for at de skal lære å klare seg selv i hverdagen. Dette kan ofte handle om svært grunnleggende og praktiske ferdigheter som å åpne brev, gå ut på kafè, skrive en søknad eller å holde boligen i stand. Flere av EHTs brukere har store psykiske utfordringer som ofte er kombinerte med rusavhengighet.

Enhet for tilrettelagte tjenester (ETT) har ansvar for boliger og tjenester for mennesker med utviklingshemming eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse, for eksempel personer som bor i bofellesskap med heldøgntjenester (for eksempel i Hauger boliger, Løvenstadvegen boliger, Bjørnholthagan boliger, Buholen boliger, Haugervegen 25). De yter også tjenester til folk i målgruppen som bor i egen eller kommunal leiebølig. Enheten har ansvar for Bo- og miljøarbeidertjenester og avlastning tilknyttet bolig for utviklingshemmede samt andre med medfødte eller tidlige ervervede funksjonsnedsettelse.

De har også dagaktivitetstilbud for ulike brukergrupper. ETT arbeider mye med bo- og miljøarbeidertjenester og biveiledning, der man er opptatt av å yte bistand *sammen med* brukeren, i forhold til deres eget funksjonsnivå, slik at de i størst mulig grad kan mestre sin egen bosituasjon. Dette kan for eksempel handle om å

bistå med praktiske oppgaver som husarbeid, matlaging og personlig hygiene, følge til lege eller andre avtaler etc.

NAV generelt har mange ulike oppgaver ut mot kommunens innbyggere. På det boligsosiale feltet har NAV ansvar for å assistere personer som har et akutt boprobem, og å arbeide for at disse skal få en varig fungerende løsning. NAV har også flere veiledere som er involvert i boligsosiale oppgaver. Bruken av Husbankens virkemidler er også denne enhetens ansvar, der en økonomisk rådgiver jobber primært med dette. Denne personen er gjeldsrådgiver for alle i kommunen som har behov for dette, med beslutningsmyndighet på utbetaling av sosialhjelp. Han saksbehandler også søknader om startlån for å behandling i vedtaksteamet for startlån.

NAV har også en boveileder som arbeider med boligfremskaffelse på det private leiemarkedet. Målet med boligfremskaffelsen er å minimere bruken av midlertidige botilbud som hotell og hospits. Midlertidige botilbud er økonomisk kostbart for kommunen, og heller ikke en god løsning for de som mottar slike botilbud. Boveilederen har tett kontakt med brukerne også etter bosetting, og fungerer som en «mellommann» og diplomat mellom (potensielle) leietakere og utleierne.

Enhet for familie og helse (EFH) har ansvar for Flyktninge- og inkluderingstjenesten og barnevernstjenesten, som på ulike vis har viktige arbeidsoppgaver i det boligsosiale arbeidet. Flyktninge- og inkluderingstjenesten i EFH har en rådgiver for boligsosialt arbeid. Tjenesten er ansvarlig for bosetting av flyktninger og tilbyr et femårig introduksjonsprogram. Flyktningtjenesten deltar på vedtaksmøter når kommunale boliger skal tildeles. De står likevel i en litt spesiell situasjon fordi de må ha boligene på plass før flyktningene kommer, dette er noe annerledes enn tildeling av boliger for mennesker som allerede er tilknyttet kommunen.

1.2 Rælingens hovedsatsingsområder

Som nevnt i rapportens innledning er det viktig at hver kommunes boligsosiale satsing i samarbeid med Husbanken, skal være skreddersydd for kommunen. Mange kommuner har utfordringer som ligner hverandre, men kan ikke forventes at en løsning i én

kommune kan innføres i en annen kommune og nødvendigvis gi samme resultat. En årsak til dette kan være at hver kommune har sin unike «klynge» av utfordringer som har forskjellige årsaker. Dette kan for eksempel påvirkes av befolkningsvekst, arbeidsmarked, antall flyktninger, demografi, boligmasse, tilgang på tomter og så videre. De vanskeligstilte på boligmarkedet i en spesifikk kommune er ikke én homogen gruppe, de må derimot arbeides med på ulike måter fordi de har ulike behov og utfordringer. Vi vil i det følgende ta for oss kommunens egendefinerte hovedutfordringer, både generelt og i møte med ulike deler av målgruppa. Vi vil også ta for oss ulike sider av bolig- og tjenestetildelingen slik dette arbeidet arter seg i Rælingen kommune.

Kommunen har et uttalt ønske om å satse på innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet framover. Dette er også i tråd med Kommuneprogrammet og samarbeidet med Husbanken. Kommunen fikk i oppgave å utarbeide et *trafikklysdokument* som skal være et grunnlag for hver kommune i arbeidet med å se hva satsingsområdene bør være ut fra egne utfordringer. Her har kommunen gått ut fra Husbankens hovedmål i kommunesatsingen. Disse tre hovedmålene har underpunkter i form av innsatsområder som kan være mer eller mindre presserende for en kommune, der kommunene selv kan prioritere sine innsatsområder. Vi går i det følgende gjennom kommunens trafikklysdokument ut fra Husbankens tre hovedmål og tilhørende innsatsområder. Her kan vi se hva kommunen mener er mest presserende («rødt lys», hva som ikke ses som spesielt presserende, «gult lys», og hvor kommunen gir seg selv «grønt lys»). I samarbeid med Husbanken har kommunen fått i oppgave å velge ut fem innsatsområder eller målsetninger som er særlig presserende, og å rangere alle innsatsområder og delmål etter hvor presserende de er.

4.2.1 Hovedmål 1; Alle skal ha et trygt sted å bo

Under dette hovedmålet finner vi to mulige innsatsområder: A) Hjelp fra midlertidig til varig bolig, og B) Hjelp til å skaffe egen bolig. Innsatsområdene har flere underpunkter (Husbankens forslag til målsettinger gjengis her med uthevet tekst).

Når det gjelder A) Hjelp fra midlertidig bolig, ser kommunen det som *mest presserende* å sikre at **ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.**

Kommunen vurderer følgende utfordringer/oppgaver som *middels presserende*:

- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig
- Ingen skal bo i midlertidige tilbud i mer enn tre måneder

Rask bosetting av flyktninger i kommunen er et siste punkt på innsatsområde A. Her gir kommunen seg selv grønt lys.

Innsatsområde B; «Hjelp til å skaffe egen bolig», har flere mulige satsingsområder. Herunder ser kommunen det som mest presserende at **det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene.** Kommunen setter opp to punkter som *middels presserende*:

- **Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet.** Kommunen mener å arbeide godt på dette området, selv om de mener de kan arbeide mer strategisk opp mot det private leiemarkedet framover.
- **Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig.** Her satses det ganske mye på startlån, men ikke på direkte hjelp til boligkjøp, ifølge kommunen.
- Kommunen ser sitt arbeid som tilfredsstillende på to punkter:
- Utleieboliger skal være av god kvalitet i et godt bomiljø. Kommunen ser likevel et visst forbedringspotensiale på dette området, og gir seg selv kun «lysegrønt» på trafikklysskalaen.
- Kommunen plasserer sitt arbeid på «lys grønn» også på området **Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon.**

4.2.2 Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

Målet omfatter to innsatsområder: A) Forhindre utkastelser, og B) Gi oppfølging og tjenester i hjemmet. Under område A er det et delmål at **kommunene har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen**. Her mener kommunen at arbeidet gjøres godt, og gir seg selv grønt lys. De utdyper følgende i sitt eget dokument, at *«for private leietakere uten vedtak/ tjenester/ garanti fra kommunen forsøkes det å oppnå kontakt etter brev fra Namsmannen, sikre god nok implementering og forståelse av prosedyrer»*. På innsatsområde B er delmålet at **alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon**. Her gir kommunen seg selv rødt lys. En utfordring koblet til dette, ifølge kommunen, er personer som ikke ønsker å motta tjenester selv om de sannsynligvis (etter kommunens syn) ville kunne nyttiggjøre seg tjenester, for eksempel tettere booppfølging. Ordning med miljøvaktmester skal vurderes i det videre boligsosiale arbeidet i kommune i 2017. Vi kommer tilbake til miljøvaktmesterrollen i neste kapittel.

4.2.3 Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Her har Husbanken foreslått tre mulige innsatsområder:

- A. Sikre god styring og målretting av arbeidet
- B. Stimulere til nytenkning og innovasjon
- C. Planlegge for gode bomiljø.

Innenfor hovedmål 3 vurderer kommunen at det er flere til dels store utfordringer og forbedringspunkter på innsatsområdene. Et delmål innenfor innsatsområde A er at **det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer**. Her ser kommunen arbeidet som «nøytral», og stiller heller seg selv spørsmålene: *Hvorfor gjør vi som vi gjør? Hva er hensikten med det vi gjør? Fungerer det vi gjør?* Det andre delmålet handler om at **boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne**. Her mener kommunen at det finnes et forbedringspotensiale, og gir seg selv gult lys.

Innenfor innsatsområde B er et delmål at **innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid med ulike involverte aktører**. Kommunen mener å ha et stort forbedringspotensiale her, og dermed rødt lys, særlig når det gjelder brukermedvirkning. Kommunen stiller seg også spørsmålet om Utbyggingsservice bør komme mer inn i det boligsosiale arbeidet. Innenfor innsatsområde C er delmålet at **Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet**. Her gir kommunen seg selv rødt lys, og mener det er et stort forbedringspotensiale i møte med alle deler av målgruppen, for eksempel når det gjelder å spre boligtyper for å unngå opphopning av levekårsproblemer.

Ut fra dette kan vi se at kommunen etter egen mening ser for seg følgende satsingsområder rangert etter viktighet framover:

- 1) Svært presserende/rødt lys:
 - a) Innenfor hovedmål 1: Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.
 - b) Innenfor hovedmål 1: Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene.
 - c) Innenfor hovedmål 2: Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon.
 - d) Innenfor hovedmål 3: Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid med ulike involverte aktører.
 - e) Innenfor hovedmål 3: Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.
- 2) Middels presserende (gult lys):
 - a) Innenfor hovedmål 1: Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig
 - b) Innenfor hovedmål 1: Ingen skal bo i midlertidige tilbud i mer enn tre måneder
 - c) Innenfor hovedmål 3: Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne
- 3) Ikke presserende/ her arbeides det allerede godt, selv om noe kan forbedres (grønt lys):
 - a) Innenfor hovedmål 1: Rask bosetting av flyktninger i kommunene
 - b) Innenfor hovedmål 1: Utleieboliger skal være av god kvalitet i et godt bomiljø
 - c) Innenfor hovedmål 1: Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon

- d) Innenfor hovedmål 2: Kommunene har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen.

Ut fra dette kan vi se at Rælingen kommunes boligsosiale arbeid er preget av mange retningslinjer og skriftlige rutiner, samt en satsing på ulike nettverk og tverrfaglige team som skal sikre god samordning av tjenestene. Hvordan blir bildet når vi beveger oss litt bort fra de skriftlige rutinene og ansvarsfordelingsmåtene, og studerer arbeidet og utfordringene i praksis? Som vi kan se i målsetningene over, er det målgruppen som står i sentrum for arbeidet. Som tidligere nevnt er dette en forskjelligartet gruppe, med ulike tilknyttede utfordringer. Vi vil i det følgende ta for oss kjennetegnene og utfordringene kommunen møter på dette området.

5 Målgrupper og utfordringer i det boligsosiale arbeidet

Det ser ut til at de mest utsatte på boligmarkedet i Rælingen kommune er barnefamilier, flyktninger, unge, eldre og personer med såkalt dobbeltdiagnoser (psykisk lidelse kombinert med rusmiddelavhengighet; *ROP-lidelse*). I en tidligere boligsosial handlingsplan for Rælingen kommune 2008-2012, vedtatt av Kommunestyret 24.11.2008, er følgende målsetting formulert:

Det er et langsiktig og overordnet mål at innbyggerne i Rælingen skal disponere en god og egnet bolig med tilfredsstillende standard uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger.

I planperioden har Eiendomsenheten og fagtjenestene iverksatt, og til dels gjennomført, en rekke tiltak som har bidratt til å oppfylle dette overordnede målet. I planen gjøres det opp status for dette arbeidet og den boligsosiale status i Rælingen kommune. Planen omfatter en oversikt over de mest sentrale utfordringene på det boligsosiale området. Den nyere boligsosiale planen (2013-2016) som nå skal rulleres, inneholder også forslag til videreføring av enkelte av de påbegynte tiltakene og innføring av nye tiltak (Rælingen kommune 2014a: 5). Målet med planen for kommunens boligsosiale virksomhet er å gi:

- Økt kunnskap om situasjonen til de vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet i kommunen.
- Økt kunnskap om – og mer målrettet og effektiv bruk av statlige virkemidler.
- En boligmasse som er bedre tilpasset målgruppenes behov.

- Bedre utnyttelse av de tilgjengelige ressursene.
- Større effektivitet og tjenestekvalitet ved å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordeling mellom de ulike virksomhetene (ibid:6).

De aller fleste omstendigheter som påvirker de generelle forholdene på boligmarkedet, slik som prisnivå, finanskostnader, tilgang på boliger, sammensetning av boligmassen, tilflytting og etterspørsel, ligger ofte utenfor kommunens kontroll og påvirkning. Utviklingen i arbeidsmarkedet og hvilke beslutninger som andre kommuner i regionen gjør, har svært stor innvirkning på utviklingen i det generelle boligmarkedet i kommunen (ibid.:7).

Det kommunale leiemarkedet i kommunen er lite. De fleste leieboere i kommunen leier på det private boligmarkedet. På dette området kan flyktninger og personer med ruslidelser ha en særlig utfordring, siden de ofte kommer sist i køen for å få leie bolig på det private leiemarkedet, for eksempel på grunn av fordommer og enkelte vanskeligstiltes behov for oppfølging for å øke deres bokompetanse. Kommunen har ifølge handlingsplanen gjennomført flere tiltak for å bedre situasjonen og gjennomgå sin virksomhet når det gjelder forvaltning av boligmassen, tildelingspraksis, rådgivning og oppfølging (ibid.:12). Kommunen beskriver i handlingsplanen et stort behov for oppfølging av beboere og nabolag for å hindre konflikter og utkastelser.

5.1 Generelle utfordringer i arbeidet med kommunens vanskeligstilte

Under intervjuene spurte vi intervjupersonene om hvem de selv mente var de viktigste målgruppene for boligsosialt arbeid i Rælingen. Intervjupersonene hadde ulike posisjoner og oppgaver på feltet, enten politisk, strategisk eller operativt. Følgelig fikk vi også litt ulike svar på dette spørsmålet. I det følgende vil vi drøfte de vanligste utfordringene i arbeidet med de ulike målgruppene, først generelt og deretter spesifikt, fordi det knyttes ulike utfordringer og tiltak til de ulike deler av målgruppa. Det er for eksempel ulike problemstillinger knyttet til personer med dobbeltdiagnose, enn til flyktninger. Utfordringene overlapper likevel ofte hverandre, og knyttes som regel til ulike sider ved

organiseringsmodellen, samarbeid og forankring, boligtildelingen og tjenestetildelingen i kommunen. Å diskutere utfordringer og eventuelle dilemmaer ved arbeidet med målgruppen kan derfor fungere som et prisme for å se hvordan det boligsosiale arbeidet i kommunen fungerer i praksis.

Som en sentral generell utfordring i arbeidet, er det flere som trekker fram dilemmaer i tilknytning til prioritering når boliger skal tildeles. Hvem er mest vanskeligstilt? Hvem skal komme øverst på lista på tildelingsmøtet i vedtaksteamet? Hvem er varig vanskeligstilt og hvem er det ikke? Hvem kan skaffe seg bolig selv, og hvem har reelt behov for bistand? Hvordan kan man vite om beboerne som fikk bolig for fem år siden, er vanskeligstilt i dag? Dette dilemmaet kan ofte vise seg når det gjelder flyktninger, men også for andre.

Det er i utgangspunktet klare retningslinjer når det gjelder tildeling av fks bolig eller startlån.¹⁰ I praksis må det utvises skjønn under tildelingsmøtene. Ifølge flere intervjupersoner kan det ofte være «friske diskusjoner» under tildelingsmøtene, hvor det oppleves at noen av deltakerne kjemper for «sine» brukere. Ofte er det reelle behovet hos en bruker/søker vanskelig å dokumentere, og graden av vanskeligstilthet vanskelig å måle eller bevise med for eksempel skriftlig dokumentasjon. Og likevel, som en person uttalte: *Det er ikke en menneskerett å ha kommunal bolig, det er et knapt gode. Vi må være sikre på å treffe når vi tildeler. Dette gjelder både startlån og bolig.*

Det er en utfordring å sikre at man i tildelingsprosessene får *rett person i riktig bolig til rett tid*. Her kommer også *hardwaren* inn; man har kanskje «rett person», og tiden er inne, men har man riktig (egnet) bolig, og kan den tilbys når det er behov for den? Dette er Eiendomsenhetens ansvar. Her kan utfordringene være å dimensjonere den kommunale boligmassen riktig. Det er, målt etter antall innbyggere i Rælingen, lange ventelister på de kommunale boligene, selv om mange større kommuner naturlig nok ofte har ventelister som er mye lengre. Samtidig er det vedtatt en frist på 6 måneder av kommunestyret, til å fremskaffe en kommunal bolig dersom boligsøknaden er innvilget. Viktige stikkord her er *gjennomstrømming, vedlikehold og rullering*, og EIE har en viktig rolle her. De må forholde seg til behovsvurderingene fra

¹⁰ Se for eksempel vedlegg 2 og 3.

fagenhetene, som dermed har et viktig ansvar for å ha oversikt over boligbehov og framtidige behov for ulike typer boliger. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel om boligfremskaffelse.

Kommunen har også et antall kommunale boliger *med* tjenester tildelt etter en individuell vurdering (jamfør tradisjonelle omsorgsboliger), disse er som nevnt EHTs ansvar. Her handler arbeidet mye om å vedlikeholde gode tjenester og ha oversikt over eventuelle nye tjenestebehov i hjemmet som kan oppstå hos brukeren (jfr fks Husbanken 2009: 38ff)

Enheten har ansvar for å imøtekomme et bredt spekter av utfordringer hos sine brukere/målgruppe;

For oss i enheten handler det om å hjelpe folk til å bo, hjelpe med å skaffe hensiktsmessige boliger for dem som ikke klarer det selv, men også hjelpe dem å opprettholde den boligen de har, slik at de kan bli boende i dem, altså hjelpe med å forebygge utkastelser. Vi har et bredt spekter at folk vi hjelper: flyktninger, unge med psykiatriske utfordringer, til de gamle «traverne», for eksempel eldre rusmisbrukere.

Her blir utfordringen først å kunne oppdage behovet, for så å ha de nødvendige tjenestene på plass som kan møte de ulike behovene som kan oppstå for dem som har eller får tildelt bolig med tjenester i hjemmet. Det er store ulikheter i hvor mye og hva slags type omsorgstjenester de enkelte beboerne behøver. Vi kommer tilbake til temaet booppfølging senere i kapitlet.

En utfordring som ofte ble nevnt i intervjuene er dilemmaet mellom «samling eller spredning» av vanskeligstilte beboere, og mulighetene for å skape gode nabolag som fungerer for alle, både vanskeligstilte og «ordinære» husstander rundt. Rælingen har uttalt at dette er en utfordring; det eksisterer noen blokker eller områder som blir omtalt som «belastede». Denne utfordringen står i relasjon til muligheten for boligfremskaffelse, og til mangel på tomter og muligheter for å plassere vanskeligstilte spredt. Dette har også en ressursdimensjon, særlig for tjenestetildelingen. Stor spredning krever for eksempel større reiseressurser for de ansatte i hjelpeapparatet, og disse arbeider allerede under et stort tidspres, der det er en kjent frustrasjon at man ikke har tilstrekkelig tid til å gjøre mer enn det mest nødvendige når man reiser ut til en

bruker/beboer. For beboerne kan det å bli plassert i et nabolag for å «integreres» også være en blandet opplevelse. Det kan være en mulighet for å holde seg på avstand fra et belastet miljø, men det kan også føre til ensomhet og isolasjon, der man blir stigmatisert i nabolaget der man har blitt plassert (jfr fks. Dyb og Lied 2015b).

De belastede områdene er også en stor utfordring for Eiendomsenheten, som har ansvar for vedlikehold, for eksempel i blokker med mange vanskeligstilte. Det er mangel på små leiligheter/hybler generelt (jmfør kapitlet om kommunens boligmasse), og særlig for vanskeligstilte i kommunen, og de små boligene er ofte samlet i blokker med flere lignende boliger. Nabolaget blir dermed preget av at de fleste i området har store levekårsproblemer, med det det kan innebære.

«Hard bruk» av boligene, for eksempel hærverk og skader inne i mange av boligene, krever store ressurser fra EIE, økonomisk for kommunen, og for beboerens trivsel, helsetilstand og levekårs- og livssituasjon. Kommunen har satt i gang tiltak for å redusere dette problemet. Det har blitt igangsatt mer systematiske befaringer, som et samarbeid mellom konsulent for boligsosialt arbeid THO og eiendomsconsulent i EIE. Hensikten med befaringene er å sikre at leiligheten behandles med tilbørlig aktsomhet, jmfør bestemmelsene i husleieloven. Konsulent for boligsosialt arbeid hos THO er et «kjent fjes» for mange av leietakerne, og befaringene kan ved siden av å avdekke vedlikeholdsbehov, også avdekke behov for tjenester. Selv om det er ressurskrevende å gjennomføre befaringer, vurderes det at det vil være kostnadsbesparende på sikt. Målet er at alle leiligheter, både med og uten tjenester, skal befares en gang i året. Se for øvrig neste kapittel om boligfremskaffelse.

Som nevnt kan det være ulike problemstillinger eller utfordringer knyttet til ulike deler av målgruppa. Vi vil derfor i det følgende drøfte noen mer målgruppespesifikke utfordringer, selv om utfordringskategoriene kan være overlappende også mellom undergruppene. Vi vil bruke «ROP-gruppen» og flyktninger som hovedeksempler for å diskutere utfordringer i møte med målgruppen, for så å supplere med en kortere diskusjon om utfordringer i møte med de andre målgruppene. Vi vil gjerne presisere at dette grepet ikke handler om en rangering av de ulike målgruppenes «viktighet» eller som en indikasjon om kommunens

prioriteringer. Poenget er at noen av de vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen bringer med seg flere dilemmaer og utfordringer enn andre. For eksempel er det slik at det å hjelpe «Ola» som har en ROP-lidelse men som ikke ønsker tjenester, handler om andre ting enn hvordan man skal bistå «Kari» som har MS og som ønsker BPA (brukerstyrt personlig assistanse).

5.2 Personer med rusproblemer, psykiske lidelser eller ROP-lidelse

Gruppen av personer med rusproblemer og/eller en kombinasjon av rusmiddelproblemer og psykisk lidelse – ROP-lidelse – er ikke særlig stor i Rælingen, siden kommunen ikke har så mange innbyggere. Men denne gruppen har til gjengjeld ofte behov for mer enn kun en bolig, i form av oppfølgingstjenester og noen ganger tilrettelagte boligtilbud. Det er denne gruppen som oftest ble nevnt under intervjuene, når intervjupersonene ble bedt om å beskrive utfordringene i det boligsosiale arbeidet. Disse personene har ofte stort behov for å ”lære å bo” gjennom tett booppfølging. Det er ofte utfordrende å skaffe bolig til mennesker med ROP-lidelser. De fungerer ikke alltid så godt i ”vanlige” nabolag, ofte dårligere enn mennesker med ”kun” en psykisk lidelse. Det har vært endel problemer med støy i boligene, forsøpling i og utenfor boligen, mye ”trafikk” og uro og bruk av legale og illegale rusmidler. Noen av disse menneskene virker skremmende på både kommunens ansatte, fks hjemmetjenesten, og på naboer.

