

Torunn Kvinge  
og Per Medby

# Sosial boligpolitikk i Norge

## - kartlegging av offentlig ressursbruk



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Sosial boligpolitikk i Norge

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2010:17

**Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer**

NIBR-rapport 2009:25

**Omsorgsboliger for psykisk syke**

NIBR-rapport 2009:17

**Bostedsløse i Norge 2008**  
- en kartlegging

NIBR-rapport 2009:8

**Boligkvalitet og kommunal planlegging**  
Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

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

E-post til [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Rapportene kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Torunn Kvinge  
og Per Medby

# Sosial boligpolitikk i Norge

- kartlegging av offentlig  
ressursbruk

NIBR-rapport 2011:3

Tittel: **Sosial boligpolitikk i Norge**  
- kartlegging av offentlig ressursbruk

Forfatter: Torunn Kvinge og Per Medby

NIBR-rapport: 2011:3

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-866-5  
Prosjektnummer: O-2902  
Prosjektnavn: Kartlegging av offentlig ressursbruk knyttet til den sosiale boligpolitikken

Oppdragsgiver: Kommunal- og reregionaldepartementet

Prosjektleder: Torunn Kvinge

Referat: Oppdraget innebærer kartlegging av statens og kommunenes samlede ressursbruk knyttet til boliger, bokostnader, boligsosialt arbeid og oppfølging av vanskeligstilte husstander.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2011  
Antall sider: 156

Pris: Kr 300,-

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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2011

---

# Forord

Det foreliggende arbeidet utgjør rapportering på prosjektet *Kartlegging av offentlig ressursbruk knyttet til den sosiale boligpolitikken*, som NIBR har utført på oppdrag for det regjeringsoppnevnte boligutvalget i løpet av vel to måneder høsten 2010.

Oppdraget innebærer:

- Kartlegging av statens og kommunenes samlede ressursbruk (herunder administrative utgifter og subsidier) knyttet til boliger og bokostnader for vanskeligstilte husstander.
- Særskilt utredning av netto ressursbruk knyttet til kommunale utleieboliger, både i statlig og kommunal sektor.
- Kartlegging av ressursbruk til boligsosialt arbeid og oppfølging.

Det bes om ett estimat for statlig ressursbruk og ett for kommunalt ressursbruk og at ressursbruken fordeles etter de sentrale typene av virkemidler. Videre er det ønskelig å få oversikt over ressursbruken de siste ti årene, hvordan den har utviklet seg i forhold til utviklingen i boligpriser, inntekter, demografi og andre fordelingspolitiske og velferdspolitiske virkemidler samt fordeling over landet og for ulike kommunetyper.

Prosjektet er gjennomført av Per Medby og Torunn Kvinge. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Forfatterne vil takke alle kommuneansatte som har bidratt med nyttig informasjon. Videre takk til Statistisk sentralbyrå ved Dag Ragnvald Abrahamsen for rapportering av IPLOS-tall.

Til sist takk til våre to kontaktpersoner hos oppdragsgiver, Ane Seip Flaatten og Per-Erik Torp, til Per Åhrén og Steinar Østerby i Husbanken samt til kollegaene Rolf Barlindhaug, Ivar Brevik, Frants Gundersen og Siri Nørve for gode diskusjoner og kommentarer underveis i prosjektet.

Oslo, mars 2011

Evelyn Dyb  
forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt .....	8
Sammendrag .....	9
Summary .....	14
1 Innledning .....	18
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	18
1.1.1 Avgrensing .....	19
1.2 Rapportens oppbygging .....	20
1.3 Drøfting av begreper .....	21
1.3.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet .....	21
1.3.2 Boligsosialt arbeid .....	25
1.3.3 Avgrensing mellom boligsosialt arbeid og medisinsk behandling og oppfølging .....	28
1.4 Oppsummering .....	32
2 Design, metode og data .....	34
2.1 Design og metode .....	34
2.1.1 Kommuneinndeling .....	35
2.2 Data .....	37
2.2.1 Dokumentanalyser .....	37
2.2.2 Registerdata .....	37
2.2.3 Webbasert survey til landets kommuner .....	38
2.3 Metodiske utfordringer .....	43
3 Boligpolitiske ordninger .....	45
3.1 Innledning .....	45
3.2 Bolig .....	46
3.2.1 Innledning .....	46
3.2.2 Kommunalt disponerte boliger .....	49
3.2.3 Boliglån til ervervelse av bolig for private .....	55
3.2.4 Boligitilskudd til private .....	58
3.2.5 Kommunal bostøtte .....	62
3.2.6 Sosialhjelp til boligformål .....	65



3.3	Tjenester .....	67
3.4	Kompetanseoppbygging i offentlige etater .....	71
3.5	Oppsummering .....	72
4	Kartlegging av ressursbruken.....	73
4.1	Innledning .....	73
4.2	Ressursbruk knyttet til bolig.....	73
4.2.1	Kommunalt disponerte boliger.....	73
4.2.2	Rentestøtte og tap på lån .....	78
4.2.3	Boligtilskudd til etablering for private.....	78
4.2.4	Statlig bostøtte.....	80
4.2.5	Kommunal bostøtte.....	81
4.2.6	Sosialhjelp til boligformål .....	82
4.3	Ressursbruk knyttet til tjenester.....	85
4.4	Ressursbruk knyttet til kompetanseoppbygging.....	91
4.5	Oppsummering .....	91
5	Nærmere om ressursbruken knyttet til kommunal utleiesektor.....	95
5.1	Innledning .....	95
5.1.1	Kostnadsdekkende husleier .....	96
5.1.2	Utgiftsdekkende husleier.....	100
5.1.3	Markedsbaserte leieprinsipper.....	101
5.2	Hvordan fastsetter kommunene husleien? .....	104
5.3	Beregning av leiesubsidier.....	108
5.4	Salg av kommunale utleieboliger .....	110
5.5	Oppsummering .....	112
6	Ressursbruk knyttet til booppfølging .....	114
6.1	Innledning .....	114
6.2	Hjemmebaserte tjenester.....	116
6.3	Tiltak for å redusere bostedsløshet.....	122
6.4	Oppsummering .....	126
7	Oppsummering og drøfting.....	127
7.1	Innledning .....	127
7.2	Direkte og indirekte boligpolitiske virkemidler .....	127
7.3	Kartlegging av ressursbruken .....	130
7.4	Utvikling i sentrale størrelser.....	132
7.5	Fordeling av ressursbruk mellom stat og kommune	138
	Litteratur .....	143
	Vedlegg 1 Webbasert survey .....	147