Denne målgruppens utfordringer og kommunens satsing på disse er også behandlet i en egen *temaplan for tjenestene i avdeling psykisk helse og rus 2014-2020*¹¹, som er forankret i andre relevante planer, også den boligsosiale handlingsplanen.

¹¹ Planen skal legge et faglig og verdimessig fundament for tjenestene som er plassert i avdelingen. Bolig og boveiledning er ett av fire satsningsområder i planen, med tilhørende strategier og tiltak.

I denne planen skisseres fire satsingsområder, med stikkordene *lavterskel, mestring og samhandling* som bakteppe:

- 1) Bolig og boveiledning. Egnede bolig kan være et viktig utgangspunkt for at andre tjenester «virker» bedre. Det er stort behov for egnede boliger til denne gruppen.
- 2) Aktivitet og arbeid. Dette er viktig for å mestre sin livssituasjon og sykdomsbilde. Aktivitet kan ha stor positiv effekt hos noen av personene i denne gruppen.
- 3) Kompetanse og fagutvikling. Kommunikasjon og relasjonsbygging for god kvalitet i tjenestene. Gode prosedyrer og rutiner er viktig.
- 4) Samhandling og ledelse med vekt på relasjonell ledelse. Det er sentralt at tjenestene jobber sammen og at arbeidet er på ledernivå (Rælingen kommune 2014b: 5).

Personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse har ofte behov for tjenester fra ulike tjenesteytere på tvers av nivå og sektorer og gjerne samtidig. Dette krever kommunikasjon og samhandling med samarbeidsparter eksternt og internt i kommunen (ibid.). *Helse og omsorgsplan for 2015 til 2026*¹² er et faglig overordnet dokument som temaplan for tjenestene i avdeling psykisk helse og avhengighet forholder seg til, og bygger på. *Plan for kommunens boligsosiale virksomhet for 2013 til 2016* er et annet viktig plandokument som denne temaplanen forholder seg til. Temaplan for tjenestene i avdeling psykisk helse og rus skal årlig tas med i arbeidet med utarbeidelse av handlingsprogrammet og virksomhetsplaner for de relevante enhetene og avdelingene (ibid.). Denne planen er som nevnt nå under revisjon.

¹² Planen ble vedtatt i kommunestyret 26.08.2015 og beskriver kommunal utleiebolig i eget punkt med henvisning til plan for kommunens boligsosiale virksomhet. Ifm. tjenesteutvikling vises det også til at forebyggende arbeid bør foregå i tilknytning til hjemmet. Kommunen må ha et mangfold av tjenester slik at tilbudet kan tilpasses den enkelte bruker på riktig nivå. En strategi er å sørge for en bygningsmasse som har kapasitet og funksjonalitet i tråd med endringer i behov hos kommunens innbyggere. En annen strategi er å tilrettelegge og videreutvikle tjenester som bidrar til at innbyggerne kan få bo i eget hjem så lenge det er hensiktsmessig og forsvarlig.

Kommunen fant etter en kartlegging at det var behov for flere boliger til rusavhengige; inkludert 6-8 hardbruksboliger. Disse boligene er nå under bygging. Det er likevel behov for ytterligere kartlegging av behov for slike botilbud. Noen personer i denne gruppen bor i et tilpasset botilbud på Norumlia (ibid.:26). Kommunen arbeider allerede kontinuerlig med disse utfordringene.

Ifølge flere intervjupersoner er det en del utfordringer knyttet til å kunne arbeide systematisk, samordnet og helhetlig opp mot denne målgruppa. Noen personer ville for eksempel kunne nyttiggjøre seg av å få hjelp til å starte en plan (boplan/individuell plan, evt ansvarsgruppe) når de kommer i kontakt med det boligsosiale hjelpeapparatet. Dette kunne være et hjelpemiddel på veien mot en selvstendig bosituasjon på sikt. Ifølge THO har man her systemer som delvis imøtekommer denne utfordringen. For de som har rett på IP (individuell plan, eksisterer det et saksbehandlingssystem; *IPSampro*. En bo-plan kan også kan legges inn i saksbehandlingssystemet *Profil* eller i *Ephorte*. Det har imidlertid vært savnet et enkelt system der alle bo-planer og kontakt med leietakere i et boligsosialt øyemed, kan dokumenteres.

Dette kan vanskeliggjøre oppfølgingen; det er ingen rød lampe som lyser når det er tre uker siden noen på THO snakket med «Ola». Denne utfordringen viser seg særlig i tilknytning til personer som har fått tildelt kommunal bolig uten tjenester. Ofte kan det vise seg at «Ola» skulle hatt tjenester i tillegg til leiekontrakten, for eksempel booppfølging. Men det er ingen automatikk i at dette behovet blir fanget opp, med mindre «Ola» selv søker om tilleggstjenester hos kommunen. Slik kan det hende at «Ola» ikke blir fanget opp av hjelpeapparatet før problemene har eskalert mye mer enn de ellers ville gjort. Dette kan særlig handle om gjeldsproblematikk, rusproblematikk og problemer med å holde boligen i hensiktsmessig stand, både når det gjelder praktisk vedlikehold, og med hygien (i boligen eller personlig hygiene). Konsulent for boligsosialt arbeid etterstreber, sammen med boligsosialt team, å ha full oversikt over leietakere og tilknyttet fagtjeneste, samt å motivere de som ikke mottar tjenester og som har behov for det, til å søke om dette. Dette er likevel en tidkrevende og kompleks oppgave. Denne utfordringen blir nevnt av flere aktører i kommunen. Dette kan medføre store kostnader; for beboeren av både personlig og økonomisk art, og

ressursmessig for kommunen som så må gå inn med store ressurser for å løse problemer som kunne vært løst på et langt tidligere tidspunkt. Konsulenten for boligsosialt arbeid hos THO har et bredt ansvarsområde, og det ser ut til å være noen utfordringer i samarbeidslinjene ut mot andre fagenheter. Det er særlig personer med rus- og psykiatrilaterte utfordringer som rammes av dette. Utfordringen knytter seg ofte til manglende felles forståelse for bolig som fagfelt og boligens rolle i et sosial- og helsefaglig perspektiv. Dette medført vanskeligheter når det gjelder implementering av den nye utarbeidete prosedyren for forebygging av utkastelser.

Intervjupersonene foreslår en todelt løsning på denne utfordringen. En del av løsningen kan være en bedre koordinering av de ulike hjemmetjenestene for å sikre at tjenestebehov blir fanget opp. En annen del-løsning som blir nevnt av flere personer i ulike enheter, er *miljøvaktmester*, en «vaktmester pluss» som kan hjelpe til med å skifte batteri i en røykvarsler eller henge opp en lampe, men som også har litt lengre «boligsosiale antenner» enn en vaktmester som kun utfører praktisk vedlikeholds- og reparasjonsarbeid. - En person som legger merke til om det lukter rart i oppgangen, om en postkasse er overfylt, om en person ikke har vært å se på en stund, og så videre; for så å kunne skape kontakt med beboeren eller naboer, eller melde fra til relevante hjelpetjenester. En miljøvaktmester kan sannsynligvis bidra til å fange opp bistandsbehov som kommunen ellers ikke ville fått kunnskap om. Miljøvaktmesterordningen har vist seg å fungere i andre kommuner, for eksempel i Groruddalsbydelene i Oslo, der det er mange såkalt belastede boligområder (fks. Dyb og Lied 2015a; Dyb m. fl. 2011).

Annen oppsøkende virksomhet eller i boområdene, og/eller lavterskeltilbud kan også være en god løsning for å komme tettere innpå målgruppen, særlig dem som enten ikke har kunnskap om egne rettigheter til hjelpetilbud, eller som har store behov, men ikke er motiverte for å ta imot hjelp (Brattbakk m.fl. 2015). Det er heller ikke til å komme fra at mange i denne gruppen har en grunnleggende skepsis til «systemet», noen ganger med god grunn. Mange i denne gruppen har vokst opp med «systemet» tett innpå seg, gjennom barnevern, institusjoner og ofte straffeapparatet gjennom en marginaliseringsprosess som har begynt tidlig i livet. Noen har opplevd ulike former for overgrep fra personer de hadde

tillit til, i eller utenfor hjelpeapparatet. Å skape tillit tar tid og krever tålmodighet (Dyb m.fl. 2013; Lied 2013).

Flere intervjupersoner i Rælingen nevnte dilemmaet som oppstår i møte med denne gruppen; de møter mennesker med åpenbare hjelpebehov, men kan ikke bruke tvang eller gå inn i en bolig uten samtykke. Hvor lenge skal man stå på sidelinja og se på at en person lar seg selv gå til grunne, uten å gripe inn? Hvor går grensen mellom å vise respekt for medmenneskers livsvalg, og å gå inn og yte det man selv ser som nødvendig hjelp? En utfordring her er også, ifølge noen intervjupersoner, samarbeid og koordinering mellom fagenhetene, der «alle» tror at «noen andre» har ansvaret for brukeren. Kommunen har flere oppfølgingstjenester som arbeider i folks hjem. Flere i kommunen mer enn antyder at koordineringen mellom disse tjenestene ikke fungerer tilfredsstillende.

Utfordringene rundt gruppen med ruslidelser, psykisk lidelse eller ROP-lidelser kan ses som en «lakmustest» på hva som kan være hovedutfordringer i kommunens boligsosiale arbeid og hvordan kommunen møter målgruppen. Denne gruppen har ofte omfattende og ulike utfordringer, de havner også bakerst i køen på det private leiemarkedet, samtidig som de merker kommunens samarbeids- og koordineringsutfordringer på kroppen. Det er også i arbeidet med denne gruppen vi kan se et tydelig behov for mer kompetanse og/eller bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse. En intervjuperson uttrykker det på denne måten:

Det er mangler i vår måte å håndtere brukere med utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Det er vi føler mest på, det er der skoen trykker. Det er altfor mange som har det relativt lite ålreit. En del utfordringer som knytter seg til at lovverket rundt rusbehandling er basert på frivillighet. Vi opplever store problemer med brukere som har utfordringer med rus og psykiatri, og som av den grunn får problemer med både boligsituasjonen og økonomisituasjonen, og som ikke får nok oppfølging til å håndtere dette på tjenestesida. Da blir NAV fort *søppelkassa* for de andre enhetene. For vi klarer ikke å følge dem på alt. De detter ut av mange ting på grunn av den situasjonen de er. Vi er nødt til å skaffe dem en eller annen form for bolig for

det sier lovverket. Mange av disse situasjonen kunne jo vært unngått. Nå har vi heldigvis etablerte en prosedyre for å forhindre og forebygge utkastelser.

En viktig brikke her er boveileder i NAV som bistår mennesker i midlertidig bolig med fremskaffelse av et mer varig botilbud (dette kommer vi tilbake til i neste kapittel). Informanten utdyper videre hvordan utfordringer med denne gruppa også kan skimtes i selve organiseringen av det boligsosiale arbeidet.

Jeg savner at boligbegrepet blir faglig like tungt som rus og psykiatri. Bolig er et altfor lett begrep som man tar for lett på. Vi har vannet ut dette begrepet i denne kommunen ved ikke å ha et eget boligkontor. På den måten kunne vi større grad samle kompetanse og tyngde. Savner at vi kunne faglig håndtere alt som hadde med bolig å gjøre på ett sted. Ved ikke å ha et eget boligkontor, så blir boligens betydning, kompetansen rundt bolig, tuna ned.

Dette er et spørsmål om organisering, et tema det er ulike meninger om i kommunen. Det er særlig stor uenighet om hvorvidt kommunen bør ha et eget boligkontor eller en boligavdeling med samlet boligsosial kompetanse; herunder søknadsbehandling, økonomiske virkemidler og boveiledning. Dette kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

5.3 Flyktninger

Når det kommer flyktninger til en kommune for bosetting, kan man i utgangspunktet si at de hører til i kategorien vanskeligstilt på boligmarkedet, i den forstand at de har behov for bistand fra kommunen til å skaffe seg og/eller beholde en bolig. Dette til tross for at en flyktning ikke kan flytte til en kommune uten at kommunen kan garantere for en bolig ved ankomst.

Kommunen mottar integreringstilskudd gjennom IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet):

Integreringstilskudd utbetales ved bosetting for personer som har fått beskyttelse med flyktningsstatus (asyl) i Norge, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl, og personer som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, samt overføringsflyktninger med innreisetillatelse.¹³

Kommunen har dermed plikt til å ha gjort et stykke arbeid for å sikre at boligen finnes når flyktningen(e) ankommer. Når det kommer mange flyktninger til en kommune, blir det likevel nødvendigvis rift om et allerede knapt gode (kommunale utleieboliger), og dette kan gå på bekostning av andre vanskeligstilte i kommunen.

De har dermed en situasjon på kommunens boligmarked som er noe annerledes enn ROP-gruppen. Situasjonen er ikke dermed uten utfordringer. For ROP-brukerne kan «framferd» eller andre tidligere nevnte stigmatiserende kjennetegn være en utfordring. Kommunen har ikke mulighet til å huse alle flyktninger innenfor egen boligmasse etter at Introduksjonsprogrammet er avsluttet. Mange må da ut på det private leiemarkedet. Flere intervjupersoner trekker frem at det ofte er tilløp til konflikt på tildelingsmøter i disse overgangene fra Introduksjonsprogrammet til en situasjon der man skal stå på egne ben. En diskusjon kan for eksempel være om personen fremdeles er vanskeligstilt på boligmarkedet, eller om andre personer skal komme først på ventelista.

Dermed får boveilederen hos NAV ofte etter hvert ansvar for å bistå også disse i å skaffe en bolig på det private utleiemarkedet. Her er det kulturelle forskjeller, særlig språkutfordringer, som kan gjøre potensielle utleiere skeptiske til flyktninger når disse kommer på visning. Et rent praktisk problem kan også være at noen av flyktningene har flere barn med seg, og det finnes ikke særlig mange boliger som er egnet til store barnefamilier. En del

¹³ Se

<http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rundskriv/2016/integreringstilskudd.pdf>

flyktninger kommer alene i første omgang, og kan for eksempel bli plassert i et bofelleskap for flyktninger. Noen ganger vil det etter hvert oppstå behov for en annen og større bolig på grunn av familiegjenforening. Et annet praktisk problem har vært tilgang til tolk på visninger. Når en samtale med en potensiell utleier på visning foregår på et tegnspråk med «tommel opp» eller «tommel ned», og andre gestikulasjoner, kan det hende at flyktninger kommer bakerst i køen når utleier skal bestemme seg etter visningen. Her er det særdeles viktig at NAVs boveileder er god på å «selge inn» den potensielle leietakeren, og skape en god dialog og tillit hos utleieren. Tolketjenester har ifølge en intervjuperson vært vanskelig å få tilgang til i slike situasjoner, da det er svært kostbart for kommunen.

Endel flyktninger får imidlertid fortsette å bo i kommunal utleiebolig etter at Introduksjonsprogrammet er avsluttet. Som en del av arbeidet med å gjennomstrømmingen i de kommunale boligene har det vært en satsing på å gi flyktninger startlån. Flyktninger får tett oppfølging under Introduksjonsprogrammet, og ansatte i flyktningtjenesten blir dermed godt kjent med dem, og vil ofte tale deres sak på møter der startlån skal tildeles. Her blir det også rift om et knapt gode. Kommunen opplever å ha en fast «pott» for startlånsutdeling, og noen mener at flyktninger ofte har større muligheter for tildeling av startlån enn de andre gruppene av vanskeligstilte.

Det er ikke alle som er enige i at flyktninger blir prioritert foran andre. Flyktninger møter en litt annen utfordring enn etnisk norske som har bodd lenge i landet. Flyktningene starter ofte «fra scratch», uten en CV som kan gi arbeid, eller dokumenterbar økonomisk historie i møte med en vanlig bank eller Husbanken. Ifølge en intervjuperson havner flyktningene ofte mellom to stoler, der de enten er for vanskeligstilte eller for lite vanskeligstilte til å få tildelt startlån. De kan havne en ond sirkel; man har blitt etablert i en trygg kommunal bolig. Så kommer man i arbeid, og er brått ikke i kommunens målgruppe for kommunal bolig, samtidig som man har utfordringer i form av stigmatisering på det private leiemarkedet, eller at man ikke oppfyller kriteriene for startlån. Samtidig har man ikke egenkapital for å få boliglån i en ordinær bank.

For noen kan dette virke demotiverende i forhold til å komme i arbeid, fordi høyere inntekt vil kunne føre til en usikker bosituasjon, i og med man må ut av den kommunale utleieboligen (man er som regel ikke lenger «vanskeligstilt nok» om man kommer i arbeid).

Kommunen er for øvrig svært opptatt av å få denne gruppen ut i arbeid så fort som mulig. Kommunen er opptatt av innovasjon på dette feltet, og samarbeider med næringslivet for å få denne gruppen inn på arbeidsmarkedet. Undersøkelser viser at dette kan være et viktig kriterie for integrering. Kommuner som satser på å få flyktingene i arbeid, lykkes godt med integrering (Renå og Lied 2013; Tronstad 2015). For en del flyktinger kan startlånstildeling fungere svært godt. Det kan få positive ringvirkninger som kan være vanskelig å måle på kort sikt. Det kan hindre at flyktingfamilier havner i en fattigdomsfelle der foreldrene har liten tilknytning til arbeidsmarkedet. I neste instans vil dette kunne få positive ringvirkninger for barna. Forskning viser at de fleste i Norge som er rammet av barnefattigdom, kommer fra familier som ikke er etnisk norske, ofte med flyktningsbakgrunn. En trygg bosituasjon med startlansfinansiering kan muligens være med på å hindre skadevirkninger av barnefattigdom. Undersøkelser viser at barn fra fattige familier ikke har mulighet til å delta i for eksempel fritidsaktiviteter på lik linje med andre. Det kan være starten på en marginaliseringsprosess. I en fattig familie med mange barn er det ofte trangboddhet, der barna for eksempel ikke får ro til å gjøre lekser eller oppleve at de kan ha med venner hjem. Dette kan føre til at barna oppholder seg ute, og ofte havner i belastede miljøer, med de stigmatiserende effekter det kan ha, slik at de i neste instans kan videreføre en sosial arv preget av marginalisering, kriminalitet, arbeidsledighet, lav utdanning og senere avhengighet av offentlige økonomiske velferdsytelser (Brattbakk m. fl. 2015; Nadim og Nielsen 2009). Ut fra dette kan man si at tildeling av startlån og god hjelp til en god bosituasjon kan ha en svært god effekt, både for personene som er involvert, og generelt på et samfunnsøkonomisk plan (jfr fks Barlindhaug m. fl. 2011). De positive effektene er kanskje ikke alltid så lett å få øye på på kort sikt, men det er rimelig å anta at det er god samfunns- og velferdsøkonomi og god integreringspolitikk å bistå flyktinger på boligmarkedet på en god måte, for eksempel gjennom

boligtildeling, booppfølging når det behøves, og gjennom tildeling av startlån og/eller bostøtte.

Tildelingskriteriene for startlån i Rælingen er likevel ikke ukomplisert når det gjelder flyktninger. Som en intervjuperson sier: *Om man behandler alle likt, blir det urettferdig.* Ut fra dette kan det hende at tildelingskriteriene for startlån bør endres slik at de også kan passe bedre for personer med flyktningbakgrunn. Denne påstanden finner vi gjenklang i blant flere av våre intervjupersoner. Flere momenter rundt tildeling av startlån kommer vi grundig tilbake til i neste kapittel.

5.4 Mennesker med funksjonsnedsettelse

Kommunen har plikt til å bistå personer med fysisk og/eller psykisk funksjonsnedsettelse om de ikke mestrer å skaffe og/eller beholde bolig selv. Disse blir kommunal bolig med tjenester, alt etter funksjonsevne. Her handler det ofte om omsorgsboliger. Denne gruppen blir ikke betraktet som særlig «komplisert». Ut fra intervjuene får vi inntrykk av at kommunen har god kompetanse til å arbeide med denne gruppen.

En problemstilling som kan oppstå noen ganger, ligner en tidligere nevnt utfordring. Noen personer i denne gruppa har en utviklingshemming, og har ikke alltid innsikt i sitt eget behov for hjelpetjenester. Også her kommer anvendelsen av lovverket inn, særlig i forhold til bruk av tvang. Dette ofte i konflikt med retningslinjer om respekt for menneskers livsvalg og retten til å foreta «ukloke valg». Gode samarbeidsfora, tverrfaglig samarbeid og tydelige retningslinjer og god kompetanse kan være viktige stikkord her. Fagenhetene som arbeider med denne gruppen har gode muligheter for oversikt over målgruppens behov, og for å foreta behovsframskrivninger, en mulighet de også anvender på en god måte, etter vårt syn. De har imidlertid gjerne en noe lettere oppgave på dette planet. Kommunen kan for eksempel med rimelig letthet ha oversikt over mennesker med utviklingshemming som kommer til å behøve å flytte til egen bolig i overskuelig framtid. Intervjupersonene som har kunnskap om dette feltet framstille arbeidet med denne gruppen som relativt ukomplisert, gitt av kompetansen og tilgang til egnede boliger er på plass.

Et praktisk hinder, bokstavelig talt, som noen ganger kan oppstå i møte med denne gruppen, er fysisk tilgjengelighet; universell utforming. Aktørene i hjelpeapparatet er til en viss grad lokalisert på to ulike steder; saksbehandlere og forvaltere sitter i hver sin bygning. For eksempel; om en person som er avhengig av rullestol behøver å komme i kontakt med en person hos THO, vil denne møte en fysisk hindring i form av en vareheis som fører til THOs lokaler. Denne vareheisen fungerer ikke alltid. Brukerne må ofte bevege seg fram og tilbake mellom to bygninger som ligger et stykke fra hverandre. Er det noen som «forsvinner» på veien mellom bygningene? Dette kan være et problem for både mennesker med funksjonshemming og mennesker med andre utfordringer. Dermed kan målsettinger om universell utforming og tanken om at brukerne skal ha «en dør inn», fysisk sett forhindres.

5.5 Organisering og samordning

Vårt inntrykk er at det hersker en del uenigheter om hvordan det boligsosiale arbeidet i kommunen bør organiseres. Vi opplever at spørsmålet om hvorvidt man bør, eller ikke bør ha et eget boligkontor, er stridens kjerne. Flere intervjupersoner forteller at det har vært mye uro i kommuneorganisasjonen etter en omorganisering i 2014, der det ble besluttet å gå bort fra forslaget om å opprette et boligavdeling, som var et forslagene til tiltak i kommunens plan for boligsosial virksomhet. Dette kom ikke «fra oven», men gjennom en grundig undersøkelses- og diskusjonsprosess med en nedsatt arbeidsgruppe. En aktør uttaler:

Vi er ikke i havn, men vi kommer vel aldri havn heller. Etter vi vedtok den planen, som var det største grepet, så har vi jobbet et helt år med hvordan vi skulle organisere det boligsosiale arbeidet. Det ble opprettet en egen gruppe i den forbindelse. Vi engasjerte en prosjektleder som utenfor det boligsosiale arbeidet, men som *kunne prosjekt*. Dette var gode prosesser, med bred medvirkning, og så kom en innstilling til slutt. Men det var noen som var med der som ikke var enige i sluttresultatet og som har ønsket seg en omkamp. Organiseringen føler vi også må være forankret. Det var ikke sånn at Rådmannsgruppa sa at vi ikke skulle ha boligkontoret. Derfor opprettet vi arbeidsgruppe.

De jobbet seg gjennom dette og det endte med en anbefaling til slutt som Rådmannsgruppa i all hovedsak ga sin tilslutning til.

Dette ønsket om å gjennomgå organiseringen på nytt, var tydelig for oss hos flere aktører vi intervjuet. Samtidig sies det mye positivt om arbeidet og om samarbeidspraksis i kommunen. Flere uttaler at de relevante aktørene har god kjennskap til hverandre, særlig på grunn av tverrfaglige vedtaksmøter, at de har oversikt over og god kjennskap til målgruppen, og at kommunen er opptatt av brukermedvirkning. *Boligsosialt team* blir om tidligere nevnt omtalt som et godt eksempel på et samarbeid som fungerer. Dette teamet ble opprettet for å bøte på eventuelle samordningsutfordringer. Men vi har også gjennom intervjuene fått inntrykk av at teamet har et stykke igjen før hensikten og formålet med gruppens arbeid er tilstrekkelig forankret i fagtjenestene. Det er ifølge flere intervjupersoner et forbedringspotensiale når det gjelder å avdekke tjenestebehovet hos brukerne. Uten tilstrekkelig forståelse for koblingen mellom bolig og tjenestebehov, er det en utfordring å legge grunnlag for mestring av boforholdet slik at utkastelser kan forebygges. En aktør uttaler:

Boligsosialt team ble opprettet for å styrke det tverrfaglige samarbeidet, og har på mange måter vært en erstatning for opprettelsen av et boligkontoret som et for et par år siden ble vurdert og forkasta. Noe av tanken er at det boligsosiale arbeid ofte er inne i alle tjenestene uansett, ved å ta det ut i eget boligkontor blir avstanden til tjenesteapparatet for fjern. Ulempen med ikke å ha et boligkontor er det mange ekstra fora her og der, som vi hadde unngått hvis det hadde vært et team som hadde jobber med startlån og kommunale boliger, og generelt med boligfremskaffelse.

Samtidig trekkes det fram at en like god løsning kan være at noen samarbeidslinjer kan forbedres, men uten å endre dagens organiseringsmodell. Det er ikke lenge siden organiseringen ble endret. Omorganiseringen førte ifølge flere aktører til mye uro, og det er viktig å stille seg spørsmålet om noen er tjent med mer uro hos de ansatte. Det er kanskje ikke så sannsynlig at en ny omorganisering vil komme målgruppen til gode. Det er imidlertid

noen utfordringer som viser seg i noen ansattes arbeidshverdag når det gjelder boligtildeling. En intervjuperson gir et eksempel:

For eksempel; vi får inn søknad på bolig. Vi skal da vurdere behovet og gi riktig tilbud. Da må søkeren søke spesifikt på for eksempel en bolig på Norumlia¹⁴. Så får personen avslag. Så må personen sende en ny søknad. Om vi hadde et boligkontor kunne vi gitt rett bolig med en gang. Det er mye samarbeid som kan effektiviseres.

Dette er en utfordring i slett med det tidligere nevnte ønsket om at brukeren/søkeren skal ha *èn dør inn*. For en bruker kan det få store konsekvenser om en har sendt «feil» søknad og får avslag på grunnlag av at søknaden ikke passer søkerens situasjon og behov.

Når enhetene ikke er fornøyde med hverandre, når de mener at brukere skyves enhetene imellom: Da gjelder det å få til møter, diskusjoner og avklaringer. Å få til bedre samarbeid og samhandling på tvers er nøkkelen. Vi kan godt legge mange ting til et boligkontor, men allikevel får man et grensesnitt. Likevel må det avklares at tjenestene må ha gode avklaringer seg imellom. Det handler om gjøre folk trygge på en egen rolle, da blir de også mer fleksible på utøvelsen av den rollen.

En annen aktør uttaler at kvalitet er viktigst; kvaliteten på tjenestene er det som betyr mest. Strukturen kommer «etterpå». En visualisering av denne tenkemåten kan handle om å resonnerer over om man skal bygge veiene først og husene etterpå, eller omvendt. Hva er best? Kanskje er det bedre å satse på en forbedring av tjenestene hver for seg, og styrke samordningslinjene mellom dem? Her velger vi å forholde oss til hva kommunen, som selv vet best hvor skoen trykker, mener fungerer best, så lenge kvaliteten på tjenestene og samordningen mellom disse, fungerer optimalt. Et argument som kunne støtte denne påstanden, er at kommunen tross alt også har andre oppgaver enn boligsosialt arbeid. Å samlokalisere aktører som også har andre oppgaver i kommunen, kan føre til andre samarbeidsutfordringer på andre felt.

¹⁴ Bofellesskap med tett oppfølging.

Et annet argument for å beholde dagens organisering er at etablering av et eget boligkontor kunne føre til et ekstra byråkratiledd, med de utfordringer det innebærer. Det er imidlertid usikkert om opprettelsen av et boligkontor nødvendigvis ville fordra et ekstra byråkratiledd.

Det er imidlertid ikke alle som deler dette synet. Vårt inntrykk er at personer som arbeider på det operative nivået er noe mer skeptiske til dagens organisasjonsmodell, enn aktørene som representerer politisk eller strategisk ledelse.

5.6 Booppfølging

Booppfølging er et *sekkbegrep* som omhandler ulike typer av bistand til å mestre boforholdet og bistand til å skaffe egen bolig. Slik bistand gis av flere fagtjenester. Det boligsosiale teamet har koordinering av booppfølging som en av sine oppgaver. Å mestre et boforhold forutsetter grunnleggende praktiske, sosiale og kulturelle ferdigheter. Det er ikke alle som har disse ferdighetene, derfor har noen behov for oppfølgingstenester for å kunne mestre det å bo i egen bolig. Oppfølging i bolig innebærer at individuelt tilpassa tiltak bidrar til at den enkelte blir best mulig i stand til å ta ansvar for sin egen bosituasjon eller sitt boforhold. Behovet for oppfølging kan bestå i mange ulike typer hjelp (Dyb m. fl. 2011). Booppfølging kan for eksempel handle om bistand på følgende vis:

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

Booppfølgerne beskriver et mangfold av ulike arbeidsoppgaver og funksjoner: døråpner til andre enheter i systemet, megler- og forhandlerrolle i møte med naboer, inkassofirmaer, utleiery og andre tjenester, følge beboeren til butikken, åpne posten, bidra til at regninger blir betalt, oversette informasjon, bistå med kunnskap

om å bo i et borettslag, gi råd og veiledning i små og store saker, hjelpe til med oppvasken, være støttekontakt/"betalt vennskap" osv. Lista er langt fra uttømmende (Dyb m. fl. 2011: 134-136).

NAV har en boveileder som jobber for å forebygge bostedsløshet. EHT har en vedtaksbasert booppfølgingstjeneste som jobber de praktiske aspekter knyttet til det å bo. Hjemmetjenesten følger også opp personer i hjemmet. Også Flyktningtjenesten driver en form for oppfølging i bolig. Grensesnittet mellom de ulike tjeneste er ikke alltid avklart, og det kan være en ulempe når tjenestene er spredt på forskjellige steder i organisasjonen. Noen aktører i kommunen mener at et boligkontor kanskje ville gjøre det lettere å koordinere de ulike booppfølgingstjenestene i kommunen.

Når det gjelder beskrivelsen av ulike utfordringer i kommunalt disponerte boliger deler vi oppfatningen hos flere informanter om at det er behov for å styrke booppfølgingen. Problemene kan kort oppsummeres i at en del beboere trenger opplæring i å bo, og/eller må ha kontinuerlig hjelp til ta vare på seg selv, boligen og omgivelsene. Innenfor denne korte beskrivelsen er utfordringene mer differensierte.

Det dreier seg ofte om husstander som kommer fra andre land og ikke har kunnskap om hvordan man tar vare på boligen, og som heller ikke kjenner til norske "boligtradisjoner" og forventninger som følger med, enten man bor i blokk eller enebolig. Her dreier det seg om opplæring i "å bo på norsk". Noe av dette ligger i Introduksjonsprogrammet. Noen husstander behøver mer praktisk oppfølging og assistanse, kanskje over lang tid, for å bli "introdusert" til god håndtering av boligen. Her må en avklare rollen til Flyktningtjenesten, opp mot tjenester som hører inn under booppfølging for personer og husstander som er bosatt i kommunen.

Den andre gruppa med et udekket behov for oppfølging er som nevnt personer med store rusproblemer. Den største utfordringen i Rælingen, som i mange andre kommuner, er personer med ROP-lidelser. Noen av utfordringene synes vanskelig å håndtere ut fra kompetanse og regelverk. Det handler spesielt om helseskadelige omstendigheter der både beboer og bolig blir skadelidende, samt dilemmaer rundt tvang og lovhjemmel til å gå inn i andres hjem uten samtykke fra beboeren.

En intervjuperson uttaler følgende om booppfølging generelt:

Vi har en helse- og omsorgsplan som sier at vi skal tenke mer ressursorientert hos den enkelte, vi er blitt mer opptatt av hverdagsmestring. Vi tenker sånn at hver person som trenger hjelp i forbindelse med det å bo også har veldig mye ressurser. Da gjelder det å kartlegge vedkommendes ressurser å legge et løp hvor en forsøker å bygge mest mulig opp under det. Når ressursene er kartlagt blir det også mye klarere hvor det trengs å sette inn tjenester hen. Det er nylig besluttet overordnet i kommunen å påkoble en overordnet fagtjeneste hver gang det blir tildelt bolig, for å sikre at folk blir fulgt opp og for øke sjansene for folk lykkes i sine boforhold. Så har det vært litt intern faglig uenighet om hva som er en fagansvarlig tjeneste. Siden det er frivillig å motta tjenestene, kan det være vanskelig for en tjeneste å inneha et slikt ansvar, hvis man ikke kommer i posisjon i det hele tatt. Men tanken bak en slik fagtjenesteansvar, og en klargjøring av hvor ansvaret ligger, er for å hindre at folk ikke bare skal seile sin egen sjø. Det er noen som ikke er interessert i å motta tjenester og hvor ting bare eskalerer.

Intervjupersonen kommer med et mer konkret eksempel på et ikke uvanlig problem og en løsning:

Hvordan skal vi komme i posisjon i slike tilfeller? Noe vi har gjort som har vist seg å fungere bra er å ha samarbeid med brannvesenet. Det nå blitt er klar instruks om alle skal jobbe og tenke boligsosialt i enhetene, helt ut i ytterste ledd. Hver gang noen er på tjenestebesøk; hvordan ser det ut, er mat i kjøleskapet...? Og så skal de ansatte melde fra hvis det er noe de undre seg over. Dette er begrep vi bruker: *alle skal undre seg litt*. Når det gjelder folk med «samlemani» og hvor vi ikke kommer noen vei, så tar vi kontakt med brannvesenet og mer dem om å ta en rutinekontroll på den og den adressen. I slike rutinekontroller er det vanlig at EHT blir med. Slike kontroller gir pålegg om at vi må sikre rømningsveier

osv. Slike pålegg som handle om å rydde opp, ta vare på leiligheten, blir ofte i større grad respektert når det kommer fra brannvesenet, i tillegg gir det EHT et påskudd å komme inn i leiligheter hvor brukeren ikke ønsker å ta imot tjenester.¹⁵

I slike situasjoner må man likevel sikre at man handler i tråd med lovverket, for eksempel husleieloven og sosialtjenesteloven, selv om det for noen i operativ tjeneste kan virke frustrerende når man er tilskuer til et menneske som behøver bistand. Det er interne uenigheter om hvorvidt man kan stille krav om booppfølging ved tildeling av bolig, og om dette er hjemmel for dette i Husleieloven. Enkelte i kommunen stiller seg undrende til hvorvidt jussen kan løse boligsosiale problemer, og mener at det i praksis kan være viktigere å satse på relasjonsbygging i den hensikt å motivere for mottak av tjenester, med et mål om at den enkelte skal kunne mestre sitt boforhold. Det er inngått et formelt samarbeid mellom kommunen og brannvesenet. Formålet er å kunne bruke brannvesenets kompetanse når det gjelder brannforebyggende tiltak. Det er en erkjennelse at brannforebygging og boligsosialt arbeid ofte må sees i sammenheng. I intervjuene fremkom det at det ble ansett som viktig at dette samarbeidet holdes ved like og bygges videre ut.

5.7 Midlertidige botilbud og arbeid med bostedsløshet

I de fleste kommuner vil det alltid være noen som har behov for en midlertidig bolig. Det kan være flere grunner til at noen behøver en midlertidig bolig. Det kan for eksempel handle om samlivsbrudd, brann eller andre skader i boligen, behov for beskyttelse i form av et krisesentertilbud, eller det at man har blitt kastet ut av boligen på grunn av for eksempel husleierestanser, naboklager, rusmisbruk eller utøvelse av vold i sin nære relasjon, som har ført til at man har blitt bedt om å forlate hjemmet. Det kan også handle om at ens leieforhold har blitt avsluttet av andre årsaker, for eksempel at utleier behøver boligen til annet bruk.

¹⁵ Vi har inntrykk av at denne arbeidsmåten blir brukt i andre kommuner også. Et konkret eksempel er Førde kommune, se Dyb og Lied 2015b.

Uansett årsak vil denne personen i noen tilfeller kunne havne inn under definisjonen *bostedsløs*, for en kortere eller lengre periode. I Norge har vi en definisjon på bostedsløshet som brukes i kartlegginger av bostedsløshet i Norge, og som lyder som følger:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt (Dyb m. fl. 2013: 22).

Rælingen har til enhver tid 8-10 bostedsløse som behøver bistand. Dette er et tall som ikke endrer seg så mye fra år til år, men det behøver ikke være de samme personene selv om antallet holder seg omtrent likt (Dyb og Johannessen 2013). En fellesnevner her, som også flere i Rælingen nevner, er at mennesker med behov for midlertidig bolig, trenger den fort («helst i går»). Ofte kan den bostedsløse lenge ha visst om situasjonen men ventet til i siste liten, og forventer at kommunen kan tilby en bolig på kort varsel. Mange som kommer inn under kategorien bostedsløs har imidlertid lang erfaring med denne posisjonen på boligmarkedet (Dyb 2005), og har gjerne bodd ute eller rundtom hos venner eller kjente i lange perioder. Flere har også bodd på hospitser og andre midlertidige botilbud i lange perioder. De har liten erfaring med å ha et eget hjem, og har et langvarig og bredspektret bistandsbehov som krever en helhetlig oppfølging og god planlegging fra kommunens side.

En aktør i kommunen uttaler følgende:

Akutt bostedsløshet er stort sett alltid rusrelatert. Vi har ansvaret for å bosette dem, men vi har ikke kompetanse til å drive rusoppfølging. Det å jobbe med å få dem over i varig bolig er noe vi jobber med, men det er viktig at flere tjenester er med på det. Eksempelvis THO med kommunale boliger. Det er viktig å avdekke den bakenforliggende årsaken til at noen er bostedsløs og sørge for at vedkommende får det tjenestetilbud som vedkommende trenger Dette er

avgjørende i overgangen fra midlertidige til varige boligløsninger.

Kommunen mangler tilstrekkelig antall midlertidige boliger. Dette kan gi en betydelig økonomisk belastning. Dette er en vanlig utfordring i mange kommuner, der kommunen bruker betydelige summer på dyre midlertidige botilbud som hotell og hospits'er, der et kommunalt tilbud ville kunne gi betydelige innsparinger (jfr. fks. Johannessen m.fl. 2014). En måned på hospits for en enkeltperson kan fort koste rundt 30 000 kroner (minimum 700 kroner per døgn). For eksempel hadde Rælingen kommune utgifter på 500 000 kroner, sannsynligvis mer, i 2012, der 1000 overnattingsdøgn fordelte seg på 12 ulike brukere. Dette er personer med store behov for en egnet eller tilpasset bolig, for eksempel bokollektiv med tett oppfølging (Rælingen kommune 2014a: 19).

Akutt bostedsløse som vender seg til Rælingen kommune for bistand blir som oftest henvist til hospits i Oslo eller i Aurskog-Høland. Det er rimelig å anta at hospitsrommet, på tross av prisen, ikke har særlig høy bokvalitet. Disse botilbudene er som regel driftet av aktører som er opptatt av profitt og ikke miljøarbeidertjenester eller annen oppfølging (Johannessen og Dyb 2011). På grunn av mangelen på midlertidige boliger er kommunen nødt til å kjøpe plasser på slike hospits'er. Av økonomiske årsaker må de likevel også velge de billigste hospits'ene som er uten oppfølging og som er preget av et meget dårlig bomiljø. En intervjuperson i kommunen beskriver dette som *brannsløkking*. Det har vært både forslag til og forsøk i kommunen på å finne bedre løsninger på dette. En løsning som har blitt foreslått flere ganger, har vært et samarbeid mellom kommunene i regionene, for eksempel opprettelse av et lavterskeltilbud i Skedsmo kommune, eller å kjøpe et hybelhus i Lørenskog som kunne ha tilknyttet bemanning. Kommunen har hittil ikke fått gehør for disse forslagene hos de andre kommunene om dette. Som tidligere nevnt, er det ofte slik at kommunen ofte opplever at det kommer mennesker som behøver en bolig på kort varsel. Det blir framstilt som et «plutselig» behov kommunen ikke var forberedt på. Det er imidlertid noen ganger også slik at begrepet «plutselig» kan være et relativt begrep. I flere andre kommuner vi har studert, har intervjupersoner en egen kategori av brukere: «fredag ti på tre-mannen». Dette er en person, ofte en mann, siden det er langt flere menn enn kvinner som er bostedsløse (Dyb og Johannessen

2013); som kommer til skranken hos NAV fredag ettermiddag med alle sine eiendeler i en plastpose eller to, og behøver et sted å sove nå. *Ti på tre-mannen* er ofte en person som nylig har blitt løslatt fra soning, gjerne før tiden, og der kommunen ikke har fått beskjed fra kriminalomsorgen om at denne personen er bostedsløs. Det kan også handle om personer som er skrevet ut fra behandlingsinstitusjon (innenfor fks. psykiatri eller rusbehandling). En ganske fersk kartlegging av dette fenomenet viser at det er store utfordringer på dette området. En person som er inne til soning i fengsel, eller inne i rusbehandling, og som tidligere var bostedsløs, er sannsynligvis like bostedsløs den dagen han eller hun blir løslatt eller utskrevet. Sjansene er dermed også store for at personen havner på en sofa hos venner fra sitt gamle miljø, og dermed raskt kan komme tilbake til en situasjon som er lik situasjonen før soning eller behandling (se fks. Dyb m.fl. 2006; Dyb og Holm 2015; Holm m.fl. 2015).

Det er gjennom flere undersøkelser vist at kommunikasjonen mellom kommunene og kriminalomsorgen ikke er god nok på dette området. Vi har inntrykk av at dette er situasjonen også i Rælingen. Det er utfordrende å sikre gode overganger fra for eksempel soning til frihet også i Rælingen. Dette kan også gjelde personer utskrevet fra behandlingsinstitusjoner. Gode overganger fordrer godt samarbeid med de relevante involverte, for eksempel kriminalomsorgen. EHTs ruskonsulent har fått ansvar i relasjon til dette. Ruskonsulenten har for eksempel søkt besøkt en innsatt i fengsel høsten 2016 i den hensikt å diskutere bosituasjon etter løslatelse. Det å være nylig løslatt fra fengsel utløser imidlertid ikke noen lovbestemt rett til bolig. Det som likevel er ganske sikkert er at bostedsløshet utløser en sårbarhet og en risiko for tilbakefall til ny kriminalitet, noe som bærer med seg store personlige og samfunnsøkonomiske kostnader (Skardhamar og Telle 2012). Ut fra våre intervjuer i Rælingen er vårt inntrykk at det butter litt i kommunikasjonen på dette feltet, særlig i forhold til kriminalomsorgen. En viktig årsak til dette kan ifølge våre intervjupersoner være at kriminalomsorgen som regel ikke informerer den løslattes hjemkommune om løslatelsen, med de bosettingsutfordringer dette gir på løslatelsestidspunktet. Denne kommunikasjonsutfordringen er for øvrig ikke unik for Rælingen kommune.

Å imøtekomme bostedsløse og problemstillinger rundt bostedsløshet er etter vårt inntrykk en utfordring, selv om det ikke handler om et stort antall personer. Rælingen har ikke et større antall bostedsløse enn det som er «normalt» for andre lignende kommuner (jfr Dyb og Johannessen 2013; Holm og Nørve 2007). Disse få personene har til gjengjeld ofte store levekårsutfordringer som fordrer langvarige og koordinerte tjenester fra kommunens side. Det handler om både store personlige kostnader (i vid forstand) for de bostedsløse, og om store økonomiske kostnader og ressurs- og kompetansebehov for kommunen.

5.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at kommunen har flere utfordringer i arbeidet ut mot målgruppen. Det har vist seg at personer med ROP-lidelser, samt flyktninger, er de som krever mest ressurser fra kommunen. Andre delgrupper er selvsagt også viktige, men utfordringer i møte med disse målgruppene er lettere å framskrive og planlegge enn gruppen av personer med ROP-lidelser og flyktninger. Intensiteten av utfordringer, og det at antallet og arbeidsmengden kan være vanskelig å forutse i perioder, gjør at de to førstnevnte delgruppene kommer i sentrum når intervjupersonene ble bedt om å beskrive kommunens største utfordringer.

Flere intervjupersoner trekker fram dilemmaer i tilknytning til prioritering når boliger skal tildeles. Hvem er mest vanskeligstilt? Hvem skal komme øverst på prioriteringslista på tildelingsmøtet? Hvem er varig vanskeligstilt og hvem er det ikke? Hvem kan skaffe seg bolig selv og dermed flytte ut av sin kommunale bolig, og hvem har reelt behov for fornyet leiekontrakt og/eller fortsatt/mer bistand? Hvordan kan man vite om beboerne som fikk bolig for fem år siden, er vanskeligstilt i dag? Dette dilemmaet kan ofte vise seg når det gjelder flyktninger, men også for andre. Det er en utfordring å sikre at man i tildelingsprosessene får rett person i riktig bolig til rett tid. Man har kanskje «rett person», og tiden er inne, men har man riktig (egnet) bolig, og kan den tilbys når det er behov for den? Her kan utfordringene være å dimensjonere den kommunale boligmassen riktig. Viktige stikkord her er gjennomstrømming, vedlikehold og rullering.