# Tabelloversikt

Tabell 1.1	Oversikt over ulike botilbud innen pleie og omsorg i kommunene.....	30
Tabell 2.1	Antall kommuner i de fire sentralitetsklassene 2001 og 2009.....	36
Tabell 2.2	Folketall i kommunene i de fire sentralitetsklassene 2001 og 2009.....	36
Tabell 2.3	Fordeling av antall kommuner på sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen.....	40
Tabell 2.4	Fordeling av kommuner etter innbyggertall, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen.....	41
Tabell 2.5	Fordeling av kommuner etter samlet innbyggertall, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen. Prosentvise andeler. ....	41
Tabell 2.6	Fordeling av kommuner etter antall kommunalt disponerte boliger, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen. ....	42
Tabell 3.1	Skjematisk framstilling av vanskeligstilte og ulike former for boligsosialt arbeid.....	45
Tabell 3.2	Kommunalt disponerte boliger totalt og mht sentralitet 2001 og 2009. ....	49
Tabell 3.3	Andel kommunalt disponerte boliger som er eid av kommunen mht sentralitet 2001 og 2009. Prosent....	50
Tabell 3.4	Brutto investeringsutgifter til boligformål i 2001 og 2009 etter sentralitet. ....	53
Tabell 3.5	Brutto investeringsutgifter- konsern til boligformål i 2009 etter sentralitet. Konsern.....	53
Tabell 3.6	Utbetaling til startlån 2003 og 2009 etter sentralitet. ....	57
Tabell 3.7	Mottakere av startlån 2003 og 2009 etter sentralitet. ....	57
Tabell 3.8	Mottakere av etableringstilskudd 2001 og 2009 etter sentralitet. ....	59

Tabell 3.9	Mottakere tilskudd til utbetring/ tilpasning 2001 og 2009 etter sentralitet. ....	60
Tabell 3.10	Antall bostøttemottakere totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009.....	61
Tabell 3.11	Antall kommuner med kommunal støtte til dekning av boutgifter totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009.....	64
Tabell 3.12	Antall mottakere av kommunal støtte til boutgifter totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009. ....	64
Tabell 3.13	Antall sosialhjelpsmottakere totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009. ....	66
Tabell 4.1	Netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger samt til boligformål 2009 etter sentralitet i 1000 kroner.....	75
Tabell 4.2	Netto finansutgifter (eksklusive avskrivninger) til kommunalt disponerte boliger 2009 etter sentralitet. ....	76
Tabell 4.3	MVA-refusjon drift og investeringer bolig 2009 etter sentralitet. ....	77
Tabell 4.4	Sum utbetaling til boligtilskudd til etablering 2001 og 2009 etter sentralitet. ....	79
Tabell 4.5	Boligtilskudd til tilpasning 2001 og 2009 etter sentralitet. ....	80
Tabell 4.6	Statlig bostøtte 2001 og 2009 etter sentralitet.....	81
Tabell 4.7	Sosialhjelpsutbetalinger 2001 og 2009 etter sentralitet. 1000 kroner.....	83
Tabell 4.8	Beregnet sosialhjelpsutbetalinger til boligformål 2009 etter sentralitet. ....	84
Tabell 4.9	Beregnet administrasjonsutgifter til boligformål 2009 etter sentralitet. (N= Antall kommuner som har svart på surveyen) .....	87
Tabell 4.10	Mottakere av pleie- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Timebruk per uke til personer under 67 år som andel av totalt timebruk.....	89
Tabell 4.11	Kommunenes netto driftsutgifter til hjemmebaserte tjenester 2009 etter sentralitet. ....	90
Tabell 4.12	Ressursbruk knyttet til kompetanseoppbygging.....	91
Tabell 4.13	Subsidier til kommunalt disponerte boliger, utgifter til administrasjon av Husbankens ordninger og kommunal bostøtte i millioner kroner 2009 - beregnet på to ulike måter. ....	93

Tabell 4.14	Samlet stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale ordninger i 2009.....	94
Tabell 5.1	Har kommunestyret/ byrådet/ bystyret fattet vedtak om hvordan husleiene skal fastsettes i de boligene kommunen eier? Prosent (N=antall respondenter).....	105
Tabell 5.2	Leiefastsettingsprinsipper. Prosent (N=antall respondenter).....	107
Tabell 5.3	Fordeling av boliger etter størrelse og kommunetype.....	109
Tabell 5.4	Gjennomsnittlig beregnet subsidie etter størrelse og kommunetype. Kroner per måned per leilighet. (N=antall respondenter) .....	110
Tabell 5.5	Beregnet subsidie i 2009 etter leilighetstype og kommunetype. Sum 1000 kroner. ....	110
Tabell 5.6	Har kommunen i løpet av 2009 solgt kommunale boliger? Prosent (N=antall respondenter).....	111
Tabell 6.1	Gjennomsnittlig timer i uken til mottakere av alle tjenester med timevedtak, direkte tid til bruker. Alder og bistandsbehov. Foreløpige tall 2009. ....	118
Tabell 6.2	Statlige ordninger som finansierer spesielle tjenester for bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser. ....	123
Tabell 7.1	Stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale formål 2009.....	131
Tabell 7.2	Stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale formål 2009.....	140

# Figuroversikt

Figur 1.1	Mottakere av pleie og omsorgstjenester. Foreløpige tall 2009. Totalt antall=268 183. ....	32
Figur 3.1	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser 2000-2009 i 1000 kroner. ....	55
Figur 3.2	Antall bostøttmottakere 2001-2010. ....	62
Figur 3.3	Mottakere av kommunale hjemmetjenester 2000 og 2009 fordelt på alder. Andeler i prosent. ....	69
Figur 3.4	Brukere av hjemmebaserte tjenester under 67 år i kommunale og ordinære private boliger fordelt på hovedårsak til hjelpebehovet i 2003. ....	70
Figur 3.5	Mottakere av kommunale hjemmetjenester etter alder og type tjeneste 2009. Andeler i prosent. ....	71
Figur 4.1	Utvikling i rentestøtte 2001-2009 i 1000 kroner. ....	78
Figur 5.1	Leiefastsettingsprinsipper i kommunene. N=119 ....	107
Figur 6.1	Mottakere av pleie- og omsorgstjenester etter alder. Foreløpige tall 2009. Totalt antall=265 430 ....	115
Figur 6.2	Mottakere av pleie- og omsorgstjenester etter alder. Foreløpige tall 2009. ....	115
Figur 6.3	Brukere av hjemmesykepleie og praktisk bistand fordelt på alder og bistandsbehov 2009. ....	117
Figur 6.4	Gjennomsnittlig antall timer i uken til mottakere av alle tjenester med timevedtak 0-66 år, direkte tid til bruker fordelt på husstad. Foreløpige tall 2009. ....	119
Figur 6.5	Antall mottakere og antall timer til ulike hjemme- tjenester fordelt på aldersgruppen 18-66 år og andre. ....	120
Figur 6.6	Mottakere av kommunale hjemmetjenester 18-66 år etter tjeneste 2009. Andeler i prosent. Totalt antall mottakere = 55 560. ....	121
Figur 6.7	Timeverk kommunale hjemmetjenester til mottakere 0-66 år etter type tjeneste 2009. Andeler i prosent. Totalt antall timer =719 040. ....	121

---

# Sammendrag

*Torunn Kvinge og Per Medby*

## **Sosial boligpolitikk i Norge**

- kartlegging av offentlig ressursbruk

NIBR-rapport 2011:3

I denne utredningen kartlegger vi ressursbruken i stat og kommune til ulike ordninger innen den sosiale boligpolitikken. Det offentlige finansierer flere forskjellige tiltak som har som målsetting å bidra til at vanskeligstilte får tilgang til bolig og muligheter for å opprettholde bosituasjonen. Fokus er først og fremst på bolig (kommunalt disponerte boliger, lån, boligtilskudd, eller liknende), økonomisk støtte til personer og husstander (blant annet bostøtte, tilskudd, sosialhjelp) og oppfølgingstjenester for å bli boende (for eksempel boveiledning, hjelp til å anskaffe bolig og annen praktisk bistand). Kartleggingen baserer seg på ulike dokumentanalyser, analyser av foreliggende registerdata og survey til landets kommuner ved rådmannen.