Skal vanskeligstilte samles i blokker og nabolag, eller spres rundt i kommunen? Hvordan er mulighetene for å skape gode nabolag som fungerer for alle, både vanskeligstilte og «ordinære» husstander rundt? Rælingen har uttalt at dette er en utfordring; det eksisterer noen blokker eller områder som blir omtalt som «belastede». Denne utfordringen står i relasjon til muligheten for boligfremskaffelse, og til mangel på tomter og muligheter for å plassere vanskeligstilte spredt. Dette har også en ressursdimensjon, særlig for tjenestetildelingen. For beboerne kan det å bli plassert i et nabolag også være en blandet opplevelse. Det kan være en mulighet for å holde seg på avstand fra et belastet miljø, men det kan også føre til ensomhet og isolasjon, der man blir stigmatisert i nabolaget der man er plassert. Det er dermed flere dilemmaer å forholde seg til på dette området.

Kommunen har også et antall kommunale boliger med tjenester tildelt etter en individuell vurdering (jamfør tradisjonelle omsorgsboliger), disse er EHTs ansvar. Her handler arbeidet mye om å vedlikeholde gode tjenester og ha oversikt over eventuelle nye tjenestebehov i hjemmet som kan oppstå hos bruker. Her blir utfordringen først å kunne oppdage behovet, for så å ha de nødvendige tjenestene på plass som kan møte de ulike behovene som kan oppstå for dem som har eller får tildelt bolig med tjenester i hjemmet. Kommunen har flere oppfølgingstjenester som arbeider i folks hjem. Flere i kommunen mer enn antyder at koordineringen mellom disse tjenestene ikke fungerer tilfredsstillende.

En del av løsningen her kan være en bedre koordinering av de ulike hjemme- og oppfølgingstjenestene for å sikre at tjenestebehov blir fanget opp. En annen del-løsning som blir nevnt av flere personer i ulike enheter, er miljøvaktmester; en «vaktmester pluss» som både kan hjelpe å skifte batteri i en røykvarsler eller henge opp en lampe, men som også har litt lengre «boligsosiale antenner» enn en vaktmester som kun utfører praktisk vedlikeholds- og reparasjonsarbeid. Annen oppsøkende virksomhet eller i boområdene, og/eller lavterskeltilbud, kan også være en god løsning for å komme tettere innpå målgruppen, særlig dem som enten ikke har kunnskap om egne rettigheter til hjelpetilbud, eller som har store behov, men ikke er motiverte for å ta imot hjelp.

Å imøtekomme bostedsløse og problemstillinger rundt bostedsløshet er etter vår inntrykk en sentral utfordring for kommunen, selv om det ikke handler om et stort antall personer. Å forebygge bostedsløshet eller bistå personer som er bostedsløse, handler om å forhindre store personlige kostnader (i vid forstand) for de bostedsløse, og om store økonomiske kostnader og ressurs- og kompetansebehov for kommunen.

Det er også flere andre mer målgruppespesifikke utfordringer for kommunen som fordrer godt samarbeid, koordinering og riktig kompetanse. God tilgang til kompetanseutvikling, samt god forankring i rådmannsgruppen og politisk nivå er viktig. Dette må også kobles sammen med forankring i kommunale planer, som igjen bør være forankret i statlige retningslinjer og planer. Husbanken vil sannsynligvis være en god sparringspartner her.

Som nevnt har det vært noe uro rundt kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet, særlig rundt hvorvidt kommunen skal eller ikke skal ha et boligkontor. Vårt syn på dette er at det er kvaliteten på tjenestene som betyr mest, om det er slik at det er målgruppens behov som skal være i sentrum. Strukturen kommer «etterpå». En visualisering av denne tenkemåten kan handle om å resonnerer over om man skal bygge veiene først og husene etterpå, eller omvendt. Hva er best? Kanskje er det bedre å satse på en forbedring av tjenestene hver for seg, og styrke samordningslinjene mellom dem? Her velger vi å forholde oss til hva kommunen, som selv vet best hvor skoen trykker, mener fungerer best, så lenge kvaliteten på tjenestene og samordningen mellom disse, fungerer optimalt.

6 Boligfremskaffelse- virkemiddelbruk og strategier

Selv om et grunnleggende aspekt av god boligsosial politikk handler om i tilstrekkelig grad å koble og se bolig i sammenheng med kommunens tjenester, så kan den boligsosiale politikken aldri reduseres til dette. En avgjørende forutsetning for å lykkes er at kommunen jobber parallelt med fremskaffe et tilstrekkelig antall boliger i samsvar med de vanskeligstiltes boligbehov. ”Slaget” om fremskaffelse av nok boliger kan kjempes på flere fronter. Det handler ikke bare om hvorvidt kommunen disponerer et tilstrekkelig antall boliger, men også om kommunens arbeid med å utnytte det boligsosiale potensialet som ligger i det private eie- og leiemarked. Nøkkelen til å vinne dette slaget, uavhengig av front, handler mye om hvordan kommunen bruker Husbankens virkemidler. Husbankens økonomiske virkemidler i det boligsosiale arbeidet; startlån, etableringstilskudd, bostøtte og tilskudd til kommunale utleieboliger; handler primært om økonomisk bistand til vanskeligstilte slik at de kan skaffe seg en egnet bolig. Denne økonomiske bistanden kan ta to former: Enten at virkemidlene direkte styrker den økonomiske posisjonen til de vanskeligstilte direkte slik at de istandsettes til å etterspørre bolig på det private eie- eller leiemarkedet, eller, mer indirekte, at kommunen mottar økonomisk bistand til anskaffelser av det kommunale utleiemarkedet som supplerer det private boligmarkedet. Startlån, bostøtte og etableringstilskuddet tjener det første formålet, mens utleietilskuddet til kommunale boliger tjener det andre formålet. Kommunen må søke om de individrettede virkemidlene fra Husbanken, og tildeler disse videre til de vanskeligstilte i kommunen gjennom behovsprøving.

En avgjørende forutsetning for å lykkes i det boligsosiale arbeidet og i fremskaffelsen av et tilstrekkelig antall boliger, er at kommunen tar ut potensialet som ligger i de boligsosiale virkemidlene gjennom en aktiv og målrettet bruk. Dette krever igjen god kompetanse og gode prosesser knyttet til tildeling. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hvordan og hvilket omfang de boligsosiale virkemidlene brukes i Rælingen, og den rollen de har i kommunenes boligsosiale arbeid for øvrig. Vi vil i sluttkapitlet drøfte ulike utfordringer knyttet til kommunens virkemiddelbruk og mulige tiltak for å utnytte virkemidlene enda bedre, samt hvordan disse kan integreres i bedre strategier for boligfremskaffelse.

6.1 Etablering av vanskeligstilte på eiemarkedet

Startlånsordningen har de siste årene fått fornyet og forsterket aktualitet i det boligsosiale arbeidet. Forskning har avdekket at mange vanskeligstilte, sterkt press og høye priser i boligmarkedet til tross, har et potensiale for bli boligeiere. En studie har vist at over 50 bostøttemottagere i kommunale utleieboliger har økonomisk eierpotensiale (Aarland 2011). På denne bakgrunn anbefalte Boligutvalget i 2011 en økt satsing på boligeie blant vanskeligstilte som et av de viktigste tiltakene for å redusere sosiale utfordringer på boligmarkedet (NOU 2011:15). Regjeringen fulgte senere opp anbefalingen til Boligutvalget og la om ordningen gjennom forskriftsendringen i 2014. Den nye forskriftsendringen for startlånet la opp til å rendyrke det boligsosiale aspektet ved ordningen. Alminnelige unge i etableringsfasen er ikke lenger en del av målgruppen, og startlånsordningen skal nå i all hovedsak brukes til eieretablering av vanskeligstilte, forutsatt at de har varige finansieringsutfordringer i det private lånemarkedet. En viktig endring av startlånet i forbindelse med forskriftendringen er at den nå kan gis med 50 års nedbetalingstid. Dette har bidratt til en ytterligere styrking av mulighetene for eieretablering.

En aktiv og boligsosial bruk av startlånet kan ha flere fordeler for det boligsosiale arbeidet generelt (NOU 2011:15):

- Redusere presset og utfordringene i det private leiemarkedet, som ofte særlig rammer de vanskeligstilte hardest.
- Øke gjennomstrømmingen i den kommunale utleiemassen og frigjøre flere boliger til andre vanskeligstilte. Startlånet kan dermed bidra til å effektivisere bruken av kommunale utleieboliger generelt.
- Gjennom at flere vanskeligstilte får tilgang til boligeie og de mange økonomiske fordeler det gir, vil flere vanskeligstilte bli mindre avhengig av økonomisk assistanse fra kommunen og dermed avlaste kommunale budsjetter. Flere kommuner erfarer at når vanskeligstilte blir boligeiere så gir det i mange tilfeller økt livsmestring og en bostabilitet som ofte smitter over på andre livsområder (Astrup m.fl. 2015).
- Økt målretting av startlånet mot vanskeligstilte stimulerer til nybygging. Når husstander kommer i posisjon til å kjøpe boliger som ellers ikke ville hatt det, så øker det samlet etterspørsel og boligprisnivået på kort sikt, noe som igjen øker incentivene til nybygging (Astrup m. fl. 2015).

Nettopp fordi startlånet har fått en så sentral plass i det boligsosiale arbeidet vil vi begynne med en relativt grundig gjennomgang av startlånsbruken i Rælingen. Vi vil se nærmere på følgende aspekter knyttet til kommunens bruk:

- Omfang
- Kompetanse og tildeling
- Oppfølging
- Sammenhengen med andre virkemidler
- Rammer og forankring

6.1.1 Omfang

Nedenfor viser vi en tabell som viser utviklingen i tildelingen av startlån per 1000 innbygger i Rælingen, sammenlignet med Akershus og landet for øvrig.

Tabell 6.1: *Tildelte startlån per 1000 innbyggere for Rælingen, Akershus og landet for øvrig, 2010-2015*

	Rælingen	Akershus	Landet
2010	2,4	1,3	1,8
2011	1,9	1,4	2,1
2012	1,9	1,3	2,4
2013	1,4	1,2	2,2
2014	1,1	1,0	1,7
2015	0,7	0,9	1,4

Kilde: KOSTRA

Rælingen hadde en startlånsbruk i 2010 som var større enn både fylkes- og landsgjennomsnittet. Denne trenden har i den etterfølgende i perioden gått i motsatt retning, og i 2015 har startlånsbruken i Rælingen vært lavere enn for fylket og landet ellers. Tabellen viser en halvering av startlånsbruken sammenlignet med 2013. For 2015 er startlånsbruken halvparten av landsgjennomsnittet. Både fra en nasjonal målestokk og startlånsbruken i Akershus fylke for øvrig, kan ikke startlånsbruken i Rælingen sies å være spesielt omfattende. I intervjuene med kommunen ble det framhevet at de reduserte mulighetene for samfinansiering med private banker har vært oppfattet som en utfordring for bruken av ordningen etter forskriftsendringen.

6.1.2 Tildeling og kompetanse

Tildeling av startlån i Rælingen gjøres gjennom et bredt tverrfaglig sammensatt vedtaksteam bestående av kompetansepersoner fra EFH, EHT, THO og NAV. Saksbehandler i NAV forbereder sakene i forkant for teamet. Som en del av saksforberedelsen har saksbehandler personlige samtaler med søkerne, noe som er fremholdt som et av de viktigste kriteriene for en god startlånspraksis (Astrup m.fl. 2014). På bakgrunn av innstillingene til saksbehandler gjennomgår Vedtaksteamet sakene en gang i

måneden. Det er imidlertid enhetslederen i NAV som tar endelig beslutning og signerer vedtak. I tillegg til vurdering av innsendte søknader vurderes også andre aktuelle kandidater fra representantene fra enhetene til fremtidige søknader.

Startlånet tildeles i hovedsak med flytende rente. Bruken av flytende rente fordrer imidlertid at det tas høyde for renteoppgang gjennom en kalkulasjonsrente. Per i dag ligger Husbankens anbefalte kalkulasjonsrente på 6,25 prosentpoeng. Med dagens boligprisnivå kan et slikt betjeningskrav være vanskelig å møte. Siden fastrenten i dag ligger på et svært lavt nivå, har en økende andel kommuner gått over til å gi startlån med fastrente. Denne løsningen har ikke Rælingen valgt. I stedet har kommunen valgt å bruke en egen kalkulasjonsrente som ligger ett prosentpoeng over gjeldende flytende rente. Per i dag ligger kommunenes kalkulasjonsrente på 3 prosent. Dette kan imidlertid skape problemer ved en eventuell renteoppgang. I intervjuene med Rælingen framkom det at kommunen i et slikt tilfelle vil vurdere å refinansiere utsatte låntagere med fastrente. Det er en potensielt krevende strategi. I et scenario med økning i den flytende rente vil dette sannsynligvis også medføre en økning i fastrenta.

I noen få tilfeller gir kommunen fastrente. I slike tilfeller faller en eventuell over/underkurs på kommunen ved oppgjør. Kommunens begrunnelse for begrenset bruk av fastrente ligger primært i et ønske om å samstemme betingelsene på kommunenes innlån fra Husbanken med de samme betingelsene som gis på videre utlån gjennom startlånstildelingene. En fordel med å bruke fastrente på startlån er vanskeligstilte slipper selvforsikring mot renteoppganger gjennom en høy kalkulasjonsrente, noe som i betydelig grad skjerper kravene til lånebetjeningsevnen. Det betyr at bruken av fastrente generelt vil øke lånebetjeningsevnen til vanskeligstilte husstander. I beregningen av eierskapspotensialet for vanskeligstilte var det derfor en utstrakt bruk av fastrente en viktig premiss (Aarland 2011). Dette kompenserer kommunen for i dag ved å bruke flytende rente med lav kalkulasjonsrente. Allikevel reduserer en slik etableringspraksis etableringsmulighetene for vanskeligstilte siden fastrenten per i dag ligger under kommunens kalkulasjonsrente på 3 prosent. I tillegg kan en renteoppgang skape betydelige betjeningsutfordringer.

I tillegg til å bruke fastrente kan vanskeligstiltes lånebetjeningsevne også styrkes gjennom å øke nedbetalingstiden på startlånet. Dette er et nytt grep som ble mulig etter forskriftsendringen i 2014. Gjennomgående bruker kommunen sjelden en nedbetalingprofil som er lenger enn 30 år, men vil vurdere det dersom det er nødvendig for å sikre en tildeling. Gjennomgående vil vedtaksteamet vurdere ulike alternative finansieringsløsninger dersom referanseløsningen med flytende rente og 30 års nedbetaling gir underskudd på lånebudsjetten. Saksbehandleren vil også i forkant av en sak foreta en vurdering av SIFO-satsen i den enkelte sak¹⁶. Dette er i samsvar med Husbankens anbefalinger og med forskning på feltet (Astrup m. fl. 2015). I noen tilfeller klarer søkeren seg med mindre enn det SIFO-satsen skulle tilsi. Dette gjelder ofte særlig for barnefamilier. I slike tilfeller vil det være et viktig argument for å legge en lavere konsumsats til grunn for beregning av lånebetjeningsevne.

I saker hvor hverken fastrente, lengre løpetid eller nedjustert konsumsats gir en tilfredsstillende finansieringsløsning vil vedtaksteamet vurdere etableringstilskuddet. En slik praksis er i samsvar med god tilskuddspraksis (Astrup m. fl. 2014). Generelt er det ikke tilrådelig å kombinere etableringstilskudd med flytende rente. Det er imidlertid mindre problematisk når kommunen legger en såpass lav kalkulasjonsrente til grunn, noe som er tilfellet med Rælingen.

Tildelingsprosessen med bruk av vedtaksteam er en ny måte å jobbe med startlånsordningen på i Rælingen. Dette fremstår som et innovativt grep som potensielt øker kvaliteten på tildelingene. God startlånspraksis fordrer en god, men ofte vanskelig balansering av bankfaglige og sosialfaglige hensyn. Det fordrer tilsvarende en god kombinasjon av bankfaglig og sosialfaglig kompetanse, noe som ofte er sjeldent besittes fullt ut av én saksbehandler alene. Tverrfaglig team vil derfor i større grad sikre at det samlede kompetansekravet er oppfylt. I Rælingens tilfelle er den bankfaglige kompetansen ivaretatt hos saksbehandleren som har lang fartstid fra banksektoren.

¹⁶ Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) utarbeider standard forbrukssatser for nødvendige utgifter for livsopphold. Disse satsene kalles for SIFO-satser og brukes hyppig av banker og kommuner for å vurdere låneevnen ved lånesøknader.

Gode tildelinger krever gode prosesser i forkant. Her har kommunen tatt gode grep. Men en god tildeling trenger ikke nødvendigvis resultere i en faktisk bolig. For enkelte søkere kan veien fra tildeling til boligkjøp være lang. Per i dag er det ingen får direkte hjelp i søknadsprosessen om startlån, eller rådgivning i kjøpsprosessen. Som følge av dette har tildelinger av startlån i noen tilfeller ikke resultert i kjøp.

6.2 Sammenheng med andre virkemidler

For å utnytte startlånsordningens potensial er det viktig at den rutinemessig sees i sammenheng med de øvrige boligsosiale virkemidlene som bostøtte og tilskudd. På dette punkt fremstår startlånsbruken i Rælingen som relativt helhetlig. Det er mindre klart om startlånet i tilstrekkelig grad brukes i sammenheng med tildeling og fornyelse av kontrakter til kommunale boliger. Etter forskriftendringen i 2014 har ikke kommunen foretatt en systematisk vurdering av eierpotensialet blant kommunale beboere. Det er særlig viktig at kommunen foretar en grundig gjennomgang av eldre leietakere med tidsbestemte kontrakter for å sikre god gjennomstrømming, men dette er enda ikke gjort. Allikevel har kommunen foretatt grep for at tildelingen av kommunale utleieboliger skal sees i større grad i sammenheng med startlån. Dette er i praksis gjort gjennom å sikre koordinasjon mellom vedtaksteamet for tildeling av kommunale boliger uten tjenester og startlånsteamet, gjennom at en NAV-representant sitter i begge vedtaksteamene. Det er uklart hvorvidt dette er tilstrekkelig for å sikre at eierpotensialet til søkere om kommunale boliger blir rutinemessig vurdert. Under intervjuene hos kommunen fremkom det at i noen tilfeller hadde søkere til kommunale boliger som samtidig også søkt om startlån, uten at dette hadde blitt fanget opp.

For at startlånsordningen skal bidra til god gjennomstrømming i kommunale boliger må søkere vurderes selv om de ikke har sendt inn formell søknad. Dette gjelder både ved tildeling og vurdering av eventuell fornyelse av kommunal leiekontrakt. Det er den boligsosiale konsulenten som saksbehandler søknader om ordinær kommunal bolig og som har veiledningssamtaler med kommunale leietakere underveis. Dersom hun mener at en kommunal leietaker potensielt kvalifiserer til startlån, tipses saksbehandleren i NAV,

som så kaller vedkommende inn til en nærmere samtale. Per i dag fremstår prosessen i forkant av tildeling og eventuelt for fornyelse av kommunal leiekontrakt rimelig godt koordinert med startlånsordningen. Det er imidlertid ikke gitt at alle som får (fornyte) kommunal leiekontrakt ikke har eierpotensiale. Eierpotensialet til vanskeligstilte er som regel ikke en statisk gitt størrelse. Dette er grunntanken i de ulike variantene av *leie-til-eie-modeller*, hvor tildeling av kommunale leiekontrakter integreres i et løp som over tid, forsøksvis, skal resultere i en eieetablering. Vi kommer tilbake til dette temaet i avslutningskapittelet. Selv om kommunen har tatt grep for å samordne tildelingsprosessen for startlån med tildeling av kommunale boliger, gjelder dette kun for kommunale boliger uten tjenester. Det er per i dag ingen eksplisitt koordinering mellom startlånsteamet og de øvrige tildelingsprosessene som gjelder for kommunale boliger med tjenester.

6.2.1 Rammer for ordningen og forankring

Rælingen kommune ved NAV søker årlig om midler til startlån hos Husbanken. NAV gir anbefaling til kommunestyret i god tid før søknadstidspunktet, og kommunestyret vedtar hvor stort beløp det skal søkes om. Som KOSTRA-statistikken har vist, har utlånsvolumet i kommunen gått en del ned etter at private banker har sluttet å samfinansiere egne boliglån med startlån. Dermed må kommunen i hovedsak gi startlån som en fullfinansieringsløsning. Det impliserer en betydelig økning i kommunens låneopptak fra Husbanken for å opprette samme utlånsaktivitet. Dette oppfattes som problematisk i kommunenes ledelse:

Vi har hatt noen prinsipielle diskusjoner om at kommunen driver med utlånsvirksomhet i større grad. Staten og Husbanken ønsker dette, men er kommunen rigget for gjøre det? Det er et prinsipielt spørsmål rundt dette, men vi har akseptert at dette er noe vi må gjøre, at vi må sitte med en utlånsportefølje. Vi har ganske gode økonomifolk i kommunen, men jeg synes det er interessant at staten ønsker at dette skal være en kommunal oppgave, at vi faktisk skal fungere som en bank. Etter hvert begynner man å få store midler i denne utlånsporteføljen. Hva gjør en bank når de får

slike porteføljer? De rigger seg til med masse systemer, sørge for oppfølging og så videre, mens vi skal gi finansielle midler til dem som er mest sårbare. Det ligger selvfølgelig noen garantier i Husbanken, men allikevel er det kommunen som er risikotageren. Vi har derfor hatt diskusjoner om hvor offensive vi skal være i bruken av startlånet.

Kommunens risikoaversjon i kombinasjon med de private bankenes påholdenhet når det gjelder samfinansiering, synes å være en viktig forklaringsfaktor når det gjelder kommunenes relativt lave startlånsaktivitet.

6.2.2 Målgrupper i kommunens startlånspraksis

Kommunens ledelse har sett på startlånet som et viktig redskap når det gjelder bosetning av flyktninger. Denne gruppen har de siste årene blitt en tiltagende viktig målgruppe i kommunens startlånsarbeid. Det har derfor vært logisk at representanter for flyktningtjenesten har blitt en del av vedtaksteamet for startlånet. Siden startlånsrammene som kommunen har søkt om fra Husbanken er relativt begrensede, har den økte satsingen på bosetning av flyktninger muligens gått noe på bekostning av de mer «tradisjonelle» vanskeligstilte målgruppene. En mulig konsekvens er at startlånet i mindre grad er blitt brukt til å øke gjennomstrømmingen i kommunale boliger. I intervjuet med NAV fremkom det at søkere med lang botid i kommunale boliger ikke nødvendigvis får startlån selv om de er innenfor målgruppa og ellers har tilstrekkelig lånebetjeningsevne, dersom de har muligheter til å klare å skaffe seg privat leiebolig. Dette tankesettet er også et uttrykk for hvordan kommunen har jobbet med å øke gjennomstrømmingen i sine kommunale boliger den siste tiden. For å øke gjennomstrømmingen har kommunen jobbet mest med å tilgjengeliggjøre det private leiemarkedet i stedet for eiesegmentet.

6.2.3 Oppfølging

Det er svært lite tap på kommunens startlånsportefølje. Dette er neppe tilfeldig. Kommunenes arbeid med mislighold er mønsteryldig, og er helt i samsvar kriteriene for god

startlanspraksis (Astrup m. fl. 2014). I likhet med i tildelingsprosessen så følges startlansmottakere opp personlig gjennom samtaler og telefoniske henvendelser. Ved uteblitte terminbetalinger foretas rutinemessig nødvendige tilpasninger i form av utsettelse og eventuelle perioder med avdragsfrihet. Arbeidet med god oppfølging lettes betydelig gjennom at økonomisk rådgivning og de økonomiske boligsosiale virkemidlene er lagt til samme stilling. I en del kommuner vanskeliggjøres oppfølgingen nettopp ved at disse ansvarsområdene er for fragmentert i kommunenes organisering, og ved at oppfølgingen ikke er av en aktiv og personlig art, men i stedet formell og skriftlig. Dette er ikke tilfellet for Rælingens startlansarbeid. For hindre mislighold fører til tvangssalg, er det viktig at betalingsutfordringer tas tak i på tidlig tidspunkt (Holm og Astrup 2009).

6.3 Etablering av vanskeligstilte på det private leiemarkedet

En potensielt viktig mulighet i arbeidet med å fremskaffe nok boliger til vanskeligstilte, er utnyttelsen av etableringsmulighetene de vanskeligstilte har i det private leiemarkedet. Kommunen har jobbet aktivt og relativt systematisk for å utnytte dette mulighetsrommet. Dette arbeidet har dels bestått i å tilpasse det kommunale utleietilbudet gjennom innleie, og dels gjennom å sørge for, gjennom ulike tiltak, at vanskeligstilte får muligheten til å leie selv i det private markedet. På denne måten har det private markedet i større grad blitt et supplement til det kommunale leiemarkedet, og i endel tilfeller blitt starten på en boligkarriere etter utløpt kommunal leiekontrakt. Det har også vært viktig å utnytte mulighetene i det private markedet for å minimere bruken av dyre midlertidige boliger. Tiltakene for å legge til rette for at flere vanskeligstilte skal få muligheten for å leie i det private markedet har primært vært å bruke NAVs husleiegaranti og å drive aktivt informasjonsarbeid over utleierne. NAV-garantien er ment å gi sikkerhet til utleiere i leieforhold der leietaker ikke har mulighet til å stille depositum.

6.3.1 Omfang av NAV-garanti og lån til depositum

Nedenfor ser vi utvikling av i en bruk av NAV- garantien¹⁷ per 1000 innbygger, sammenlignet med tilsvarende bruke i Akershus og landet for øvrig i perioden 2010-2015.

Tabell 6.2: *Bruk av NAV- garanti og depositum i Rælingen, Akershus og landet for øvrig i 2010-2015*

	Hele landet		Akershus		Rælingen	
	Garanti	Lån	Garanti	Lån	Garanti	Lån
2010	2,4	0,3	2,7	0,1	0,0	0,0
2011	2,2	0,3	2,3	0,2	2,8	0,0
2012	2,2	0,3	2,3	0,2	1,5	0,0
2013	2,2	0,4	2,2	0,3	2,7	0,0
2014	2,4	0,4	2,1	0,4	2,8	0,0
2015	2,5	0,4	2,3	0,3	2,1	0,0

Kilde: KOSTRA

Tabellen viser et relativt entydig mønster. Fra ikke å bruke NAV-garanti i det hele tatt i 2010 har kommunen hatt en gjennomgående aktiv bruk av denne garanti-ordningen som har ligget solid over både fylkes- og landsgjennomsnittet, med unntak av i 2012 og 2015. I motsetning til andre kommuner i Akershus og landet for øvrig, bruker Rælingen utelukkende NAV- garanti og ikke depositumlån. NAV-garanti har delvis fungert bra, men signaliserer og tydelig overfor utleier at leietager er «vanskeligstilb». For enkelte utleiere blir dette oppfattet som en mer-risiko som gjør at de «skygger banen» og velger andre leietakere. Enkelte i Rælingen kommune har derfor ment at den utstrakte bruken av NAV-garanti også bør suppleres av depositumlån, som i mindre grad signaliserer «vanskeligstilthet».

¹⁷ Informasjon om NAV-garanti finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/garantidokument-i-husleieforhold/id2480846/>

6.3.2 Leiemegling

Generelt er utleiere risikoaverse. Gitt at vanskeligstilte generelt blir oppfattet som en mer risikabel leietager-gruppe, så vil enten utleier avstå fra leie ut til vanskeligstilte, i hvert fall i pressperioder, eller så vil utleiers risikopersepsjon slå ut i et risikotillegg i husleia. En studie har vist at vanskeligstilte gjennomgående blir utsatt for prisdiskriminering i leiemarkedet (Beatty og Sommervoll 2012). Husleiegaranti og leiemegling er tiltak som kan redusere utleiers risikopersepsjon og på den måten både redusere prisdiskriminering og diskriminering ved kontraktstildeling som vanskeligstilte ofte blir utsatt for (jfr fks Søholt og Astrup 2009). I Rælingen har det blitt opprettet en boveileder-stilling i NAV som også varetar en leiemeglingsfunksjon. Det er naturlig at denne stillingen er lagt til NAV, da ansvaret for å fremskaffe bolig til husstander med et akutt boprobrem ligger hos dem. Gjennom en slik stilling kan de potensielt dra nytte av den fleksibiliteten som finnes i det private utleiemarkedet (Gulbrandsen og Nordvik 2007). En av boveilederens viktigste oppgaver er å bistå vanskeligstilte i det praktiske knyttet til boliganskaffelse i leiemarkedet. I noen tilfeller blir han med på visning. Boveilederen bruker mye tid på å informere utleierne om NAV og deres muligheter til vareta utleiers interesser. Boveilederen informerer utleierne om de potensielle leietagerne blant de vanskeligstilte. Gjennom dette informasjonsarbeidet har boveilederen ofte klart å redusere mye av fordommene og negativiteten og fordommene utleierne ofte har til denne gruppen. Boveilederens informasjonsarbeid har også bidratt til å bygge opp et nettverk og har generelt skapt gode relasjoner til utleierne. Boveilederens meglerfunksjon fremstår som et viktig boligsosialt strategisk grep som kan åpne det private leiemarkedet for vanskeligstilte som ellers ville vært strengt for dem, og på den måten øke det samlede tilfanget av boliger i det boligsosiale arbeidet.

6.3.3 Fremskaffelse av kommunale boliger

Det er Eiendomsenheten som forvalter kommunens disponerte utleieboliger, og som tilpasser, gjennom Husbankens tilskuddsordninger, kommunens boligmasse til endringer i innbyggernes behov. Dette innebærer en tilpasning og dimensjonering til vekst og endringer i

befolkningssammensetningen. Kommunen håndterer denne kontinuerlige tilpasningsutfordringen gjennom å bygge omsorgsboliger selv, samt å kjøpe og selge ordinære kommunale boliger (uten tjenester) i det private markedet. Anskaffelser gjennom å kjøpe ordinære kommunale boliger i det private eiemarkedet kan bidra til at kommunen presser opp prisene i det allerede sterkt pressede boligmarkedet i Rælingen. Selv om en slik økning av pressgraden kan bidra til høyere boligdekning på lengre sikt, så kan den kortsiktige effekten være at de boligsosiale problemene ikke blir mindre. Det har imidlertid ikke vært en aktuell løsning for Rælingen å bygge ordinære kommunale boliger selv. Dette henger i hovedsak sammen med at Husbankens utleietilskudd etter kommunens oppfatning er for lite i forhold til kommunens byggekostnader. Som nevnt i kapitlet *Boligmarkedet og befolkningsvekst* har tilveksten i den kommunale utleiemassen holdt rimelig trinn med befolkningsveksten i Rælingen samtidig som kommunen opplever en del utfordringer med ventelister. Dette kan tolkes som et uttrykk for at den kommunale utleiemassen ikke er tilstrekkelig dimensjonert. Denne fortolkningen er imidlertid ikke uten videre riktig. Det er viktig at behovsanalysen i forkant av en eventuelt beslutning om å bygge eller kjøpe flere kommunale boliger tar i betraktning mulighetene for bedre å utnytte eksisterende kommunal boligmasse. Som vi så tidligere i kapitlet synes det som kommunen har en del mer å gå på når det gjelder etableringen av vanskeligstilte i eiemarkedet. Eksempelvis kan tiltak for å øke gjennomstrømmingen gjennom leie- til- eie-modeller og generelt økt rekruttering til startlansordningen, være viktige områder for kommunen å jobbe videre med. Det er derfor viktig at fagenhetene har et slikt helhetsblikk når de kommer med innspill til nybygging eller nyanskaffelser av kommunale boliger til Rådmannsgruppa. Som vi skal se i avslutningskapittelet, har det kommet nye virkemidler som muliggjør en økning av den kommunale utleiemassen, uten at kommunen trenger å besørge denne selv.

6.4 Oppsummering

Gode strategier for boligfremskaffelse som sikrer en tilstrekkelig sammensetning og antall boliger i samsvar med de vanskeligstiltes behov er nødvendig for at kommunen skal lykkes i sitt boligsosiale arbeid. Her har fortsatt kommunen en del å gå på. Effektive fremskaffelsesstrategier kjennetegnes av en aktiv og kompetent virkemiddelbruk som utnytter mulighetene i de boligsosiale virkemidlene. En slik virkemiddelbruk medfører at kommunen i større grad kan utnytte det boligsosiale potensialet som ligger i det private leie- og eiemarkedet. Kommunen har jobbet målrettet med å utnytte det private leiemarkedet, blant annet ved å ansette en boveileder i NAV som i praksis har fungert som boligsosial megler opp mot private utleiery, samt gjennom utstrakt bruk NAV-garantier for depositum. Dette arbeidet fremstår som svært effektivt og fruktbart. Arbeidet med aktivt informasjonsarbeid opp mot private potensielle utleiery gjennom å sikre deres interesser gjennom risikoreduserende tiltak, er en integrert del av en effektiv boligsosial politikk.

Kommunens arbeid med å utnytte boligsosiale etableringsmuligheter i eiemarkedet i Rælingen, fremstår ikke like aktivt og målrettet. Startlånet har vist seg at å ha stort boligsosialt potensiale, gitt at den brukes i samsvar med kriteriene for god startlanspraksis (Astrup m. fl. 2014). Flere studier har vist at en stor andel av kommunale leietakere har økonomisk potensiale til å bli boligeiere (Aarland 2011). Forskriftsendringen i 2014 må forstås på denne bakgrunn, som et politisk ønske om å realisere dette mulighetsrommet. Samtidig viser KOSTRA at kommunens startlansbruk er lavere enn både gjennomsnittet for fylket og landet for øvrig. En viktig konsekvens av en potensiell underbruk av ordningen er at det private markedet ikke utnyttes godt nok til boligfremskaffelse, noe som igjen kan medføre en tregere og dårligere gjennomstrømming i kommunale boliger og en opplevelse av mangel på boliger generelt. Ved å utnytte eierpotensialet blant vanskeligstilte i kommunen kan kommunale boliger i større grad brukes opp mot grupper og husstander som ikke har dette potensialet. At kommunen opplever utfordringer knyttet til gjennomstrømming i kommunale boliger er på denne bakgrunn ikke overraskende. Relativt lav aktivitet i bruken av startlånet og således potensielt lav utnyttelsesgrad av

eierpotensialet blant vanskeligstilte i Rælingen, skyldes ikke mangel på kompetanse og organisering av startlånet, som vurderes som gjennomgående å være god både tildeling og oppfølging. Utfordringen synes i større grad å ligge i forankringen av dette arbeidet når det gjelder målrettet innsats mot kommunale leietagere. Per i dag har kommunen ikke foretatt noen systematisk kartlegging av eierpotensialet blant sine kommunale leietagere. Startlånsbruken har gått ned etter at mange private banker langt på vei har sluttet å samfinansiere boligkjøp med startlån. Dette har medført at kommunene må sitte på betydelig større utlånsporteføljer for å opprettholde tidligere startlånsaktivitet, noe Rælingen har vegret seg for å gjøre. Dette har medført en nedjustering av bruken. Med relativt lave startlånsrammer har det blitt vanskeligere å ta ut eierpotensialet i gruppen.

Kommunen har foretatt anskaffelse av nye kommunale boliger gjennom kjøp eller innleie på det private markedet. Kommunen bygger kun omsorgsboliger selv. Denne anskaffelsesstrategien har sine fordeler og ulemper. Gjennom kjøp på bruktmarkedet kan kommunen raskt skaffe nye boliger ved behov. Selv om en slik oppkjøpsstrategi kan bedre boligdekningen på lengre sikt, vil den kortsiktige effekten være at boligprisene presses ytterligere opp, noe som kan skape utfordringer for andre vanskeligstilte på kort sikt. Som vi skal se finnes nye anskaffelsesstrategier som i større grad muliggjør at boligsosiale føringer kan legges inn utbyggingspolitikken med lav kostnadsprofil for kommunen.

7 utfordringer og anbefalinger

Vi vil avslutningsvis gi en sammenfatning av de foregående kapitlene og peke på momenter som vil være viktige for kommunens framtidige boligsosiale arbeid. Vi vil peke på det vi mener er de mest aktuelle tiltaksområdene for kommunens innledende innsats med etablering av delprosjekter for kommunens programdeltagelse, og vi vil avslutte med noen betraktninger om hvilke momenter og tiltak vi mener vil være viktige ved gjennomføringen av Kommuneprogrammet.

Vi vil understreke at det endelige svaret på hva som skal være kommunens mål for programsatsingen, og det framtidige boligsosiale arbeidet, er opp til kommunens politiske og administrative ledelse, samt programmets styringsgruppe å avgjøre. Men i oppdragsbeskrivelsen til den eksterne foranalysen står det at: *det er ønskelig at oppdragstaker påpeker og konkretiserer mulige mål for Rælingens videre utvikling av et helhetlig, kompetent, behovsdimensjonert og koordinert boligsosialt arbeid.* Derfor har vi skissert forslag til mål og delmål for Rælingens videre boligsosiale arbeid generelt og deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram spesielt, samt tiltaksområder som kan være aktuelle for å realisere disse. Våre forslag er basert på det datamaterialet som vi har innhentet og analysert i forbindelse med denne eksterne foranalysen. Det tas forbehold om at det kan være saksopplysninger og forhold i kommunen som vi ikke har fått kjennskap til i vår datainnhenting, og som kunne ha betydning for de foreslåtte målformuleringene og tiltakene. Forslagene er ment som konstruktive innspill til kommunens videre arbeid med å utvikle sitt boligsosiale arbeid og deltakelse i Kommuneprogrammet.

Generelt vil vi i dette avslutningskapittelet oppsummere de viktigste utfordringene i det boligsosiale arbeidet som analysene våre har avdekket. Mens vi tidligere har sett på de enkelte

aspektene av kommunenes boligsosiale arbeidet hver for seg, vil vi nå plassere funnene i et helhetlig rammeverk hvor boligfremskaffelse står sentralt. Vi vil, forsøksvis, sette enkeltelementene i en større sammenheng, og se enkeltelementene i lys av denne sammenhengen. Betydningen av enkeltelementene og deres sammenheng med andre elementer i det boligsosiale arbeidet vil forhåpentligvis bli mer tydelig. Vi vil derfor begynne med en enkel modellskisse som vi kan relatere og sette funnene fra foranalysen inn i. Nøkkelen til å lykkes i det boligsosiale arbeidet handler ofte om å jobbe mer helhetlig, og vil senere i kapitlet komme med konkrete forslag på hvordan det kan gjøres i enda større grad.

7.1 Hvor trykker skoene?

Som vi så i kapitlet *Boligsosialt arbeid i Rælingen*, har kommunen utarbeidet et *trafikklys-dokument* som skal være et grunnlag for hver kommune i arbeidet med å se hva satsingsområdene bør være ut fra egne utfordringer. Kommunen har selv identifisert følgende boligsosiale innsatsområder hvor utfordringene fortsatt er store:

- Barnefamilier og unge uten fast bolig
- Ikke-tilfredsstillende kommunalt botilbud
- Utilstrekkelig tjenestetilbud til vanskeligstilte som medfører uheldig bosituasjon.
- For lite innovasjon i det boligsosiale arbeidet.
- Det tas ikke boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen.

Den gjennomførte boligsosiale foranalysen har ingen grunn til å utfordre denne virkelighetsbeskrivelsen. Tvert imot, så samstemmer den godt med våre funn i foranalysen og danner derfor et naturlig og godt grunnlag for diskusjon av tiltak og videre arbeidsprosess i kommuneprogrammet. En fortolkning av kommunens egen boligsosiale diagnose er at utfordringene rundt tilstrekkelig boligfremskaffelse i større grad adresseres og integreres i utformingen av kommunens boligsosiale handlingsplan enn hva tidligere har vært tilfellet. Vi begynner derfor med en

modellskisse hvor boligfremskaffelsens rolle i det boligsosiale arbeidet ekspliseres. Langt på vei har Rælingen kommune allerede selv forskrevet egen medisin. Det kan være utfordrende å få til en tilstrekkelig boligfremskaffelse for en vekstkommune som Rælingen uten innovativt boligsosialt arbeid som integreres i kommunens areal- og samfunnsplanlegging.

7.2 En modellskisse for boligfremskaffelse i det boligsosiale arbeidet

Som vi har sett, handler boligsosialt arbeid grunnleggende sett om at kommunen setter inn virkemidler og tjenester slik at vanskeligstilte kan skaffe seg og bli boende i en egnet bolig, i et godt bomiljø. En forutsetning for at det boligsosiale arbeidet faktisk kan lykkes er at det er et tilstrekkelig antall fysiske boenheter som samsvarer med kommunens boligbehov generelt, og for vanskeligstilte grupper spesielt. God kompetanse i, samt god organisering og forankring av det boligsosiale arbeidet, kan ikke kompensere for mangelen på fysiske boenheter.

Forutsetningen om et tilstrekkelig antall boliger kan ikke tas for gitt. Arbeidet med forankring, organisering og kompetanse må derfor hele tiden sees i sammenheng med gode strategier for boligfremskaffelse. Dette gjelder særlig for en kommune som Rælingen, som er inne i en vekstfase kjennetegnet av et relativt stort press på boligmarkedet.

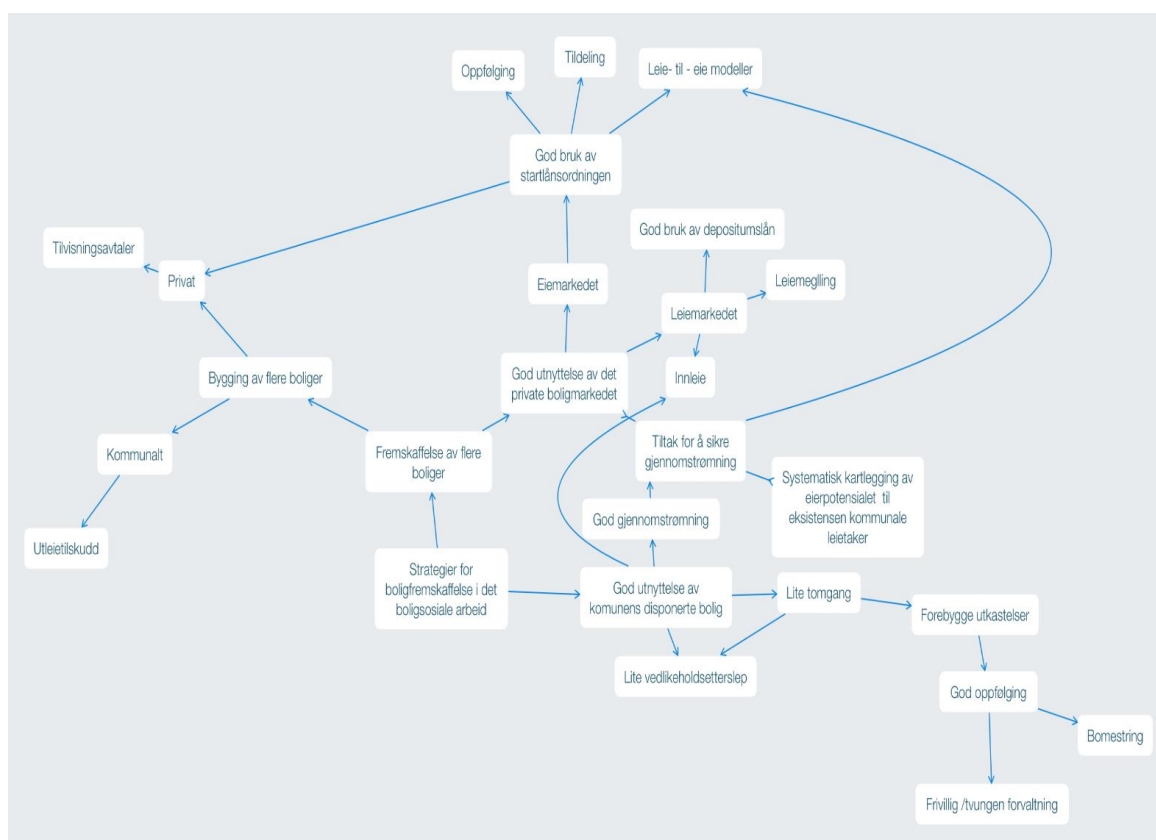
Siden de fysiske boenheter er gitt på kort sikt, så må en effektiv boligsosial politikk hele tiden være rettet inn mot en god utnyttelse av den nåværende boligmassen i kommunen. En nødvendig betingelse for en effektiv boligsosial politikk er derfor å ha gode strategier for effektiv utnyttelse av

- Kommunens disponerte boligmasse
- Det private leiemarkedet
- Eiemarkedet

En boligsosial politikk som effektivt utnytter den eksisterende boligmassen i kommunen er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Siden det å øke eller endre

boligmasse gjennom nybygging tar tid, må en effektiv boligpolitikk hele tiden dimensjonere omfanget og sammensetningen av den kommunale boligmassen, slik at denne i størst mulig grad er i forkant av kommunens utvikling hva gjelder befolkningsutviklingen, og endringer i sammensetningen av denne. Uten en slik strategisk og dynamisk tilpasning, vil det kommunale utleiesegmentet kunne få svekket sin funksjon som sikkerhetsnett.

Figur 7.1: *En enkel modellskisse for boligfremskaffelse i det boligsosiale arbeidet*



Modellen tar som utgangspunkt at bolig er en knapp ressurs og at gode strategier for boligfremskaffelse derfor er av avgjørende betydning for hvorvidt kommunen lykkes i sitt boligsosiale arbeid. Dette fordrer for det første at det er en god utnyttelse av kommunens egne utleieboliger. En god utnyttelse av kommunenes egne boliger krever igjen at flere betingelser må være oppfylt:

1. God gjennomstrømming
2. Lite tomgang
3. Godt vedlikehold

Modellen kan dermed brukes til å sammenholde funnene i analysene opp mot hverandre. Er disse betingelsene i Rælingen oppfylt, og i fall i hvilken grad? Hvilke tiltak er satt inn for å oppfylle disse betingelsene? Har dette fungert? Hvilke tiltak kunne alternativt blitt satt inn? Modellen kan brukes til å nøste videre. Eksempelvis når det gjelder betingelsen ”god gjennomstrømming”: hvilke betingelser må være oppfylt for at dette oppnås? Hvilke tiltak er satt inn osv. God gjennomstrømming i de kommunale boliger er krevende å få til, som Rælingen selv har erfart. Kompleksiteten består dels av å ha tilstrekkelig oversikt over beboernes ressursituasjon, økonomisk og ellers, dels består den i å utnytte denne kunnskapen sammen med de boligsosiale virkemidlene og kommunens tjenester til å forsere etableringsterskelen i det private leie- og eiemarkedet. Enkelte kommuner har erfart at de gjennom systematisk arbeid med å bedre gjennomstrømmingen av kommunale boliger, har redusert ventelistene til kommunale boliger i betydelig grad.