Det å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan være knyttet til så vel strukturelle forhold ved boligmarkedet som egenskaper ved individet eller individuelle forhold og det er ingen enkle forklaringer på hva som forårsaker problemer som fører til vanskelige boligsituasjoner.

Utviklingen av boforhold og situasjonen på boligmarkedet må forstås i et dynamisk perspektiv. Noen mennesker vil kunne trenge hjelp i en periode for så å greie seg uten offentlig støtte seinere. Eksempel på vanskeligstilte på boligmarkedet kan være flyktninger som skal flytte fra mottak, mennesker som løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon uten eget hjem å reise til, barnevernsbarn som er blitt myndige og må forlate fosterhjemmet eller utviklingshemmede som skal flytte fra foreldrehjemmet uten å ha egne

midler, skrøpelige eldre og andre med nedsatt funksjonsevne som trenger oppfølgingstjenester for å kunne bo hjemme.

I løpet av de siste tiårene er det i Norge gjennomført flere omfattende reformer som blant annet har hatt som målsetting å bygge ned institusjonsomsorgen og i stedet tilby omsorg og pleie i eget hjem. Dette inkluderer blant annet HVPU-reformen, opptrappingsplanen for psykisk syke og handlingsplan for eldreomsorgen. Flere statlige låne- og tilskuddsordninger skulle bidra til bygging av boliger til mennesker som tidligere var på institusjon og som etter reformene ble vanskeligstilte på boligmarkedet, enten fordi de manglet økonomiske midler til å skaffe seg egen bolig, fordi de måtte ha spesialtilpassede boliger og/ eller booppfølging. I tillegg har Norge hatt en betydelig tilstrømning av flyktninger som måtte ha hjelp til å bosettes.

I praksis kan det være problematisk å skille mellom virkemidler og tiltak som kan være til hjelp for mennesker som har vansker med å mestre sin bosituasjon grunnet (psyko)sosiale og adferdsmessige vansker og virkemidler og tiltak til andre grupper. Grensedragningen mellom boligsosiale tiltak på den ene - og medisinsk behandling og oppfølging på den andre siden er dessuten krevende.

Med «vanskeligstilte på boligmarkedet» forstår vi i denne utredningen personer eller husholdninger som har problemer med å skaffe seg eller beholde bolig uten støtte fra kommune eller stat, uavhengig av årsak og alder. På tilsvarende måte definerer vi «sosial boligpolitikk» som de tiltakene som igangsettes for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

De fleste statlige ordninger til bolig og boutgifter bevilges over statsbudsjettet og fordeles til kommunene gjennom Husbanken. Kommunene bistår så personer som trenger hjelp til å skaffe seg og beholde en bolig. Noen større kommuner har også egne bostøtteordninger. I tillegg vil de kommunalt disponerte boligene kunne være subsidiert som følge av at faktisk husleie er lavere enn kostnadsbasert leie.

Selv om sosialtjenesten i kommunene råder over ulike boligpolitiske virkemidler (bostøtte, tilskudd, lån, mv) for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, vil noe av midlene som utbetales som sosialhjelp gå til boligformål. For eksempel kan mennesker

som er kommet i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon (konkurs, arbeidsledighet, skilsmisse, mv) og som har fått problemer med å greie å betale bostøtten ikke ha rett på bostøtte.

Mens det foreligger gode oversikter over statlig ressursbruk er oversikten over den kommunale ressursbruken til bolig og bostøtten delvis mangelfull. Når det gjelder kommunenes ressursbruk til booppfølging, er det statistiske grunnlaget også dårlig. Etter lov om sosiale tjenester har personer som ikke kan dra omsorg for seg selv eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp til å greie dagliglivets gjøremål, rett på praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt assistanse.

Kommunene er med andre ord pliktige til å yte slike tjenester uavhengig av om personen trenger hjelp på grunn av funksjonshemming, sykdom, alder eller andre årsaker. Kommunene har i perioder fått øremerkede tilskudd for å opprette tilbud til enkelte grupper som tidligere var på institusjon og/eller som er i risikozonen for bostedsløshet. Nesten alle slike overføringer fra staten til kommunene er nå lagt inn i rammetilskuddet.

Gruppen 18-66 år står for over halvparten av all timebruk til hjemmetjenester (hjemmesykepleie og praktisk bistand) og støttekontakt i kommunene. En del av disse tjenestene er sannsynligvis boveiledning. Boveiledning vil imidlertid ofte gå hånd-i-hånd med andre praktiske tjenester og/ eller hjemmesykepleie som er helt nødvendig for at enkelte vanskeligstilte skal kunne bli boende i egen bolig.

Når kommunene eier boliger som de igjen leier ut, bindes det opp kapital. Eiendomsmassen krever løpende utgifter til renter, vedlikehold og drift. Kapitalen må eventuelt lånes inn og boliggjelden kan medføre dårligere kredittverdighet for kommunen, problemer med å skaffe lån til andre formål eller høyere rente (risikopremie) på nye lån. Boliger representerer en formue for kommunen, men byggingen kan samtidig medføre problemer med kommunal finansiering og negative kontantstrømmer. Kommunene mottar lån og tilskudd fra staten (som tilskudd til utleieboliger og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem) og refundert merverdiavgift ved bygging av boliger for enkelte grupper. Dette er et tiltak for å redusere kommunenes risiko, finansierings- og likviditetsproblemer ved bygging av kommunalt disponerte boliger og sykehjem.



Samlet ressursbruken til boligpolitiske tiltak var rundt 7 milliarder kroner i 2009 før ressursbruk til hjemmetjenester og når vi ikke inkluderer kommunale og statlige utgifter knyttet til bygging av sykehjem og omsorgsboliger. Av beløpet på 7 milliarder omfattet ca 3,1 milliarder statlig bostøtte og boligtilskudd gjennom Husbanken og 1,3 milliarder spesielle statlige tiltak for boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling. Vi har stipulert at subsidiert leie av kommunalt disponerte boliger, kommunal bostøtte, kommunenes administrasjonsutgifter forbundet med Husbankens ordninger samt sosialhjelp til boligformål utgjorde 2,4-2,6 milliarder. Vi finner at subsidiene som er knyttet til at faktiske husleier i kommunalt disponerte boliger er lavere enn det kostnadene skulle tilsi, i praksis mer eller mindre dekkes av staten i form av tilskudd og refusjon i merverdiavgift.

Kommunene mottar i tillegg statlige tilskudd og refusjon av merverdiavgift i forbindelse med bygging av omsorgsboliger og sykehjem. Disse ulike tilskuddene kan sees som overføring fra stat til kommune i forbindelse med de omfattende reformene som er gjennomført (psykiatri, HVPU, m.fl.). Statsbudsjettet mangler oversikt over hvor mye som er gått til investering i sykehjemsplasser og hvor mye som er gått til omsorgsboliger. Vi kan dermed ikke med sikkerhet si hvor stor andel av kommunenes investeringsutgifter - knyttet til omsorgsboliger - som dekkes av staten.

*Stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale formål 2009.*

	Ordninger	Netto ressursbruk i millioner kroner
Kommunen (stipulert)	Subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger	656-742*
	Sosialhjelp til boligformål	1 318
	Kommunal bostøtte/ administrasjonsutgifter for bundet med Husbankens ordninger	455-524
Sum ressursbruk i kommunene		2429-2584
* Dekkes inn gjennom statlige tilskudd og refusjon av merverdiavgift		
Staten (fra statsbudsjettet)	Rentestøtte	18
	Husbankens boligtilskudd til private	421
	Statlig bostøtte	2 702
	Spesielle tiltak for enkelte grupper (bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser)	1 108
	Kompetanseutvikling	209
Sum staten før overføring til kommunene		4458
Kommunal og statlig ressursbruk 2009 ekskl. kommunale hjemmetjenester, statlige og kommunale utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem samt Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner.		6 887 - 7 042

Kilde: KOSTRA, Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet, egne beregninger basert på survey til kommunene

Den største kostnadsposten for kommunene synes å være booppfølging til vanskeligstilte grupper. Beløpet er vanskelig å anslå nøyaktig, men det kan være snakk om inntil 16,8 milliarder kroner. En stor del av denne summen kan like gjerne ses som medisinsk oppfølging og behandling. Gjennomgangen av ordningene tydeliggjør gråsonen mellom boligpolitikk, sosialpolitikk og helsepolitikk og at det er nødvendig å se alle feltene i sammenheng for å bidra til den overordnede visjonen om at «alle skal kunne bo trygt og godt».

# Summary

*Torunn Kvinge and Per Medby*

## **Social housing policy in Norway**

A mapping study of public resource expenditure

NIBR Report 2011:3

We review in this report spending by central government and municipalities on different social housing policy programmes. The public purse finances several different programmes aimed at promoting access to housing for disadvantaged groups and helping people in accommodation to maintain their housing situation. The focus is mainly on housing (housing available to municipal authorities for allocation, loans, housing grants and the like), financial support for people and households (including housing allowance, grants, social assistance) and services aimed at enabling people to stay in their homes (such as training/advice on independent living, help to find accommodation and other practical matters). The mapping study relies on various analyses of documents, register data and a survey of the country's municipalities through the chief executive officers.

Being disadvantaged in housing market terms can implicate structural features of the market as well as characteristics of the individual or individual factors and there are no simple explanations of the causes behind the problems leading to difficult housing situations.

Housing arrangements and housing market status need to be understood dynamically. Some people will need help for a period of time, after which they will get back to managing without public assistance. Examples of disadvantaged persons in the housing market are refugees moving out of reception centres, inmates released from prison or discharged from an institution without a place of their own to return to, children in the care of the child

welfare authorities reaching the age of majority when they are obliged to leave foster care, or intellectually disabled people leaving the parental home without funds of their own, frail seniors and others with impaired capacities who need help to cope at home.

Norway has engineered several wide-ranging reforms over the past decades aimed at deinstitutionalising care, i.e. to provide care in people's own home. These reforms include the deinstitutionalisation reform (*HVPU-reform*), National Action Program on Mental Health (*Opptrappingsplanen for psykisk syke*), and the Senior Citizen Action Plan (*handlingsplan for eldreomsorgen*). Several state loan and grant schemes were created to stimulate house building for former institution residents who, following the reforms, joined the disadvantaged group in the housing market, either because they lacked the economic resources to find a place of their own, or because they needed specially adapted housing and/or aftercare and monitoring. Norway has also had to deal with a significant inflow of refugees who have needed help to find accommodation.

In practice, it can be difficult to separate mechanisms for helping people whose (psycho-)social and behavioural problems make living independently difficult, from incentives and measures aimed at other groups. Drawing a line between housing policy mechanisms on the one hand, and medical treatment and aftercare on the other is, moreover, demanding.

By «disadvantaged in the housing market» we mean for the purpose of this report persons or households experiencing problems either in obtaining or retaining accommodation without local or central government support, irrespective of causes and age. Similarly, we define «social housing policy» as mechanisms put in train to help the disadvantaged in the housing market.

Most state programmes aimed at housing and housing expenses are allocated over the national budget and distributed to local authorities via the Norwegian State Housing Bank. Local authorities thereafter initiate action to help those in need to find or keep accommodation. Some of the larger municipalities have housing subsidy schemes of their own. Municipalities can also subsidise municipal rental accommodation by setting the rent lower than the units actually cost the municipality.

Although the municipal social service has funds for various housing policy purposes (housing allowance, grants, loans etc.) to help disadvantaged groups in the housing market, some of the funds disbursed in the form of social assistance will go towards accommodation. For instance, people suffering a temporary economic setback (bankruptcy, unemployment, divorce, etc.) and are finding it difficult to pay their living expenses may not be entitled to ordinary housing support.

While the data on spending by central government are good, municipal spending on housing and housing expenses is less well documented. The statistics on municipal spending on independent living assistance are also wanting. Under the Act on Social Services, people who are unable to fend for themselves or are entirely dependent on practical or personal assistance to cope with everyday chores, are entitled to practical assistance and training, including user controlled assistance. Municipalities, in other words, are obliged by law to provide such services irrespective of whether the person needs help because of a disability, illness, age or other reasons. The municipalities have occasionally received earmarked grants to help them deliver services to different groups who used to live in institutions and/or are at risk of homelessness. Nearly all these transfers from central government to the municipalities are now included under the block grant.

The 18–66 age-group accounts for more than half of all hours expended by the domiciliary services (community nursing and practical assistance) and personal support contacts in the municipalities. Some of these services are likely to involve independent living advice. This latter provision will often go hand in hand with other practical services and/or community nursing without which the individual disadvantaged person would find living at home completely impossible.

The Housing Bank's housing allowance and other government grant schemes amounted to around 4.4 billion in 2009. Spending in the municipalities on municipal housing allowance, subsidies for rental accommodation, housing expenses support over the social services budget and management of the Housing Bank's schemes and programmes is calculated to about 2.6 billion NOK in 2009. Some of these spending are reimbursed through different state grants.

The biggest spending item for the municipalities appears to be the following up of disadvantaged groups' housing situation. This item is difficult to estimate exactly, but could amount to around 16.8 billion NOK. A large slice of this sum can really be seen as medical aftercare and treatment. A study of the schemes and programmes throws the grey area between housing policy, social policy and health policy into relief while highlighting the need to see all areas holistically in an effort to realize the basic vision of «everybody living securely and well».

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I oppdragsbeskrivelsen heter det:

«Den overordnede visjonen for boligpolitikken i Norge er at alle skal kunne bo trygt og godt. Ett av hovedmålene for regjeringen er økt bosetting av vanskeligstilte. Statens rolle i boligpolitikken er å fastsette boligpolitiske mål og tilrettelegge gjennomføring på lokalt nivå. Tilretteleggingen omhandler juridiske rammevilkår, økonomisk bistand til spesielle formål og kompetansehevende tiltak. Kommunene har ansvar for gjennomføringen av boligpolitikken. Kommunene bistår slik at personer kan skaffe seg og holde på en bolig.