Sterk befolkningsvekst i kommunen øker køen på de boligene som eksisterer. I denne køen kommer de vanskeligstilte ofte bakerst. Det er utfordrende å lykkes i den boligsosiale politikken når det er mangel på boliger. Det er derfor viktig at gode strategier for boligfremskaffelse integreres i det boligsosiale arbeidet. Dette fordrer dels at kommunens eksisterende boliger utnyttes på en god måte, og dels en vurdering om den kommunale boligmassen er tilstrekkelig til å møte de boligsosiale utfordringene i kommunen, gitt presset på boligmarkedet i Rælingen generelt.

7.3 Forankring og organisering

Kommunen har gjennom en omfattende intern prosess i 2014 landet på de ikke har funnet det hensiktsmessig med eget boligkontor. I stedet har kommunen valgt andre organisatoriske grep for å styrke og forankre det boligsosiale arbeidet i kommunen. Etter omfattende intervjuer med kommunens ansatte som er sentrale i det boligsosiale arbeidet, på ulike nivåer, er det fremdeles uklart om de organisatoriske grepene som er foretatt kan sies å være vellykkete. Flere sentrale aktører har uttrykt ulike former for misnøye med nåværende organisering. Denne foranalysen har ikke hatt mål «å ta side» i interne uenigheter. Valg av organisering er ikke et mål i seg selv, men et middel til å løse boligsosiale problemer. Når kommunen velger ikke å ha et eget boligkontor, kan det ha fordeler og ulemper som kommunen er den mest kompetente til å ta endelig stilling til. Kommunen vet selv hvor skoen trykker. Formålet med en ekstern foranalyse er å identifisere hvor dette er og om skoen trykker på flere steder.

Samtidig trekkes det fram at noen samarbeidslinjer kan forbedres, uten at man endrer dagens organiseringsmodell. En aktør uttalte at kvalitet er viktigst; kvaliteten på tjenestene er det som betyr mest. Strukturen kommer «etterpå». En visualisering av denne tenkemåten kan handle om å resonnerer over om man skal bygge veiene først og husene etterpå, eller omvendt. Hva er best? Kanskje er det bedre å satse på en forbedring av tjenestene hver for seg, og styrke samordningslinjene mellom dem? Her velger vi å forholde oss til hva kommunen, som selv vet best hvor skoen trykker, mener fungerer best, så lenge kvaliteten på tjenestene og samordningen mellom disse, fungerer optimalt.

Et argument som kunne støtte påstanden om at det boligsosiale arbeidet fungerer best uten et eget boligkontor, er at kommunen tross alt også har andre oppgaver enn boligsosialt arbeid. Å samlokalisere aktører som også har andre oppgaver i kommunen, kan føre til andre samarbeidsutfordringer på andre felt. Et annet argument for å beholde dagens organisering er at etablering av et eget boligkontor kunne føre til et ekstra byråkratiledd, med de utfordringer det innebærer. Det er imidlertid usikkert om opprettelsen av et boligkontor nødvendigvis ville kreve et ekstra byråkratiledd.

Det er imidlertid ikke alle som er enige i at kommunen fungerer godt uten et eget boligkontor. Vårt inntrykk er at personer som arbeider på det operative nivået er noe mer skeptiske til dagens organisasjonsmodell, enn aktørene som representerer politisk eller strategisk ledelse. Ønsket om å gjennomgå organiseringen på nytt, var tydelig for oss hos flere aktører vi intervjuet. Samtidig sies det mye positivt om arbeidet og om samarbeidspraksisen i kommunen. Flere uttaler at de relevante aktørene har kjennskap til hverandre, særlig på grunn av tverrfaglige vedtaksmøter, at de har oversikt over og god kjennskap til målgruppen, og at kommunen er opptatt av brukermedvirkning. *Boligsosialt team* blir nevnt som et godt eksempel på et samarbeid som fungerer.

7.4 utfordringer i arbeidet med målgruppen; bolig- og tjenestetildeling

Det har vist seg at personer med ROP-lidelser, samt flyktninger, er de som krever mest ressurser fra kommunen. Andre delgrupper er selvsagt også viktige, men utfordringer i møte med disse målgruppene er lettere å framskrive og planlegge enn gruppen av personer med ROP-lidelser og flyktninger. Intensiteten av utfordringer, og det at antallet og arbeidsmengden kan være vanskelig å forutse i perioder, gjør at disse delgruppene kommer i sentrum når intervjupersonene ble bedt om å beskrive kommunens største utfordringer.

Flere intervjupersoner trekker fram dilemmaer i tilknytning til prioritering når boliger skal tildeles. Hvem er mest vanskeligstilt? Hvem skal komme øverst på prioriteringslista på tildelingsmøtet? Hvem er varig vanskeligstilt og hvem er det ikke? Hvem kan skaffe seg bolig selv og dermed flytte ut av sin kommunale bolig, og hvem har reelt behov for fornyet leiekontrakt og/eller fortsatt/mer bistand? Hvordan kan man vite om beboerne som fikk bolig for fem år siden, er vanskeligstilt i dag? Dette dilemmaet kan ofte vise seg når det gjelder flyktninger, men også for andre. Det er en utfordring å sikre at man i tildelingsprosessene får rett person i riktig bolig til rett tid. Man har kanskje «rett person», og tiden er inne, men har man riktig (egnet) bolig, og kan den tilbys når det er behov for den? Her kan utfordringen i stor grad handle om å

dimensjonere den kommunale boligmassen riktig. Viktige stikkord her er gjennomstrømming, vedlikehold og rullering.

Skal vanskeligstilte samles i blokker og nabolag, eller spres rundt i kommunen? Hvordan er mulighetene for å skape gode nabolag som fungerer for alle, både vanskeligstilte og «ordinære» husstander rundt? Rælingen har uttalt at dette er en utfordring; det eksisterer noen blokker eller områder som blir omtalt som «belastede». Denne utfordringen står i relasjon til muligheten for boligfremskaffelse, og til mangel på tomter og muligheter for å plassere vanskeligstilte spredt. Dette har også en ressursdimensjon, særlig for tjenestetildelingen. For beboerne kan det å bli plassert i et nabolag også være en blandet opplevelse. Det kan være en mulighet for å holde seg på avstand fra et belastet miljø, men det kan også føre til ensomhet og isolasjon, der man blir stigmatisert i nabolaget der man er plassert. Det er dermed flere dilemmaer å forholde seg til på dette området.

Kommunen har også et antall kommunale boliger med tjenester tildelt etter en individuell vurdering (jamfør tradisjonelle omsorgsboliger), disse er EHTs ansvar. Her handler arbeidet mye om å vedlikeholde gode tjenester og ha oversikt over eventuelle nye tjenestebehov i hjemmet som kan oppstå hos bruker. Her blir utfordringen først å kunne oppdage behovet, for så å ha de nødvendige tjenestene på plass som kan møte de ulike behovene som kan oppstå for dem som har eller får tildelt bolig med tjenester i hjemmet. Kommunen har flere oppfølgingstjenester som arbeider i folks hjem. Flere i kommunen mer enn antyder at koordineringen mellom disse tjenestene ikke fungerer tilfredsstillende.

En del av løsningen her kan være en bedre koordinering av de ulike hjemme- og oppfølgingstjenestene for å sikre at tjenestebehov blir fanget opp. En annen del-løsning som blir nevnt av flere personer i ulike enheter, er miljøvaktmester; en «vaktmester pluss» som både kan hjelpe å skifte batteri i en røykvarsler eller henge opp en lampe, men som også har litt lengre «boligsosiale antenner» enn en vaktmester som kun utfører praktisk vedlikeholds- og reparasjonsarbeid. Annen oppsøkende virksomhet i boområdene, og/eller lavterskeltilbud med miljøarbeidere og andre som kan møte vanskeligstilte «i øynehøyde»; som væresteder med matservering og aktiviteter, kan

også være en god løsning for å komme tettere innpå målgruppen, særlig dem som enten ikke har kunnskap om egne rettigheter til hjelpetilbud, eller som har store behov, men ikke er motiverte for å ta imot hjelp. «De hundre kaffekoppers metode» er på mange måter en undervurdert metode for å komme i posisjon til å hjelpe mennesker med store levekårsproblemer, særlig dem med ROP-lidelser (Lied 2013; Skatvedt og Edland-Gryt 2012).

Å imøtekomme bostedsløse eller personer som står i fare for å bli bostedsløse og problemstillinger rundt bostedsløshet er etter vår inntrykk en viktig utfordring, selv om det ikke handler om et stort antall personer. Rælingen har ikke et større antall bostedsløse enn det som er «normalt» for andre lignende kommuner. Disse få personene har til gjengjeld ofte store levekårsutfordringer som fordrer langvarige og koordinerte tjenester fra kommunens side. Det handler om både store personlige kostnader (i vid forstand) for de bostedsløse, og om store økonomiske kostnader og ressurs- og kompetansebehov for kommunen.

Det er også flere andre mer målgruppespesifikke utfordringer for kommunen som fordrer godt samarbeid, koordinering og riktig kompetanse. God tilgang til kompetanseutvikling, samt god forankring i rådmannsgruppen og politisk nivå er viktig. Dette må også kobles sammen med forankring i kommunale planer, som igjen bør være forankret i statlige retningslinjer og planer. Husbanken vil sannsynligvis være en god sparringspartner her. I arbeidshverdagen vil også Husbankens nye nettportal med informasjon om for eksempel gode innovative prosjekter kunne være et godt verktøy.¹⁸

7.5 Strategier for boligfremskaffelse og bruken av de boligsosiale virkemidler

Gode strategier for boligfremskaffelse som sikrer en tilstrekkelig sammensetning og antall boliger i samsvar med de vanskeligstiltes behov er nødvendig for at kommunen skal lykkes i sitt boligsosiale arbeid. Her har fortsatt kommunen som nevnt en del å gå på. Effektive fremskaffelsesstrategier kjennetegnes av en aktiv og kompetent virkemiddelbruk som utnytter mulighetene i de

¹⁸ Se <https://www.veiviseren.no/>

boligsosiale virkemidlene. En slik virkemiddelbruk medfører at kommunen i større grad kan utnytte det boligsosiale potensialet som ligger i det private leie- og eiemarkedet. Kommunen har jobbet målrettet med å utnytte det private leiemarkedet, blant annet ved å ansette en boveileder i NAV som i praksis har fungert som boligsosial leiemeidler, samt gjennom utstrakt bruk NAV-garantier for depositum. Dette arbeidet fremstår som svært effektivt og fruktbart. Arbeidet med aktivt informasjonsarbeid opp mot private potensielle utleiery ved blant annet å sikre deres interesser gjennom risikoreduserende tiltak, er en integrert del av en effektiv boligsosial politikk.

Kommunens arbeid med å utnytte boligsosiale etableringsmuligheter i eiemarkedet i Rælingen, fremstår ikke like aktivt og målrettet. Startlånet har vist seg at å ha stort boligsosialt potensiale, gitt at den brukes i samsvar med kriteriene for god startlånspraksis (Astrup m. fl. 2014). Flere studier har vist at en stor andel av kommunale leietakere har økonomisk potensiale til å bli eiere. Forskriftsendringen i 2014 må forstås på denne bakgrunn, som et politisk ønske om å realisere dette mulighetsrommet. Samtidig viser KOSTRA at kommunens startlånsbruk er lavere enn både gjennomsnittet for fylket og landet for øvrig. En viktig konsekvens av en potensielt underbruk av ordningen er, som modellen i begynnelsen av dette kapitlet illustrerer, at det private markedet ikke utnyttes godt nok til boligfremskaffelse, noe som igjen kan medføre en dårligere gjennomstrømming i kommunale boliger og en opplevelse av mangel på boliger generelt. Ved å utnytte eierpotensialet blant vanskeligstilte i kommunen kan kommunale boliger i større grad brukes opp mot grupper og husstander som ikke har dette potensialet. At kommunen opplever utfordringer knyttet til gjennomstrømming i kommunale boliger er på denne bakgrunn ikke overraskende. Relativt lav aktivitet i bruken av startlånet og således potensielt lav utnyttelsesgrad av eierpotensialet blant vanskeligstilte i Rælingen, skyldes ikke mangel på kompetanse og organisering av startlånet, som vurderes som gjennomgående å være god både tildeling og oppfølging. Utfordringen synes i større grad å ligge i forankringen av dette arbeidet når det gjelder målrettet innsats mot kommunale leietagere. Per i dag har kommunen ikke foretatt noen systematisk kartlegging av eierpotensialet blant sine kommunale leietagere. Startlånsbruken har gått ned etter at mange private banker langt på

vei har sluttet å samfinansiere boligkjøp med startlån. Dette har medført at kommunene må sitte på betydelig større utlånsporteføljer for opprette tidligere startlånsaktivitet, noe Rælingen har vegret seg for å gjøre. Dette har medført en nedjustering av bruken. Med relativt lave rammer startlånet har det blitt vanskeligere å ta ute eierpotensialet i gruppen.

Kommunen har foretatt anskaffelse av nye kommunale boliger gjennom kjøp eller innleie på det private markedet. Denne anskaffelsesstrategien har sine fordeler og ulemper. Gjennom kjøp på bruktboligmarkedet kan kommunen raskt skaffe nye boliger ved behov. Selv om en slik oppkjøpsstrategi kan bedre boligdekningen på lengre sikt, vil den kortsiktige effekten kunne være at boligprisene presses ytterligere opp, noe som kan skape utfordringer for andre vanskeligstilte på kort sikt. Som vi skal se finnes det nye anskaffelsesstrategier som i større grad muliggjør at boligsosiale føringer kan legges inn utbyggingspolitikken med lav kostnadsprofil for kommunen.

7.6 Hvordan kan Rælingen løse utfordringene?

Rælingen har gjennom sin deltagelse i kommuneprogrammet vist at de ønsker å sette de boligsosiale utfordringene i kommunen på agendaen. Husbankens kommuneprogram er en strategi som skal styrke kommunenes arbeid og bedre organiseringen og forankringen av boligsosialt arbeid, samt å øke kompetansen og bedre samspillet mellom de boligpolitiske virkemidlene. Valget av program som metode gir kommunene et verktøy til å ta tak i sine spesifikke utfordringer. Løsningen av disse utfordringene vil ofte kreve at kommunen endrer sin innretning av det boligsosiale arbeidet når det gjelder forankring, organisering, kompetanse og virkemiddelbruk. Én måte å ta tak i utfordringene i det boligsosiale arbeidet på er å identifisere utfordringene eksplisitt. Men for at kommunen skal kunne utarbeide effektive og konkrete handlingsplaner som kan løse disse utfordringene, må kommunen først definere målsetninger for det boligsosiale arbeidet. En målsetning er uttrykk for kommunens boligsosiale ambisjonsnivå og definerer hvilken endringstilstand som vil konstituere at utfordringen er å anse som løst. Gjennom å definere eksplisitte målsetninger i det boligsosiale arbeidet vil kommunen (og Husbanken) lettere kunne se hvilke tiltak og hvilken ressursramme

som må settes inn i arbeidet. Vi begynner med se målformuleringer knyttet til kommunens og foranalysens identifikasjon av de viktigste boligsosiale utfordringene og dernest tiltak for å nå disse målene.

7.6.1 Formulering av mål for kommuneprogrammet

Det er viktig at kommunens boligsosiale hovedmål kan relateres til de overordnede målene for kommuneprogrammet. Hovedmålene og innsatsområdene for Husbankens kommunesatsing er:

1. Alle skal ha et trygt sted å bo. Hovedinnsatsområdene her er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få hjelp til å komme fra midlertidig til varig bolig, og/eller hjelp til å skaffe en egnet bolig.
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet. Innsatsområdene er å forhindre/forebygge utkastelser, samt å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Her gjelder tre innsatsområder:
 - a) Sikre god styring og målretting av arbeidet gjennom kunnskapsbasert og god organisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, også med vekt på dialog med brukerne.
 - b) Stimulere til nytenkning og innovasjon, i samarbeid mellom de ulike relevante aktørene.
 - c) Planlegge for gode bomiljø, der kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen (Husbanken 2016a: 5).

Hver kommunes boligsosiale satsing i samarbeid med Husbanken, skal være skreddersydd for kommunen i samsvar med sine utfordringer og sitt utgangspunkt. De vanskeligstilte på boligmarkedet i en spesifikk kommune er ikke én homogen gruppe, de må derimot arbeides med på ulike måter fordi de har ulike behov og utfordringer.

Som vi så tidligere i denne rapporten har kommunen som et ledd i programarbeidet utarbeidet et *trafikkelysdokument* hvor de har

definert sine boligsosiale hovedutfordringer med utgangspunkt i programmets satsingsområder:

6. Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.
7. Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene.
8. Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon.
9. Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid med ulike involverte aktører.
10. Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunen planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

Som nevnt, har vi ingen holdepunkter for å bestride kommunens utfordringsanalyse med tilhørende målformuleringer. I lys av modellen kan vi komme med noen supplerende perspektiver.

Målsetning 1) er uttrykk for at kommunen per i dag ikke har et tilstrekkelig botilbud, kvalitativt eller kvantitativt. Målsetning 2) er uttrykk for betydningen av botilbudets sammensetning for at botilbud skal kvalitativt tilfredsstillende. Målsetning 3) uttrykker den grunnleggende sammenheng at et tilstrekkelig botilbud må suppleres med et tilstrekkelig tjenestetilbud for at enkelte vanskeligstilte grupper skal kunne nyttiggjøre seg av boenhetene. Målsetning 4) er mer prosessorientert og kan tolkes som at kommunen innretter det boligsosiale arbeid når det gjelder kompetanse, organisering og virkemiddelbruk slik at

1. Kommunen får et tilstrekkelig botilbud
2. Utvikler et tjenesteapparat som kobler boliger og tjenester slik at alle vanskeligstilte kan få en trygg og god bosituasjon

Målsetning 4) er på mange måter den viktigste målformuleringen fordi den peker mot det endringsarbeid som kommunen må gjennom for å oppnå resultater på I. og II. Målformulering 5) peker mot nye virkemidler og strategier knyttet til den overordnede målformuleringen i I. Dette er betimelig siden kommunen i relativt liten grad har jobbet aktivt og målrettet for å utvikle botilbudet sitt

i kombinasjon med at kommunen har opplevd relativt stor tilflytting og innvandring de siste årene. Alt i alt berører målformuleringene 1-5 de aller viktigste aspektene av det boligsosiale arbeidet og utgjør således et godt grunnlag for kommunens arbeid innenfor kommuneprogrammet. Siden oppnåelse av bedre boligsosiale resultater vil kreve endringer i hvordan kommunen jobber, kan målformuleringen i 4) i større grad brytes ned og konkretiseres. Resultatene vil komme når prosessene gjennom økt læring og utvikling blir bedre. Innsatsen i kommuneprogrammet skal med andre ord målrettes mot å oppnå langsiktige effekter, mot kunnskapsutvikling og læring for de involverte og mot utvikling slik at innovative grep kan settes inn på det boligsosiale området i Rælingen.

7.6.2 Forslag til hvordan Rælingen kan nå Kommuneprogrammets mål

Vi vil avslutningsvis peke på i en mer konkretisert form retning og mulige (del)mål og tiltak for Rælingens videre utvikling av et helhetlig, kompetent, behovsdimensjonert og koordinert boligsosialt arbeid. Hvordan kan det boligsosiale arbeidet i Rælingen utvikles videre? Hvilke innovative grep kan og bør vurderes?

Vi vil i den avsluttende dele opp diskusjonen i to deler. Tiltak og grep for

1. Å bedre botilbudet i kommunen
2. Å bedre koblingen mellom bolig og tjenester.

Her er det viktig å understreke at kommunen allerede har gjort flere gode og viktig grep.

Tiltak og grep for å bedre boligtilbud

Alle skal bo godt og trygt, er målet for statens boligsosiale satsing, og bør også være et overordnet mål for Rælingen kommune. Som vi har sett fordrer dette at kommunen jobber helhetlig.

Dette innebærer, som vi har sett, at kommunen jobber systematisk og aktivt

- med å utnytte det boligsosiale potensialet i det private boligmarkedet.
- for å sikre at den kommunalt disponerte boligmassen er bedre tilpasset de vanskeligstiltes boligbehov

Som vi så i modellen bør disse arbeidsområdene sees i sammenheng. Tiltak som innebærer en bedre utnyttelse av det private markedet vil også bedre utnyttelsen av kommunens utleieboliger gjennom økt gjennomstrømming.

Nye grep og tiltak for å utnytte det boligsosiale i det private markedet.

Kommunen jobber godt og aktivt med å utnytte potensialet i det private leiemarkedet. Dette arbeidet er viktig og bør videreføres. Tiltakene vi presenterer går i hovedsak på utnytte eierpotensialet blant vanskeligstilte, samt stimulere til økt boligbygging.

Utnyttelse av eierpotensialet blant vanskeligstilte

Kommunen har en relativt lav bruk av startlånet, samtidig som forskning har vist et betydelig økonomisk eierpotensiale blant kommunale beboere (Aarland 2011). Kommunen har svært gode rutiner for oppfølging av mislighold knyttet til startlånet, som er i samsvar med kriteriene for beste praksis (Astrup m. fl. 2015). Kommunen har derfor, ikke overraskende, svært lite tap. I tillegg har Husbanken gode ordninger for å dekke eventuelle tap for kommunen. Kommunen oppfordres derfor til å ta en ny vurdering på om hvorvidt dagens startlånsrammer er tilstrekkelig store. I den forbindelse bør kommunen vurdere en systematisk kartlegging av eierskapspotensialet til samtlige beboere i kommunens disponerte boliger, særlig dem som har tidsubestemte kontrakter. For at vanskeligstiltes eierskapspotensiale skal kunne utnyttes fullt ut er det en forutsetning at startlånet kan gis med fastrente. Økt fastrentebruk vil også medføre at midlene som er tilgjengelige gjennom *tilskudd for etablering* i større grad effektiviseres og spres på flere brukere (Astrup m. fl. 2014). Per i dag har kommunens ledelse gitt saksbehandleren for startlånsordningen føring om liten bruk av fastrente. En slik lokal føring for ordningen bør gjennomgås på nytt i samråd med Husbanken. Det bør også tas en

ny gjennomgang av rutinene og retningslinjene i kommunen når det gjelder startlånsbruk. Sikrer dagens rutiner og retningslinjer at

- startlånets samspill med de øvrige boligsosiale virkemidlene i tilstrekkelig grad utnyttes?
- Vedtaksteamene for startlån og tildeling kommunale bolig (med og uten tjenester) er tilstrekkelig koordinerte slik at søkerens presenterte eller potensielle startlåns kvalifikasjoner rutinemessig vurderes ved tildeling eller fornyelse av kommunale leiekontrakter?

I den forbindelse bør det også vurderes om det er behov for økt kompetanse på de boligsosiale virkemidlene utover dem som sitter i vedtaksteamet på startlånstildelingene. De har de siste årene vært mye forskning og innovasjon rundt bruken av startlånsordningen, eventuelt sammen med de øvrige virkemidlene; om hvorvidt de kan tilpasses til den enkelte søker, noe som kan muliggjøre at relativt høy belåningsgrad kan kombineres med lav inntekt uten at dette slår ut i stor risiko for låntager eller kommunen (Aarland 2011, 2012; Astrup m. fl. 2015; Astrup m. fl. 2014; NOU 2011:15).

De boligsosiale virkemidlene har de siste årene blitt mer kompetansekrevene i bruken, og det er viktig at kommunen jobber kontinuerlig med boligfaglig utvikling og oppdatering gjennom boligfaglige nettverk, samlinger og konferanser. Det er utviklet flere modeller for å kartlegge de kommunale beboeres statiske eierpotensiale, der mulighetene for etablering i eiemarkedet settes inn i en mer dynamisk sammenheng gjennom såkalte leie- til eie- modeller (Barlindhaug og Astrup 2009; Husbanken 2014a). Grunntanken er at det skilles mellom eierpotensialet i dag og i fremtiden. Manglende eierskaps potensial i dag er ikke ensbetydende med at startlåns kvalifikasjoner ikke kan oppstå på et framtidig tidspunkt.

Tildeling av kommunal bolig bør settes i sammenheng med en plan for videre boligkarriere som tar sikte på realisering av dette dynamiske eierpotensialet. Startlånet kan dermed betraktes som en opsjon som utløses under visse betingelser, for eksempel knyttet til god økonomisk disposisjonsevne og generelt god oppførsel under leieperioden. Slike ordninger kan således stimulere til at søkere i større grad tar ansvar for eget liv samtidig som kommunen får et

bedre kunnskapsgrunnlag for en eventuell tildeling, som igjen kan medføre mer robuste tildelinger og mindre risiko.

Et konkret eksempel på hvordan en slik kan utformes finnes i rapporten *Leie-Før-Eie. – En ny modell for eieetablering av vanskeligstilte husstander* (Husbanken 2014a). Modellen går i korthet ut på at kommunen kjøper en bolig tilpasset en bestemt husstands behov. Modellen kombinerer leie- og eie, gjennom å gi en vanskeligstilt husstand mulighet til å leie en bolig før de kjøper den. På den måten får man et klart skille mellom leie- og eie, samtidig som man ser de to tingene i sammenheng. Boligen som kommunen kjøper inn til en gitt husstand finansieres med 80 prosent grunnlån og 20 prosent tilskudd til utleieboliger. Kommunen kjøper boligen for en sum i år null, og inngår deretter et leieforhold med husstanden, der husstanden har en opsjon på å kjøpe boligen i år fem (evt. år tre) for prisen som kommunen kjøpte boligen for i år null. På den måten oppnår husstanden noen av fordelene ved å eie (ved prisstigning), samtidig som de ikke utsettes for risiko i leieperioden. Opsjonen på kjøp er valgfri, og husstanden kan velge å avstå fra å kjøpe boligen. Slike modeller medfører at boligsosial eieretablering i større grad sees i sammenheng med kommunale boliger og på den måte øker gjennomstrømmingen i dette leiesegmentet.

Kommunens tilrettelegging for og stimulering til boligbygging i privat regi

Når kommunen har behov for nye kommunale boliger (uten tjenester) har disse blitt anskaffet i det private bruktboligmarkedet, med de potensielle ulemper det kan medføre for en presskommune. Kommunen har således ikke, som vi har sett, integrert boligsosial boligpolitikk i sin areal- og samfunnsplanlegging, selv om de har juridisk anledning til det.

Plan- og bygningsloven (§ 64b) åpner for at utbyggingsavtaler (mellom private utbyggere og kommunen) kan regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene. Innovasjon på virkemiddelbruk i Husbankens regi åpner for muligheter for at utbyggingsavtale utformes uten at kommunen tar eierposisjon, men i stedet får disposisjonsrett til en andel av boligene i en gitt periode. Dette er utleieboliger med en såkalt *tilvisningsavtale*. På den tidligere nevnte nettsiden www.veiviseren.no

har Husbanken skissert en klar fremgangsmåte for kommuner som er interessert i å skaffe utleieboliger på denne måten. Husbanken krever at ønsket om fremskaffelse ved hjelp av denne modellen er forankret i politisk og administrativ ledelse i kommunen, samt at kommunen har etablert en oversikt over lokalt boligbehov på kort og lang sikt. Når dette er på plass må kommunen inngå et samarbeid med en privat utbygger. Når en samarbeidsavtale er på plass kan utbygger søke å finansiere prosjektet gjennom Husbankens grunnlånsordning. Oslo kommune har inngått et samarbeid med boligutviklingselskapet Selvaag, hvor nye boliger er bygget med 100 prosent grunnlånsfinansiering og intet tilskudd; derav begrepet *Selvaagmodellen* (jfr fks. Johannessen 2015, 2016). Kommunen får en tilvisningsavtale 50 prosent av leilighetene i periode på 30 år. Sammenlignet med eksisterende finansieringsmodeller for kommunale utleieboliger innebærer modellen en betydelig lavere kostnadsprofil. Dette er et potensielt nytt virkemiddel som kan være av stor betydning og skaffe et tilstrekkelig antall boliger i Rælingen.

Grep og tiltak for å bedre kobling mellom bolig og tjenester

Dette området er et av de vanskeligste og mest kompetansekrevende innen det boligsosiale arbeidet. utfordringen består blant annet i å identifisere hvilke tjenester som er nødvendige for at brukeren skal kunne meste et boforhold, og samtidig ha ressurser og kompetanse til å tilby et slikt tjenestetilbud. Dette kompliseres ytterligere av at en del vanskeligstilte ikke ønsker å motta tjenester som kommunen mener de trenger. Resultatet kan fort bli både husleierestanser og manglende ivaretagelse av boligen, i tillegg til store og ofte eskalerende levkårsproblemer hos brukeren. Slike tilfeller kan ofte skape vanskelige dilemmaer for kommunen. Dersom de ikke foretar seg noe kan dette fort bli oppfattet som et signal til de øvrige beboere at «anything goes». Dersom kommunen kaster vedkommende ut, havner personen raskt hos NAV, som har plikt til å bistå individer med et akutt boproslem med midlertidige (og ofte dyre) boliger. Resultatet kan fort bli en kostbar og for brukeren skadelig runddans i systemet. Kommunen har derfor jobbet målrettet med å forebygge utkastelser, og det er blitt opprettet et eget boligsosialt team til dette formålet. Dette er problem som mange andre kommuner sliter med og følgelig har det vært en del innovasjon på området, men det er fortsatt ingen

etablert konsensus om hvordan slike «wicked problems» best kan løses. Det er flere i kommunen som har etterlyst kompetanse om Husleieloven og at betingelser om mottak av tjenester skal bygges inn som forutsetninger i kontraktene ved tildeling. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at slike komplekse helse- og sosialfaglige problemstillinger bør og kan løses juridisk. Se for øvrig kapitlet om målgrupper og utfordringer, samt delkapitlet om samme tema her i sluttkapitlet.

7.6.3 Innspill til det videre boligsosialt arbeid

Ansvar for programarbeidet og organiseringen og gjennomføringen ligger i hovedsak hos Rælingen kommune. Vi vil likevel avslutningsvis komme med noen korte avsluttende betraktninger om momenter vi mener vil være viktig ved gjennomføringen av kommunens deltakelse i Kommuneprogrammet. Innenfor arbeidets organisering, hvor en skal prøve å finne nye og mer hensiktsmessige måter å organisere arbeidet på, kan det være viktig å ha fokus på roller og funksjoner og i mindre grad personer. I noen tilfeller kan ressurspersoner, det man ofte kaller *ildsjeler*, kompensere for svakheter i organisering. Samtidig er det alltid en fare for at ildsjeler brenner ut om for mye ansvar og for mange oppgaver blir lagt på dem alene. Politisk forankring, som vi allerede har sett flere eksempler på, vil ofte være avgjørende for hvorvidt kommunen lykkes i det boligsosiale arbeidet. Flere av tiltakene vil kreve økonomiske bevilgninger og politiske prioriteringer, og tilstrekkelig forankring er avgjørende for om det boligsosiale arbeidet får tilstrekkelig ressursmessige rammer. For å få til det, er det viktig at politikerne får eierskap til det boligsosiale feltet. Boligsosiale tiltak retter seg direkte eller indirekte inn mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Derfor er det etter vårt syn viktig å få inn et brukerperspektiv med reelle muligheter for medvirkning i planleggingen og gjennomføringen, for å sikre at tiltakene er godt tilpasset brukernes behov.

Litteratur

- Aarland, Kristin (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Aarland, Kristin (2012): *Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering: en studie av eierskapspotensialet over tid basert på bostøtteregisteret*. Oslo: NOVA.
- Astrup, Kim Christian, Rolf Barlindhaug, og Per Medby (2015): *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler - empiriske analyser*. Oslo: NIBR.
- Astrup, Kim Christian, Lars Monkerud, Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug, og Kristin Aarland (2014): *Hva er god startlånspørelse? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf, og Kim Christian Astrup (2008): *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån* (Vol. 2008:13). Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, Rolf, og Kim Christian Astrup. (2009). *Fra leie til eie : eller delt eierskap* NIBR-notat (online), Vol. 2009:115.
- Barlindhaug, Rolf, Katja Haarslev Johannessen, og Evelyn Dyb (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier* (Vol. 2011:8). Oslo: NIBR.
- Beatty, Timothy K. M., og Dag Einar Sommervoll (2012): "Discrimination in rental markets: Evidence from Norway". *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121-130. doi:10.1016/j.jhe.2012.03.001
- Brattbakk, Ingar, Aina L. Hagen, Monika G. Rosten, Oddrun Sæter, Jenny Osuldsen, Bengt Andersen, . . . Katja Bratseth

- (2015): *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Dyb, Evelyn (2005): *Bostedsløs; posisjon på boligmarkedet eller identitet?* (Vol. 383-2004). Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dyb, Evelyn, Janne Helgesen, Ingar Brattbakk, Klaus Peter Otto Bergander, og Husbanken (2006): *Løslatt og hjemløs*. Oslo: NIBR.
- 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* (Vol. 2008:15). Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, og Arne Holm (2015): *Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, og Katja Johannessen (2013): *Bostedsløse i Norge 2012: en kartlegging*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, og Camilla Lied (2015a): *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, og Camilla Lied (2015b): *Bustadsosialt arbeid i Førde. Foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, Camilla Lied, Katja Johannessen, og Torunn Kvinge (2013): *Forklaringer på bostedsløshet*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, Camilla Lied, og Helge Renå (2011): *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: Foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Dyb, Evelyn, Liv Johanne Solheim, og Siri Ytrehus (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forl.
- Fimreite, Lise, og Tor Medalen (2005): *Governance i norske storbyer : mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Grønningsæter, Arne Backer, Lars-Erik Becken, Vidar Bakkeli, Synne Klingenberg, og Anne Hege Strand (2014): *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, Lars, og Viggo Nordvik (2007): *Tilbudet av leide boliger* (Vol. 6/07). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA-skriftserie (trykt utg.)
- Holm, Arne, og Kim Christian Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg* (Vol. 2009:26). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holm, Arne, Marit Helgesen, og Stian Lid (2015): *Bolig etter fengsel og institusjon - samhandling mellom forvaltningsnivåer*. Oslo: NIBR.

- Holm, Arne, og Siri Nørve (2007): *Bostedsløse i små og mellomstore kommuner: strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet* (Vol. 2007:8). Oslo: NIBR.
- Husbanken (2009): *Rom for trygghet og omsorg : veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem*. Drammen: Husbanken.
- Husbanken. (2014a). *Leie-før-eie. -En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper* Retrieved from <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/7g1.pdf>
- Husbanken (2014b): *Resultatrapport 2014. Boligsosialt utviklingsprogram region øst (2009-2015). Status på utviklings- og resultatområder i 14 programkommuner for programmets hovedmål og delmål etter fem år med utviklingsprogram*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2016a): *Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020. Programbeskrivelse*. Oslo: Husbanken <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/3e4.pdf>
- Husbanken (2016b): *Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016-2020*. Oslo: Husbanken. <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/3e4.pdf>
- Husbanken (2016c): *Tiltaksplan Bolig for velferd 2016*. Oslo: Husbanken.
- Johannessen, Katja (2015): "Et boligsosialt kinderegg? Modell for bygging av utleieboliger uten tilskudd". *Plan*, 46(06), 34-36.
- Johannessen, Katja (2016): "Et system under press?". *Plan*, 47(02), 16-22.
- Johannessen, Katja, og Evelyn Dyb (2011): *På ubestemt tid: dognovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger* (Vol. 2011:13). Oslo: NIBR.
- Johannessen, Katja, Camilla Lied, og Evelyn Dyb (2014): *Kartlegging av bostedsløse i Bergen kommune*. Oslo: NIBR.
- KMD (2014): *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Oslo: KMD. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/bo-by/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
- Kvinge, Torunn, og Per Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge: kartlegging av offentlig ressursbruk* (Vol. 2011:3). Oslo: NIBR.
- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen, og Jardar Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner* (Vol. 18/08). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lied, Camilla (2013): *Gatejurister: oppsøkende retts hjelp til folk med rusrelaterte problemer*. Oslo: Akademika forlag.

- Myrvold, Trine Monica (2002): *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv* (Vol. 2002:5). Oslo: NIBR.
- Nadim, Marjan, og Roy A. Nielsen. (2009). *Barnfattigdom i Norge : omfang, utvikling og geografisk variasjon* FAFO-rapport (online), Vol. 2009:38.
- Nordahl, Berit (2012): *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.
- NOU 2011:15 *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Renå, Helge, og Camilla Lied (2013): *Boligsosialt arbeid i Flora kommune - en foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet* (Vol. nr. 3:8 (2)). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rælingen kommune (2014a): *Plan for kommunens boligsosiale virksomhet 2013 -2016*. Fjerdingby: Rælingen kommune.
- Rælingen kommune (2014b): *Temaplan. Tjenestene i avdeling psykisk helse og rus 2014-2020*. Fjerdingby: Rælingen kommune.
- Rælingen kommune (2015a): *Handlingsprogram 2016-2019*. Fjerdingby: Rælingen kommune.
- Rælingen kommune (2015b): *Helse- og omsorgsplan 2015-2026*. Fjerdingby: Rælingen kommune.
<http://www.ralingen.kommune.no/planoversikt.302779.no.html>
- Skardhamar, Torbjørn, og Kjetil Telle (2012): "Post-release Employment and Recidivism in Norway". *Journal of Quantitative Criminology*, 28(4), 629-649.
doi:10.1007/s10940-012-9166-x
- Skatvedt, Astrid, og Marit Edland-Gryt (2012): *Øyeblikksomsorg – et verktøy for bedring. Evaluering av 24SJU – et lavterskeltilbud til personer med dårlig psykisk helse og rusmiddelproblemer*.
- St. mld 17 (2012-2013) *Bygge-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar* (Vol. 17(2012-20)). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Søholt, Susanne, og Kim Christian Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet* (Vol. 2009:2). Oslo: NIBR.
- Sørvoll, Jardar, og Monica Five Aarset (2015): *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Tronstad, Kristian Rose (2015): *Innvandring og integrering i Haram*. Oslo: NIBR.

- Ulfrstad, Lars-Marius (2011): *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ytrehus, Siri, Inger Lise Skog Hansen, Åsmund Langsether, Hans Christian Sandlie, og Anna Skårberg (2007): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2* (Vol. 2007:23). Oslo: Fafo.
- Yttredal, Else Ragni, Susanne Moen Ouff, og Marte Hanche-Olsen (2013): *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport*. Volda: Møreforskning.

Vedlegg 1

Eksempel på en normal prosess i et kommunalt leieforhold¹⁹

Kommunen har et stort antall ulike prosedyrer og retningslinjer innenfor boligsosialt arbeid. Vi har valgt å la være å gjengi dem alle i denne rapporten, da det blir for omfattende. Noen av de sentrale har vi valgt å legge til som vedlegg. Kommunen har i sin interne kvalitetslos laget et eksempel på en normal prosess i et kommunalt leieforhold. Vi gjengir dette eksemplet her, for å gi et eksempel på samspillet mellom EIE og de andre enhetene og tjenestene i en leieprosess:

- Søknad om kommunal utleiebolig sendes THO.
- THO sender søknad om kommunal utleiebolig for registrering i arkiv.
- Konsulent boligsosialt arbeid kaller inn søker til en samtale som et ledd i saksbehandlingen.
- Søknad om kommunal utleiebolig behandles i vedtaksteam.
- Konsulent boligsosialt arbeid fører opp søker på oversikt over boligsøkere med tilsagn på bolig.
- Ledige leiligheter tildeles i vedtaksteam.

¹⁹ Internt kommunalt dokument.

- Konsulent boligsosialt arbeid kontakter boligsøker med muntlig beskjed om tildeling.
- Bestilling på kontrakt sendes skriftlig pr epost til eiendomskonsulent A med kopi til eiendomskonsulent B.
- Boligsøker henvender seg på NAV med søknad om garanti for depositum.
- NAV etterspør leiekontrakt (nødvendig dokumentasjon i saksbehandlingen).
- Eiendomskonsulent A produserer kontrakten.
- Eiendomskonsulent B mottar kontrakten og kaller inn til kontraktsmøte.
- Ved behov deltar konsulent boligsosialt arbeid.
- Det avholdes kontraktsmøte.
- Boligsøker leverer kopi av leiekontrakt til NAV.
- Det avholdes overtakelse med eiendomskonsulent B, konsulent boligsosialt arbeid deltar ved behov/når det er ønskelig.
- Eiendomskonsulent C og konsulent boligsosialt arbeid befarer leiligheten i tråd med leiekontrakten.
- Vedlikeholdsbehov; henvendelse til servicetorget, fagtjeneste eller konsulent boligsosialt arbeid.
- Skyldig husleie? Kontakt med konsulent innkreving og NAV (egen prosedyre).
- Oppfølging av fagtjenesten og/eller konsulent boligsosialt arbeid i leieperioden.

Vedlegg 2

Retningslinjer for tildeling av kommunal utleiebolig uten tjenester i Rælingen kommune²⁰

1. Formålet med kommunale utleieboliger
Kommunale utleieboliger er et virkemiddel for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Tildeling av kommunal utleiebolig er som hovedregel å betrakte som midlertidig hjelp.
Retningslinjene skal bidra til økt rettsikkerhet.
2. Virkeområde
Rælingen kommunestyre vedtok 12.02.14 Plan for kommunens boligsosiale virksomhet. Disse retningslinjene skal legges til grunn for søknadsbehandling og tildeling av kommunale utleieboliger uten tjenester i Rælingen kommune.
Retningslinjene gjelder ikke enkeltpersoners rett til midlertidig bolig etter Lov om sosiale tjenester i NAV, §27.
3. Målgruppe
Målgruppa for retningslinjene er personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.
Målgruppa omfatter personer som trenger hjelp til å

²⁰ Kommunens egne retningslinjer.

skaffe seg bolig på grunn av dårlig økonomi, nedsatt funksjonsevne, helsemessige eller sosiale problemer.

4. Råd og veiledning

Søkere til kommunale utleieboliger uten tjenester har krav på å få råd og veiledning om alternative løsninger for sitt boligbehov og til å fylle ut søknadsskjema. Leietakere som ønsker å fornye leiekontrakten kalles inn til en veiledningssamtale. Veiledning av boligsøkere innebærer arbeid med bosetting i det ordinære leiemarkedet i tilknytning til søknad og i løpet av kontraksperioden.

5. Krav for å få leie kommunal utleiebolig uten tjenester

5.1 For å leie kommunal utleiebolig uten tjenester, må pkt.

5.2 – 5.6 være oppfylt.

Det kan gjøres unntak fra en eller flere av kravene ved akutt behov eller dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn. Barns situasjon skal vektlegges.

5.2 Søker må være uten alternative muligheter

Hvis søker har alternative muligheter til selv å skaffe egnet bolig, eller dersom kommunen formidler annen egnet bolig gjennom privat aktør som søker får tilbud om, er han/hun som hovedregel ikke kvalifisert for tildeling av kommunal utleiebolig uten tjenester.

5.3 Oppholdstillatelse og botid

Søker må på søknadstidspunktet ha oppholdstillatelse i Norge, være folkeregistrert i Rælingen kommune og ha bodd sammenhengende i kommunen de siste tre år.

5.4 Nåværende boforhold

Søker må være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig og ha behov for hjelp til å skaffe seg bolig. Søker anses for å være i ferd med å bli uten egnet bolig hvis

- a) Leiekontrakten utgår innen seks måneder uten at søker har rett til fornyelse, eller

- b) Hvis søker ikke har noe bosted ved utskrivning fra institusjon eller liknende botilbud, og utskrivelse vil skje innen seks måneder, eller
- c) Hvis søkers nåværende bolig ikke er egnet eller godkjent

5.5 Alder

Søker må på søknadstidspunktet være fylt 18 år. Det kan gjøres unntak fra vilkåret til alder hvis søker har daglig omsorg for barn, eller det foreligger andre særlige grunner. Hvis søker er under 18 år, skal innvilgelse skje i samarbeid med verge eller tjenesteapparat.

5.6 Økonomiske forhold

Søkers økonomiske forhold må være slik at søker selv ikke er i stand til å skaffe seg egnet bolig. Det skal gjøres en individuell vurdering av husstandens totaløkonomi, der det tas hensyn til inntekt, formue, gjeldsbyrde, bidragsforpliktelse og liknende, sett opp mot muligheten søker har til å skaffe seg egnet bolig.

5.7 Uoppgjort gjeld til Rælingen kommune

Dersom søkeren ovenfor kommunen har misligholdt husleie, boliglånsforpliktelser, sosiallån og/eller andre forpliktelser, forutsettes det som hovedregel at restansen blir nedbetalt eller at det inngås en realistisk nedbetalingsavtale før vedkommende kan få tilsagn om kommunal utleiebolig.

5.8 Boevne/ oppfølgingsbehov

Dersom kommunen vurderer det som nødvendig med booppfølging, skal det utarbeides konkret avtale om dette, knyttet til vilkår i vedtak.

Det skal stilles krav om at søker har en plan for hvordan husleien blir betalt. Fagtjenesten bistår søker med tiltak ved behov. Dersom alle

muligheter er forsøkt, vil det bli vurdert forvaltning av inntekt.

6. Prioritering

Er antallet søkere som fyller grunnvilkårene i punkt 5, større enn antall kommunale utleieboliger uten tjenester til disposisjon, skal det gjøres en prioritering mellom søkerne som oppfyller vilkårene. Ved prioriteringen skal det legges vekt på søkerens ulike behov og hvilke typer boliger som er tilgjengelige. Søkere som etter en samlet vurdering synes å ha det mest påtrengende boligbehovet, skal prioriteres. Ved vurderingen av hvem som har det mest påtrengende boligbehovet, vektlegges særlig medisinske og/eller sosiale forhold, samt barns situasjon.