Staten og kommunene disponerer til sammen et sett av ulike boligsosiale virkemidler for husstander som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

De statlige økonomiske virkemidlene inkluderer ulike virkemidler både rettet mot kommunene og direkte rettet mot beboerne. De statlige virkemidlene forvaltet av Husbanken omfatter bl.a. bostøtte, boligtilskudd, investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og boligsosialt kompetansetilskudd, i tillegg til startlån og grunnlån. I tillegg finnes det andre statlige tilskuddsordninger som kan benyttes til støtte til å bo, deriblant tilskuddet til oppfølgingstjenester, forvaltet av Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2009-2010) *Kommunal- og regionaldepartementet* og Prop. 1 S (2009-2010) *Arbeidsdepartementet*

De kommunale virkemidlene inkluderer bl.a. sosialhjelp til boligformål, kommunale bostøtteordninger, og kommunalt disponerte boliger. Kommunalt disponerte boliger innebærer blant annet utgifter knyttet til anskaffelse og forvaltning, drift og vedlikehold, og indirekte utgifter gjennom subsidierte husleier. I tillegg driver kommunene boligsosialt arbeid og booppfølging.»

Oppdragsgiver «ønsker en kartlegging av offentlig ressursbruk knyttet til de boligsosiale virkemidlene. Hovedformålet med undersøkelsen er å utarbeide et samlet estimat på ressursbruken i sektoren. Det bes også om ett estimat for statlig ressursbruk, og ett for kommunal ressursbruk, og at ressursbruken fordeles etter de sentrale typene av virkemidler.»

Oppdragsgiver ber spesielt om at kommunenes faktiske utgifter i forbindelse med utleieboliger, boligsosialt arbeid og booppfølging av vanskeligstilte kartlegges. Videre er det ønskelig å få oversikt over ressursbruken de siste ti årene, hvordan den har utviklet seg i forhold til utviklingen i boligpriser, inntekter, demografi og andre fordelingspolitiske og velferdspolitiske virkemidler samt fordeling over landet og for ulike kommunetyper.

### 1.1.1 Avgrensing

Vi oppfatter at oppdraget gjelder offentlig ressursbruk øremerket til bolig for «vanskeligstilte» og ikke den mer generelle boligpolitikken (som for eksempel omfatter Husbankens låneordninger til generell boligbygging, arbeidet til statens byggtekniske etat, skattefordeler knyttet til eie av bolig, eller lignende). Selv om lån og skattesubsidiering av bolig vil kunne ha innvirkning på samlet boligmasse, boligprisene og dermed tilgangen på bolig for vanskeligstilte ser vi dermed bort fra kartlegging av disse ordningene. «Sosial boligpolitikk» anser vi med andre ord som selektive ordninger for de «vanskeligstilte på boligmarkedet».

Vi tolker oppdraget videre dit hen at kartleggingen hovedsakelig skal omfatte offentlige ressurser til:

- a) Hjelp til å skaffe seg bolig (økonomisk støtte og rådgivning)
- b) Støtte til å beholde bolig (økonomisk støtte)
- c) Oppfølging i bosituasjonen (rådgivning og praktisk hjelp)
- d) Kompetanseoppbygging i offentlige etater.



Det vil i mindre grad være aktuelt å kartlegge ressursbruk knyttet til økt tilgjengelighet i boligen og til tiltak mot diskriminering i og med at dette særlig ivaretas gjennom lover og forskrifter.<sup>2</sup> Vi vil imidlertid rapportere offentlige overføringer til tilpasning av boliger for funksjonshemmede.

Sykehjem og andre institusjoner som er hjemlet i kommunehelseloven eller lov om sosiale tjenester vil videre ikke være omfattet av vår kartlegging av boliger til vanskeligstilte og sosial boligpolitikk ovenfor denne gruppen.

## 1.2 Rapportens oppbygging

I resten av dette kapittelet følger en drøfting av sentrale begreper. Kapittel 2 omhandler design, metode og data. Kapittel 3 gir en kort beskrivelse av ulike boligpolitiske ordningene for vanskeligstilte. Her fokuserer vi på dagens ordninger, men gjør samtidig rede for utvikling og endringer de siste ti årene. I kapittel 4 følger en kartlegging av ressursbruken fordelt på bolig, tjenester og kompetansheving. Kapittel 5 omhandler spesielt ressursbruken knyttet til kommunal utleiesektor. Tilsvarende er ressursbruken knyttet til booppfølging tema for kapittel 6. Til sist følger en oppsummering og drøfting i kapittel 7. I kapittel 7 fordeler vi total ressursbruk på kommune og stat. Her gjør vi også rede for overføringer fra staten til kommunene og ser utviklingen i

---

<sup>2</sup> På slutten av nittitallet ble det blant annet gjennomført endringer i lov om sameier og lov om borettslag som gir kommunene og andre offentlige instanser rett til å erverve minst 10 prosent og opptil 30 prosent av boligene i sameier og borettslag. Lovendringene skulle sikre økt integrering, blant andre av mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn og sosialt og økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet (Dyb m.fl. 2004:134). Det er dessuten innført regler om universell utforming i forbindelse med diskriminerings- og tilgjengelighetslov og ny bygningslov. Prinsippet om universell utforming er tatt inn i Plan- og bygningsdeles fellesbestemmelser paragraf 1-1 Formål ledd 5: «Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planlegging og kravene til det enkelte byggetiltak.» Innholdet i kravene til bygninger er nedfelt Plan og bygningslovens byggetekniske forskrift iverksatt 1. juli 2010 (Forskrift om tekniske krav til byggverket). Hensynet til diskriminering håndheves gjennom bygningslovgivningen. Når bygninger oppføres i henhold til bygningslovgivningens krav, vil det ikke foreligge diskriminering når kravene er oppfylt (Ot.prpr.nr 44, 2007-2008:149).

---

ressursbruk de siste ti årene i forhold til utviklingen i boligpriser, inntekter og demografi, m.v.

## 1.3 Drøfting av begreper

### 1.3.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Hvem er de «vanskeligstilte på boligmarkedet»? I den siste Boligmeldingen<sup>3</sup> er begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet benyttet for å avgrense hvem det offentlige skal tilrettelegge sin hovedinnsats for. Det heter i 5.1 «Tiltak for å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil på den ene siden bli rettet mot individene for å styrke deres ressurser slik at de kan delta på boligmarkedet, og på den annen side bli rettet mot egenskaper ved boligmarkedet og boligmassen som unødvendig hindrer folk i å delta. Individenes manglende ressurser vil i mange tilfeller være knyttet til lav inntekt og egenkapital, men kan også henge sammen med nedsatt funksjonsevne, helsemessige og sosiale problemer, dårlige norskkunnskaper og kunnskaper om det norske boligmarkedet. Egenskaper ved boligmarkedet som ekskluderer folk fra å delta kan være manglende tilgjengelighet i boligene, diskriminering og vanskelig tilgang på tjenester og informasjon.»

Husbanken omtaler de «vanskeligstilte» som «grupper som stiller svakt på boligmarkedet, og som har behov for bistand for å komme seg inn i egnet bolig eller for å opprettholde en egnet bolig. Det kan være økonomiske, sosiale og helsemessige årsaker til problemene eller en kombinasjon av dette.»<sup>4</sup>

«Boliger til vanskeligstilte» er spesielt omtalt i sosialtjenesteloven<sup>5</sup> paragraf 3-4, der det heter: «Sosialtjenesten skal medvirke til å

---

<sup>3</sup> St.meld. nr 23 (2003-2004).

<sup>4</sup>

[http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Boligsosial%20planlegging/~/\\_media/Venstremeny/Vanskeligstilte%20pa%20boligmarkedet/Bokart/veilederperm%20bshp%20pdf.ashx](http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Boligsosial%20planlegging/~/_media/Venstremeny/Vanskeligstilte%20pa%20boligmarkedet/Bokart/veilederperm%20bshp%20pdf.ashx), side 76.

<sup>5</sup> Lov nr 81 av 13.12. 1991 om sosiale tjenester m.v. Bestemmelsene om kommunale, sosiale tjenester i NAV-kontoret er fra og med 1. januar 2010 samlet i en egen lov, Lov nr 131 av 18.12.2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. De resterende, sosiale tjenestene kommer til å inngå i en egen lov om kommunale, sosiale tjenester som er under utarbeidelse. Inntil

skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak til dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.»<sup>6</sup>

Dyb m. fl. (2004:12) viser også til at det å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan være knyttet til så vel strukturelle forhold ved boligmarkedet som egenskaper ved individet eller individuelle forhold. I følge forfatterne finnes det ingen enkle forklaringer på hva som forårsaker sosiale problemer som fører til vanskelige boligsituasjoner. «Derfor finnes det heller ingen enkle oppskrifter på hvordan denne typen problemer kan løses eller avhjelpes. Problemene er sammensatte og har mange ulike årsaker og konsekvenser. De menneskene som opplever ulike former for problemer relatert til boligsituasjonen, er forskjellige, med et mangfold av livsløp og livssituasjoner.»

I løpet av de siste tiårene er det i Norge gjennomført flere omfattende reformer som blant annet har hatt som målsetting å bygge ned institusjonsomsorgen og i stedet tilby omsorg og pleie i eget hjem. Dette inkluderer blant annet *HVPU-reformen* (ansvarsreformen)<sup>7</sup>, *opptrappingsplanen for psykisk syke*<sup>8</sup> og

---

videre er disse tjenestene fortsatt regulert av Lov nr 81 av 13.12. 1991. Lov nr 131 av 18.12.2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen paragraf 15 omhandler for øvrig også boliger til vanskeligstilte. Her er ordlyden som følger: «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.» På NAVs hjemmesider er bestemmelsen utdypet slik: «NAV-kontoret skal hjelpe til med å skaffe bolig til de som har problemer i boligmarkedet og ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det kan være som følge av vanskelig økonomi, personer med fysisk eller psykisk funksjonshemming som trenger boliger med tilpasning, personer med behov for hjelpe- og vernetiltak eller bolig til mindreårige. Bestemmelsen i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 15 omfatter altså ikke personer i en akutt situasjon og kommunens ansvar strekker seg til å medvirke til å skaffe bolig, mens det er andre etater i kommunen som har det primære ansvaret.» (jf <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Midlertidig+botilbud>)

<sup>6</sup> Formålet med sosialtjenesteloven er for øvrig (jf paragraf 1-1):

«a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,

b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.»

<sup>7</sup> Se St.meld. nr. 47 (1989-1990).

<sup>8</sup> Se St.meld. nr. 25 (1996-1997) og St.prp. nr. 63 (1997-1998).

*handlingsplan for eldreomsorgen*<sup>9</sup>. Flere statlige låne- og tilskuddsordninger skulle bidra til bygging av boliger til mennesker som tidligere var på institusjon og som etter reformene ble vanskeligstilte på boligmarkedet, enten fordi de manglet økonomiske midler til å skaffe seg egen bolig, fordi de måtte ha spesialtilpassede boliger og/ eller booppfølging.<sup>10</sup>

I tillegg til de tre ovenfor nevnte reformene er det etter 2005 satset på en *nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, handlingsplan mot fattigdom* og en *handlingsplan for inkludering av innvandrere*<sup>11</sup>.

Hvem som antas å være vanskeligstilt kan variere med hvem som er omfattet av offentlige tiltak eller program. Er det sterkt fokus på enkeltgrupper i en periode vil kanskje disse gruppene allment oppfattes som vanskeligstilte. Enkelte vil imidlertid avgrense vanskeligstilte på boligmarkedet til kun å gjelde dem som ikke får offentlig hjelp og støtte på tross av problemer med å skaffe seg eller beholde en tilfredsstillende bolig, mens de som er omfattet av ulike offentlige støtteordninger ikke (lenger) oppfattes som vanskeligstilte. Hellevik og Nordvik (2004:7) understreker at utviklingen av boforhold og situasjonen på boligmarkedet må forstås i et dynamisk perspektiv. «Det kommer, potensielt sett, hele tiden til en strøm av hushold med problemer på boligmarkedet. På samme måte går det også en strøm *ut* av mengden hushold med problemer. Hushold kan komme over i en fase hvor de selv takler det å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon, eller de kan få hjelp som løser vanskene. Innsikt i behovene for offentlig innsats handler om å forstå mekanismene som genererer disse strømmene, og det handler om å forholde seg til gode tallmessige anslag for størrelsen på dem.»

<sup>9</sup> St.meld. nr. 50(1996-1997).

<sup>10</sup> Helseforetaksreformen i 2002 forsterket dessuten tendensen til å redusere liggetiden på sykehus og overlate mer av etterbehandlingen til hjemmesykepleien (Otnes 2007). <http://www.ssb.no/ssp/utg/200705/06/>

<sup>11</sup>

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0134/ddd/pdfv/292448-h-plan2006\\_int\\_og\\_inkl.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0134/ddd/pdfv/292448-h-plan2006_int_og_inkl.pdf);

[http://www.regjeringen.no/pages/2010576/Hplan\\_2007\\_integrering.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2010576/Hplan_2007_integrering.pdf).

Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressecenter/pressemeldinger/2006/handlingsplan-mot-fattigdom.html?id=271936>.

I denne utredningen velger vi å definere «vanskeligstilte på boligmarkedet» som personen eller husholdningen som har problemer med å skaffe seg eller beholde bolig uten støtte fra kommune eller stat, uavhengig av årsak og alder. Eksempel på vanskeligstilte på boligmarkedet kan være flyktninger som skal flytte fra mottak, mennesker som løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon uten eget hjem å reise til, barnevernsbarn som er blitt myndige og må forlate fosterhjemmet eller utviklingshemmede som skal flytte fra foreldrehjemmet uten å ha egne midler, skrøpelige eldre og andre med nedsatt funksjonsevne som trenger oppfølgingstjenester for å kunne bo hjemme. Noen vanskeligstilte på boligmarkedet vil (i en overgangsperiode) kunne være eller stå i fare for å bli bostedsløse.<sup>12</sup>

Det kan diskuteres hvor vidt eldre mennesker som får hjelp til å bo i en bedre tilpasset bolig eller som får oppfølging i hjemmet er omfattet av begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet». Mange eldre mennesker har tilstrekkelig økonomi og ressurser til å skaffe seg en egnet bolig og nødvendige tjenester for å ha en god hverdag. Aldringen kan imidlertid i noen tilfeller føre til nedsatt funksjonsevne og dersom en ikke har muligheter til å flytte til en tilpasset bolig og til å få nødvendig hjelp for å bli boende hjemme, kan en i prinsippet oppfattes som vanskeligstilt. En slik forståelse er også i tråd med den siste Boligmeldingen, der personer med nedsatt funksjonsevne i kapittel 5.5 omtales som «personer som er født med eller som i relativt ung alder får en funksjonsnedsettelse og eldre som opplever at aldringen gradvis nedsetter deres funksjons- og orienteringsevne.»