7. Saksbehandling

7.1 Tilsagn på kommunal utleiebolig uten tjenester

Tilsagn på kommunal utleiebolig uten tjenester skjer ut fra en skjønnsmessig vurdering og på grunnlag av gjeldende retningslinjer. Med tilsagn menes at man fyller kriteriene i disse retningslinjene for å kunne få tildelt kommunal utleiebolig uten tjenester, og at man blir satt på venteliste.

Det skal i tilsagnet opplyses om klageadgang, klagefrist, klageorgan, adressat for klage, nærmere opplysninger om hvordan klagen utformes, retten til å se sakens dokumenter, samt opplysninger om kommunens veilednings- og bistandsplikt.

En søker som får tilsagn på en kommunal utleiebolig uten tjenester, skal få tildelt bolig innen 6 måneder.

7.2 Avslag

Avslag på søknad om kommunal utleiebolig uten tjenester skjer ut fra en skjønnsmessig vurdering og på grunnlag av gjeldende

retningslinjer. Vedtak om avslag skal være skriftlig og begrunnet.

Det skal i vedtaket opplyses om klageadgang, klagefrist, klageorgan, adressat for klagen, nærmere opplysninger om hvordan klagen skal utformes, retten til å se sakens dokumenter, samt opplyse om kommunens veilednings- og bistandsplikt.

7.3 Bortfall av vedtak om leie av kommunal utleiebolig uten tjenester

Vedtaket bortfaller hvis:

- a) Søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tidspunktet for inngåelse av leiekontrakt, slik at søker ikke lenger fyller grunnvilkårene i punkt 5 for å få leie kommunal utleiebolig uten tjenester
- b) Søker ikke tar imot tilbud om kommunal utleiebolig uten tjenester eller en annen privat, egnet utleiebolig som kommunen formidler gjennom privat aktør.

7.4 Leietid

Husleielovens bestemmelser legges til grunn. Hovedregelen er at leietiden er tre år. Søkere med varig behov for kommunal utleiebolig kan etter en konkret vurdering gis lengre leietid enn tre år, eller en tidsubestemt leiekontrakt.

7.5 Nytt vedtak ved utløp av leiekontrakt til kommunal utleiebolig uten tjenester

Hvis leietaker ønsker å fornye leiekontrakten, må han/hun søke om dette. Søknaden bør fremsettes minst fire måneder før utløpet av inngått leiekontrakt, for at det skal være tilstrekkelig tid til å vurdere om søker fortsatt fyller kriteriene for å disponere kommunal utleiebolig uten tjenester for vanskeligstilte. Hvis det ikke finnes alternative bomuligheter, og øvrige vilkår i punkt 5 er oppfylt, fattes et nytt vedtak om leie av kommunal utleiebolig uten tjenester.

Hvis kommunen fatter vedtak om at søker skal få ny leiekontrakt, vurderer kommunen samtidig om søker skal tildeles annet egnet bolig, tilpasset husstandens nåværende situasjon.

7.6 Bytte av bolig

Søknad om bytte av tildelt kommunal utleiebolig uten tjenester, vurderes på grunnlag av gjeldende retningslinjer. Avslag på søknad om bytte av kommunal utleiebolig uten tjenester, kan ikke påklages.

8. Vedtak

Disse retningslinjene er vedtatt av Rælingen kommunestyre i møte

Vedlegg 3

Kriterier for innvilgelse av startlån²¹

Vedtak om startlån gjøres på bakgrunn av en vurdering av disse kriterier, samt formelle krav for søknad, jf. «Retningslinjer for saksbehandling av søknader om startlån»

1: Langvarige boligfinansieringsproblemer

Startlån gis til personer med langvarige boligfinansieringsproblemer.

2: Økonomisk evne til å betjene lånet

Søker må kunne betjene renter og avdrag på lånet, og samtidig ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Det benyttes til enhver tid Husbankens rentesatser og låneberegningssnorm som utgangspunkt. Unntaksvis kan skjønnsmessige individuelle vurderinger lande på en lavere grense for forbruk enn SIFOs referansebudsjett. Det er da viktig å ta høyde for at referansebudsjettet er et langtidsbudsjett der en også tar høyde for sjeldnere innkjøp som eksempelvis hvitevarer. Se www.sifo.no for mer informasjon om referansebudsjettet.

3: Botid i Rælingen kommune

Søker må på søkertidspunktet ha bodd i Rælingen minimum de siste 6 måneder.

4: Benyttet mulighet til sparing

²¹ Kommunens interne retningslinjer, ordrett gjengitt.

Søker skal ha benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene som aktuelle inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir. Punktet kan fravikes på bakgrunn av punktene under, hentet fra Husbanken.

- a) Dersom det er barn i husstanden, eller særlige helsemessige utfordringer tilsier at de må sikres en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid,
- b) Når husstanden har problemer med å dekke bostiftene, og refinansiering med startlån vil kunne bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin.
- c) Når husstandens bosituasjon hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet
- d) Når lånet vil bidra til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

5. Om boligen

Boligen det søkes startlån til må ligge i Rælingen. Boligen må være egnet for husstanden og rimelig i forhold til prisnivået på stedet. For boliger i borettslag vil både kjøpesum og andel fellesgjeld bli lagt til grunn for vurderingen.

Retningslinje for saksbehandling av søknader om startlån

Vedtakssteam

Annen dokumentasjon kan etterspørres der det anses som relevant. Etableringsgebyr: P.t. 1 % av lånebeløpet, minimum kr 500,-, maksimum kr 1.500,-.

Depotgebyr: De til enhver tid gjeldende satser.

Termingebyr: De til enhver tid gjeldende satser.

Tinglysingsgebyr. Etableringsgebyr og tinglysingsgebyr trekkes fra lånet ved utbetaling.

Lindorff administrerer startlansordningen for Rælingen kommune, som fører til et mva-tillegg på enkelte gebyrer.

Frarådningsplikt

Jamfør Lov om finansavtaler og finansoppdrag § 47 skal det gis veiledning i henhold til frarådningsplikten. Slik underretning skal skje skriftlig i vedtak der dette er aktuelt.

Sikkerhet for lån

Lån og tilskudd skal som regel være sikret ved pant i boligen.

Unntak gjelder mindre beløp ved tildeling av tilskudd til utbedring eller vedlikehold.

Ved samfinansiering med annen kredittinstitusjon er utgangspunktet at kommunen har prioritet etter hvor stor prosentandel lånet er av salgsverdien.

Vedtaks

Tilsagnsbrev eller avslag sendes søker i 2 eksemplarer. Ved tilsagn returneres bekreftelse til NAV innen 3 uker. Tilsagn gjelder normalt i 3 måneder fra vedtaksdato.

Ved kjøp innkalles søker til samtale for å gjennomgang av tilbud og utfylling av Lindorff-dokumenter. Lindorff utsteder lånedokumenter og oversender direkte til låntaker for underskrift og retur tilbake til seg.

Ved avslag får søker informasjon om klagerett og tidsfrist. Avslag kan påklages innen 3 uker og behandles av Rælingen kommune.

Kriterier for innvilgelse av startlån

Vedtak om startlån gjøres på bakgrunn av en vurdering av disse kriterier, samt formelle krav for søknad, jf. «Retningslinjer for saksbehandling av søknader om startlån»

1: Langvarige boligfinansieringsproblemer

Startlån gis til personer med langvarige boligfinansieringsproblemer.

2: Økonomisk evne til å betjene lånet

Søker må kunne betjene renter og avdrag på lånet, og samtidig ha nødvendige midler igjen til livsopphold. Det benyttes til enhver tid Husbankens rentesatser og låneberegningssnorm som utgangspunkt. Unntaksvis kan skjønsmessige individuelle vurderinger lande på en lavere grense for forbruk enn SIFOs referansebudsjett. Det er da viktig å ta høyde for at referansebudsjettet er et langtidsbudsjett der en også tar høyde for sjeldnere innkjøp som eksempelvis hvitevarer. Se www.sifo.no for mer informasjon om referansebudsjettet.

3: Botid i Rælingen kommune

Søker må på søkertidspunktet ha bodd i Rælingen minimum de siste 6 måneder.

4: Benyttet mulighet til sparing

Søker skal ha benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene som aktuelle inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir. Punktet kan fravikes på bakgrunn av punktene under, hentet fra Husbanken.

- a) Dersom det er barn i husstanden, eller særlige helsemessige utfordringer tilsier at de må sikres en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid,
- b) Når husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån vil kunne bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin.
- c) Når husstandens bosituasjon hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet
- d) Når lånet vil bidra til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.

5. Om boligen

Boligen det søkes startlån til må ligge i Rælingen.

Boligen må være egnet for husstanden og rimelig i forhold til prisnivået på stedet. For boliger i borettslag vil både kjøpesum og andel fellesgjeld bli lagt til grunn for vurderingen.

Vedlegg 4

Prosedyre for å forebygge, varsle og håndtere utkastelser

Prosedyre for å forebygge, varsle og håndtere utkastelser

Grunnleggende prinsipper:

- **Menneskerettighetene artikkel 25**

«Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, *bolig* og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over».

- **Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014 – 2020**

- «Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet»

- «Alle kan bo»

- **Plan for kommunens boligsosiale virksomhet**

- Normalitetsprinsippet og prinsippet om rettssikkerhet

1. Ved inngåelse av garanti for depositum skal det opprettes kontaktledd i NAV for hhv utleiery og Eiendomsenheten. Kontaktleddet blir boveileder NAV. Slik får utleiery og

Eiendomsenheten informert NAV på et tidlig tidspunkt ved mislighold av leiekontrakten. Se pkt. 2,7 og 9. Bekymringer knyttet til garanti for depositum kanaliseres til NAV.

2. På frivillig basis, utarbeides det et samtykke som undertegnes av leietaker, der det fremgår at utleier/eiendomsenheten kan kontakte NAV v/boveileder direkte ved bekymringer knyttet til leietakers forpliktelser i kontrakten. Dette hvis utleier/eiendomsenheten ikke oppnår kontakt med leietaker. NAV utarbeider samtykke og arkiverer det sammen med garanti for depositum. NAV v/boveileder kan således forsøke å komme i posisjon til å gi råd/veiledning eller koble på andre instanser ved behov etter henvendelse fra utleier/eiendomsenheten.
3. Det avholdes husleiemøter hver 3.uke. Deltakere her er eiendomskonsulent, innfordringsavdelingen, konsulent boligsosialt arbeid og boligkoordinator. Boveileder NAV eller konsulent FI-tjenesten kalles inn ved behov. Konsulent boligsosialt arbeid går i dialog med leietakere av boliger uten tjenester ved utestående husleie og informerer aktuell fagtjeneste. Boligkoordinator går i dialog med leietakere av boliger med tjenester ved utestående husleie og informerer aktuell fagtjeneste. Eiendomskonsulent informerer flyktningetjenesten ved utestående husleie i boliger til flyktninger. Det skal noteres fra sak til sak, hvem som har ansvar for dialogen med leietaker. Innfordringsavdelingen purrer restanser fortløpende parallelt med dette. (Se rutiner for husleieadministrering)
4. Hvis leietaker ikke inngår nedbetalingsordning innen avtalt og rimelig tid (ut fra fristene gitt med inkassovarsler, se pkt 12) innkaller eiendomsenheten innfordringsavdelingen, konsulent boligsosialt arbeid (kommunale boliger uten tjenester) eller boligkoordinator (kommunale boliger med tjenester) og kontaktperson ved aktuell fagtjeneste til møte. Møtet blir enige om relevante tiltak i forkant av begjæring om utkastelse. Vurdering av verge bør foretas. (Se rutiner for husleieadministrering)
5. Kopi av alle innsendte begjæringer fra private utleiere/borettslag/Eiendomsenheten til Namsmannen sendes NAV Rælingen. NAV Rælingen er i forkant orientert hva gjelder brukere i kommunale utleieboliger, se pkt 2, 3 og 12.

6. Den eventuelle fagtjenesten varsles når Eiendomsenheten sender begjæring til Namsmannen. Fagtjenesten er i forkant orientert hva gjelder brukere i kommunale utleieboliger, se pkt 2 og 3.
7. Den aktuelle fagtjenesten vurderer om leietaker i aktuelt boforhold har kontakt med NAV-kontoret i utgangspunktet, og hva denne kontakten innebærer. Sosiale tjenester? Garanti for depositum? Dersom leietakeren har kontakt med NAV-kontoret, uten at det foreligger sak på sosiale tjenester, vil veileder på aktuelt fagområde ta kontakt.
8. Dersom leietaker har en aktiv sak på sosiale tjenester ved NAV-kontoret, så vil NAV som regel allerede ha kunnskap om manglende betaling av husleie, og forsøke å kartlegge de faktiske forhold for en vurdering om dekning av husleierestanse.
9. Det opprettes et offisielt boligteam bestående av konsulent boligsosialt arbeid, boligkoordinator, bo-oppfølgingstjenesten og boveileder NAV for å sikre den totale oversikten over kommunale leietakere; hvem har ansvar for hvem, status for oppfølging fra fagtjeneste.
10. Alle leietakere for kommunale utleieboliger får permen «Velkommen som leietaker i Rælingen kommune» (*denne skal videreutvikles. Her skal ansvarsfordelingen mellom kommunen og leietaker fremgå*)
11. Alle leietakere får tilbud om en bo-plan ved innflytting i kommunale utleieboliger («Plan for boligkarriere»)
12. Dersom det er *andre forhold enn mislighold av husleie* som ligger til grunn for oppsigelse/varsel om fravikelse (brudd på husordensreglene etc): (*må samsvare med rutiner for klagehåndtering...*)

Kommunale boliger med og uten tjenester:

- Eiendomsenheten er borettslagenes/sameienes kontaktledd. Eiendomsenheten videreformidler formelle henvendelser til konsulent boligsosialt arbeid.
- Eiendomsenheten utarbeider brosjyre for klagehåndtering som sendes borettslagene

- Eiendomsenheten varsler boligkoordinator eller konsulent boligsosialt arbeid dersom det avdekkes bekymringsfulle forhold ved befaringer
- Det som observeres i forhold til bolig, dokumenteres i *saksbehandlingssystemet*. Følgende forhold skal dokumenteres:
 1. Dersom leiligheten er til fare for brann
 2. Dersom leiligheten ikke lar seg befare i nødvendig grad
 3. Dersom leiligheten ikke vurderes å bli behandlet med tilbørlig aktsomhet
 4. Dersom leietaker nekter fagtjenesten tilgang
- Er det forhold som bryter med borettslagets ordensregler, allmenne regler om orden og oppførsel, leiekontrakt etc., skal avdelingsleder for aktuell fagtjeneste informeres, i tillegg til boligkoordinator (kommunale boliger med tjenester) eller konsulent boligsosialt arbeid (kommunale boliger uten tjenester). Boligkoordinator eller konsulent boligsosialt arbeid kaller leietaker og kontaktperson i fagtjenesten til en samtale med leietaker for å snakke om forholdene og hvordan de kan løses.
- Boligkoordinator eller konsulent boligsosialt arbeid har med kontrakten og husordensreglene, og fører ordet i samtalen. De informerer om at de er forpliktet til å rapportere dette til eiendomsenheten for formell prosess videre hvis forholdene ikke rettes.
- Samtalen dokumenteres i saksbehandlingssystemet, og dersom det gjelder kommunal utleiebolig uten tjenester, opprettes også notat i Ephorte.
- Samtalen dokumenteres også i form av en «advarsel» og videre plan med kopi til Eiendomsenheten
- Avhengig av alvorlighetsgraden, vil Eiendomsenheten «overta» saken etter tre skriftlige advarsler. Det vil da bli ført videre prosess mtp fravikelse.

- *Annet: Egen prosedyre «Bekymringsmelding – voksne» skal utarbeides i 2016*

13. Prosedyre ved utkastelse på bakgrunn av uteblivelse av husleie, se også pkt 4

- Inkassovarsel sendes fra innfordringsavdelingen ved uteblivelse av husleie (første vei til rettslig skritt)
- 14 dagers frist på inkassovarselet
- Det sendes ingen varsel om begjæring av fravikelse før det er sendt inkassovarsel på 2 husleier, uten at nedbetalingsordning er avtalt
- Varsel om begjæring av fravikelse (§4-18 i tvangsfullbyrdelsesloven) sendes med kopi til enten flyktningetjenesten eller NAV og konsulent boligsosialt arbeid/boligkoordinator, samt barneverntjenesten hvis det er barn involvert.
- 14 dagers frist på varsel; enten til betaling eller nedbetalingsavtale.
- Dersom det ikke foreligger avtale om nedbetaling, oversendes saken til Namsmannen som «begjæring om fravikelse»
- Namsmannen sender ut dato for fravikelse med kopi til NAV. Se pkt 7.
- Prosessen frem mot utkastelse skjer i tett samarbeid mellom Eiendomsenheten, konsulent boligsosialt arbeid og innfordringsavdelingen. Se pkt 3
- Ved gjennomføringen av utkastelsen, er det én representant fra Eiendomsenheten eller innfordringsavdelingen, samt konsulent boligsosialt arbeid, Namsmannen og evt politi.

Vedlegg 5

Rutinebeskrivelse husleieadministrering

Formålet med rutinen

- Sikre utestående fordringer
- Sikre god oversikt over restanser på et tidlig tidspunkt for å kunne inngå nedbetalingsavtaler med aktuelle leietakere og forebygge utkastelser
- Bygge opp under intensjonene i *Plan for kommunens boligsosiale virksomhet 2013-2016* og *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*

Grunnlagsdokumenter for rutinen

- Husleieloven
- Handlingsplan for kommunens boligsosiale virksomhet 2013-16

Generelt

- Eiendomsenheten er kontaktleddet med innfordringsavdelingen
- Eiendomsenheten sender alle krav om innbetaling av husleie til leietaker med unntak av tomgangsleie, se punkt under om betaling av husleie ved utflytting
- To eller flere selvstendige personer som deler leilighet kreves hver for seg for sin andel av husleien.
- Eiendomsenheten gjennomfører husleiemøter med innfordringsavdelingen hver 3. uke der restanser gjennomgås og plan for oppfølging besluttet.
 - Deltakere: Eiendomsenheten v/ eiendomskonsulent (KM)
 - THO v/ konsulent boligsosialt arbeid
 - Innfordringsavdelingen

- Flyktning- og inkluderingstjenesten gir beskjed til lønn om direkte trekk av husleie fra introduksjonsstøtten for aktuelle leietakere. Dette gjelder også ved endringer av husleie.

Fastsetting og endring av husleie

- Jf. prisregulativ godkjent av kommunestyre pr. desember hvert år justert etter siste års deflator v/ økonomienheten
- Vurdering av prisøkning på langvarige kontrakter
- Husleiene indeksreguleres jf. konsumprisindeksen ett år etter inngått kontrakt
- Leietaker informeres skriftlig om endring av husleie.
 - Kopi av aktuelle varsler sendes flyktning- og inkluderingstjenesten og NAV

Betaling av husleie ved utflytting

- Leietaker betaler husleie ut oppsigelsesperioden iht. husleiekontrakten
- Hvis fagtjenesten inngår andre avtaler med leietaker, må fagtjenesten dekke dette
- Tomgangsleie som følge av overlapping mellom leietakere faktureres fagtjenesten. Dette gjelder også når leietakere innvilges langtidsopphold på institusjon.
- Tomgangsleie som følge av renovering av utleiebolig dekkes av eiendomsenheten

Restansehåndtering

- Innfordringsavdelingen purrer restanser fortløpende
- Innfordringsavdelingen sender ut 2 purringer, deretter sendes inkassokrav
- Det skal gjennomføres relevante tiltak før utkastelse begjæres. Restanser ut over 2 måneder følges derfor opp som følger:
 - Eiendomsenheten informerer kontaktperson ved aktuell fagtjeneste med oppfordring om å gå i dialog med leietaker for å inngå nedbetalingsordning med innfordringsavdelingen snarest mulig
 - Kontaktperson i fagtjenesten melder tilbake til eiendomsenheten v/ eiendomskonsulent (KM)
 - Eiendomsenheten v/ eiendomskonsulent (KM) informerer innfordring om utfallet
 - For heldøgnbemannede omsorgsboliger etableres det individuelt tilpassede tiltak

- Hvis leietaker ikke inngår nedbetalingsordning innen avtalt og rimelig tid, innkaller eiendomsenheten innfordringsavdelingen og kontaktperson ved aktuell fagtjeneste til møte
- Møtet blir enige om relevante tiltak i forkant av begjæring om utkastelse

- Eiendom dekker restansene hvis leietaker er insolvent og det ender med utkastelse

- Dersom leietaker dør, samarbeider eiendomsenheten med innfordringsavdelingen om ev. krav i dødsboet. Eiendom dekker ev. restanser hvis krav i boet ikke fører fram

- Tap og krav føres i regnskapet på den leiligheten det gjelder

Annet

- Prinsipper for fastsetting og endring av husleie er under vurdering.
- Det kan bli endringer i denne rutinebeskrivelse når rutiner for garantiordningene er utarbeidet.
- Det kan bli endringer i denne rutinebeskrivelsen når rutiner for forebygging, varsling og håndtering av utkastelser er utarbeidet
- Rutinen gjelder også boliger for førstegangsbosetting av flyktninger

Vedlegg 6

Fastsettelse av husleienivå

HUSLEIENIVÅ

Status i Rælingen pr 010116

Gjengs leie er vedtatt i punkt 5.3.5 i Boligsosial handlingsplan, sak 101/08, (dato) og punkt 3.9.3 i Plan for kommunens boligsosiale virksomhet, sak 14/7 fra 12.02.14. Det er ikke jobbet strategisk for å innføre gjengs leie i Rælingen kommune. Leiekontrakter som er inngått etter medio 2013, er oppjustert med utgangspunkt i kommunens gebyrregulativ. Denne er ikke basert på gjengs leie.

Hva er gjengs leie?

Mens markedsleie er den leia du kan få på et gitt tidspunkt for en bestemt bolig, er gjengs leie en gjennomsnittleie av husleiene i det området du bor i, i sammenlignbare leiligheter. Det kan bare gjøres der leieforholdet har vart i minst to år og seks måneder.

Husleieloven

«§ 4-3. *Tilpassing til gjengs leie*

Har leieforholdet vart i minst to år og seks måneder uten annen endring av leien enn den som kan kreves etter § 4-2, kan begge parter uten oppsigelse sette fram krav om at leien blir satt til gjengs leie på iverksettingstidspunktet ved utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår. Ved leiefastsetting etter første punktum skal

det gjøres fradrag for den del av leieverdien som skyldes leierens forbedringer og innsats.

Tilpassing av leien etter første ledd kan tidligst settes i verk seks måneder etter at det er framsatt skriftlig krav om det, og tidligst ett år etter at tidligere endring av leien ble satt i verk.

Blir partene ikke enige om hva som er gjengs leie, kan hver av dem kreve at den blir fastsatt etter bestemmelsene i § 12-2»

Hvorfor gjengs leie?

Husleien på de kommunale utleieboligene har ligget lavt i lengre tid, så behovet for regulering er helt naturlig. Ved en slik tilpasning, blir det mer realistisk å vurdere overgangen fra å leie til å eie, og en godt avpassa gjengs leie gir et annet og bedre utgangspunkt for godt vedlikehold av de kommunale utleieboligene.

Hva blir konsekvensene?

De som har bostøtte, får lagt inn husleieøkninga i Husbankens bostøttesystem automatisk. De som ikke har bostøtte, må søke om dette selv.