Det har tradisjonelt vært og finnes ennå et skille mellom sosialt og/ eller økonomisk vanskeligstilte og grupper med spesielle behov (Dyb m.fl. 2008). I den siste gruppen hører eldre og funksjonshemmede.

---

<sup>12</sup> En person regnes som bostedsløs når han eller hun ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner (se Dyb og Johannessen 2009, 31-32):

- mangler tak over hodet kommende natt,
- er henvist til akutt eller midlertidig boalternativ,
- er under Kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder,
- er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder,
- bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger).

### 1.3.2 Boligsosialt arbeid

«Boligsosialt arbeid» er et relativt nytt begrep som ikke er entydig definert. I Rundskriv U-10/2002 fra Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet med tittelen «Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold», som i første rekke er avgrenset til virkemidler og tiltak som kan være til hjelp for mennesker som har vansker med å mestre sin bosituasjon grunnet (psyko)sosiale, adferdsmessige og økonomiske vansker, heter det for eksempel i forordet:

«I løpet av 1990-årene er det gjennomført store nasjonale reformer for å forbedre levekårene til utviklingshemmede, mennesker med psykiske lidelser og rusmiddelbrukere. Hovedformålet med reformene har vært å bygge ned store institusjoner til fordel for å framskaffe boliger og legge til rette for individuelt tilpassede tjenester i den enkeltes nærmiljø.

Reformene har uten tvil medført nye og store utfordringer for kommunene. I de fleste kommuner er det innbyggere som av ulike årsaker har behov for å skaffe seg en bolig og/ eller for å bli boende i den boligen de har. Den relativt høye forekomsten av begjærte og fullbyrdede utkastelser er i denne sammenheng bekymringsfull. Den er et eksempel på utfordringene kommunene står ovenfor, og synliggjør behovet for en helhetlig tilnærming knyttet til det å bo.»

I rundskrivet vises det til virkemidler som kommunalt disponerte boliger, bostøtte og andre økonomiske støtteordninger, opplysning, råd og veiledning, praktisk bistand og opplæring, støttekontakt, mv.

På sine hjemmesider påpeker Husbanken at boligsosialt arbeid har stått sentralt i flere statlige satsinger de siste årene, som f.eks. *prosjekt bostedsløse, opptrappingsplanen i psykiatri, handlingsplanen for inkludering av innvandrere*, m.fl. «Felles for disse satsingene er at målet er at flere skal bli mest mulig selvhjulpne i egen bolig og at bolig har vært med som en del av planleggingen av ulike velferdstjenester. [...] Boligsosialt arbeid omfatter alt fra kommunenes innsats for å framskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetning for å mestre sin bo- og livssituasjon. Framskaffelse av bolig kan være alt fra nybygging og utbedring av kommunal boligmasse til

bistand til å framskaffe boliger på det private utleiemarkedet. Bistand til å mestre bo- og livssituasjonen kan være veiledning, opplæring og bistand til å utføre praktiske gjøremål i boligen, overholde sine økonomiske forpliktelser samt plikter knyttet opp mot boforholdet og til naboer. Mange trenger også bistand til å nyttiggjøre seg andre tiltak og tjenester som ivaretar egen helse, forebygger isolasjon og bidrar til en meningsfull tilværelse i fellesskap med andre.»<sup>13</sup> Husbankens nevner spesielt følgende grupper når det gjelder hvem som kan ha nytte av boligsosialt arbeid: utviklingshemmede, mennesker med psykiske lidelser, rusmisbrukere, flyktninger og mennesker som er eller står i fare for å bli bostedsløse.

I følge sosialtjenestelovens paragraf 4-3 har de som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp til å greie dagliglivets gjøremål, rett på hjelp etter paragraf 4-2 a-d. Paragraf 4-2 sier at de sosiale tjenestene skal omfatte:

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker.

Ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ organisering av tjenesten «praktisk bistand og opplæring» etter sosialtjenestelovens paragraf 4.2.a og innebærer at tjenestemottakeren har egne faste assistenter.<sup>14</sup> Det heter i rundskriv fra Helse- og omsorgsdepartementet om ordningen: «Rett til tjenester forutsetter at vedkommende fyller vilkårene i § 4-3. På samme måten som for de andre tiltakene etter § 4-2, har kommunen plikt

<sup>13</sup>

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Husbankens%20arbeid%20rettet%20mot%20vanskeligstilte%20pa%20boligmarkedet.aspx>

<sup>14</sup> Se St.meld. nr. 25 (2005-2006) side 15.

til å ha et tilbud om tjenesten, og det er kommunen som i utgangspunktet skal avgjøre hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige [...]»<sup>15</sup> Når ordningen er regulert i lov, kan ikke tildeling av brukerstyrt personlig assistanse gjøres avhengig av at kommunen får utbetalt statlige tilskudd til formålet.

I 2005 ble ordningen omfattet til også å gjelde personer som ikke kan ivareta brukerstyringen selv. I rundskriv ble det fastslått at kommunene har ansvaret for opplæring av brukere som har BPA og av de som utøver brukerstyring på vegne av brukerne eller bistår brukerne i brukerstyringen.<sup>16</sup>

Hjemmetjenester som hjelp til renhold, innkjøp, eller lignende vil typisk være omfattet av sosialtjenestelovens paragraf 4-2a. Dette er ofte tjenester som er nødvendige for at skrøpelige eldre og andre mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli boende i eget hjem. Er dette da tjenester som bør inngå i begrepet «boligsosialt arbeid»? I prinsippet vil all hjelp og støtte til å mestre et boforhold kunne sees som boligsosialt arbeid. Igjen vil noen mene at eldre mennesker kommer i en gruppe for seg selv. Dette har muligens sammenheng med at sannsynligheten for at en har behov for hjemmebaserte tjenester øker med alderen.

En kan imidlertid skille mellom ulike målgrupper ut fra om det kun gis hjelp til praktiske gjøremål (som vask og handling) eller om det gjennomføres mer målrettede opplæringstiltak (som råd og veiledning når det gjelder å styre egen økonomi, omgås naboer, holde orden i boligen, mv.). De siste årene er det startet opp flere kurs i boligsosialt arbeid ved norske høyskoler og disse kursene har den sistnevnte målgruppen i fokus. Etablering av det boligsosiale feltet og utdanning var i utgangspunktet knyttet til å utvikle tjenester til sosialt vanskeligstilte.

Vi velger i denne kartleggingen i utgangspunktet å se alle tjenester som ytes fra stat og kommune til vanskeligstilte på boligmarkedet - for å skaffe seg bolig og for å mestre et boforhold - som

<sup>15</sup> Se Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rundskriv/2000/i-202000.html?id=445628>).

<sup>16</sup> Se St.prp. nr. 60 (2004–2005) og Rundskriv I-15/2005 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/rus/2005/0013/ddd/word/268717-rundskriv\\_mas\\_15\\_-2005.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/rus/2005/0013/ddd/word/268717-rundskriv_mas_15_-2005.doc).



«boligsosialt arbeid», uavhengig av årsak til hjelpebehov og mottakerens alder. Der det er mulig skiller vi imidlertid mellom ulike former for ytelser og til ulike grupper.

### 1.3.3 Avgrensing mellom boligsosialt arbeid og medisinsk behandling og oppfølging

Generelt kan det være vanskelig å skille mellom bo-oppfølging på den ene siden og medisinsk behandling på den andre. Mange mennesker som tidligere var under institusjonsomsorg mottar nå pleie- og omsorgstjenester gjennom kommunen i egen bolig. Pleie og omsorgstjenester omfatter både hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet, mv. Omtrent fire av ti mottakere av pleie- og omsorgstjenester er under 67 år.<sup>17</sup>

Tjenestetilbudet til mennesker med behov for omsorg og pleie reguleres delvis av sosialtjenesteloven og delvis av kommunehelsetjenesteloven<sup>18</sup>. Som vi var inne på ovenfor har paragraf 4.2 d i sosialtjenesteloven en bestemmelse om at sosiale tjenester skal omfatte plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker. Hva som skal regnes som *heldøgns omsorgstjenester* er fastsatt i forskrift.<sup>19</sup> Dette er a) aldershjem, b) bolig for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldre-hjemmet som følge av behov for særlig omsorg, herunder avlastningsboliger og c) privat forpleining. I følge sosialtjenesteloven kan departementet gi veiledende retningslinjer om bygninger og utstyr, om bemanning og de ansattes utdanning m.m. på boliger med heldøgns omsorgstjenester.<sup>20</sup>

Kommunehelsetjenesteloven pålegger kommunene å sørge for nødvendig helsehjelp til alle som bor eller oppholder seg midlertidig i kommunen (jf paragraf 2-1). I følge paragraf 1-3 skal kommunens helsetjeneste omfatte følgende oppgaver<sup>21</sup>:

- Fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte.

---

<sup>17</sup> Vi kommer tilbake til beskrivelse av fordeling på aldersgrupper i kapitlene 3-6.

<sup>18</sup> Lov av 19.november 1982 om helsetjenesten i kommunene.

<sup>19</sup> Forskrift nr. 915 av 4. desember 1992 paragraf 7-2.

<sup>20</sup> Se sosialtjenesteloven paragrafene 7-8 og 7-10.

<sup>21</sup> <http://www.lovdatab.no/all/hl-19821119-066.html>.

- Diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
- Medisinsk habilitering og rehabilitering.
- Pleie og omsorg.
- Hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner.

For å løse de oppgaver som er nevnt foran, skal kommunen blant annet sørge for sykehjem eller boform *for heldøgns omsorg og pleie*.

Kommunehelsetjenesteloven og dens forarbeider gir ingen definisjon på hva som skal forstås under heldøgns omsorg og pleie. Det er imidlertid gitt et felles regelverk for boformer for heldøgns omsorg og pleie og sykehjem når det gjelder utstyr, personell og bygningsmessige forhold. I følge forskrift<sup>22</sup> skal sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie ha tilknyttet en administrativ leder, en lege som skal ta ansvaret for den medisinske behandlingen, en offentlig godkjent sykepleier som skal ha ansvaret for sykepleien og det antall personell for øvrig som er nødvendig for å sikre beboer nødvendig omsorg og bistand.

Mens sosialtjenesteloven altså regulerer *heldøgns omsorgstjenester* regulerer loven om helsetjenester i kommunen *heldøgns omsorg og pleie*.

«Sykehjem mv. hjemlet i kommunehelsetjenesteloven, har til forskjell fra bolig med heldøgns omsorgstjenester hjemlet i sosialtjenesteloven, som formål å ivareta helserettede oppgaver. I sykehjem mv. skal det til enhver tid være til stede personell som kan gi omsorg og pleie, mens det i institusjon og bolig med heldøgns omsorgstjeneste er tilstrekkelig at tjenester er tilgjengelig døgnet rundt hvis det skulle oppstå behov for det. Felles for ovennevnte boformer er imidlertid at de skal være et hjem for beboerne.» (NOU 1997: 17)<sup>23</sup>

Både boliger med heldøgns omsorg og pleie og boliger med heldøgns omsorgstjenester er institusjoner i den forstand at beboerne vanligvis betaler vederlag for langtidsopphold og ikke husleie. Begrepsbruken er uheldig i og med to ulike institusjoner,

---

<sup>22</sup> Forskrift nr 932 av 14. november 1988 for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie paragraf 3-2.

<sup>23</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/1997/nou-1997-17/9/3/1.html?pid=345664>.

hjemlet i to ulike lover, omtales med liknende navn. I tillegg er det en rekke boliger, som ikke er hjemlet i sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven, der det tilbys heldøgns omsorg og pleie som ordinære hjemmetjenester, se tabell 1.1 nedenfor.

Boliger med *heldøgns omsorgstjenester* etter sosialtjenesteloven omfatter ikke omsorgsboliger, trygdeboliger eller serviceboliger. Dette gjelder selv om sistnevnte boliger har felles vaktmestertjenester, vaktsentral for hjemmebaserte tjenester, el. Omsorgsboliger, trygdeboliger og serviceboliger er heller ikke hjemlet i kommunehelsetjenesteloven.

Forskning viser at i praksis blir omsorgsboligene delvis erstatning for sykehjems plass. Mens noen kommuner har satset mye på bygging av sykehjem har andre prioritert omsorgsboliger med tett oppfølging av beboerne (se f.eks Bogen m.fl. 2006; Romøren 2006; Ytrehus 1998).

Tabell 1.1 *Oversikt over ulike botilbud innen pleie og omsorg i kommunene.*

Institusjon	Kommunalt disponerte boliger til pleie- og omsorgsformål
Sykehjem og boform med heldøgns omsorg og pleie regulert i kommunehelsetjenesteloven. Det betales vanligvis vederlag for langtidsopphold og ikke husleie.	Dette omfatter alle boliger/bygningskompleks/samlokaliserte boliger som kommunen stiller til disposisjon, inkludert omsorgsboliger. Disse boligene er ikke regulert i helse-/sosialtjenesterelatert lov. Beboer har inngått husleiekontrakt og betaler husleie for boligen.
Heldøgns omsorgstjenester regulert i sosialtjenesteloven. Dette omfatter aldershjem, bolig for barn og ungdom under 18 år og privat forpleining. Det betales vanligvis vederlag for langtidsopphold og ikke husleie.	Boligene kan ha fast tilknyttet personell enten hele døgnet eller deler av døgnet. Bemannede boliger skal skilles ut som egne enheter i Enhetsregisteret/ Bedrifts- og foretaksregisteret.

Både i institusjon, boliger som kommunen disponerer for pleie- og omsorgsformål og i støttemottakernes egne boliger vil pleie og omsorgstjenester kunne omfatte så vel hjemmesykepleie som praktisk bistand i ulike former. I høringsnotatet til den foreslåtte

---

Samordningsreformen<sup>24</sup> heter det: «I dag bygger kommunene i betydelig grad omsorgsboliger som alternativ og/ eller supplement til sykehjemmene. Kommunene bygger mindre enheter som defineres som beboernes egne hjem. Leilighetene leies ut til beboer i samsvar med husleieloven, og beboernes rettslige stilling er som for alle andre som bor i eget hjem. Beboerne mottar derfor heller ikke "sykehjemstjenester" eller "hjemmetjenester". Disse tjenestene er i realiteten de samme, men de er organisert og finansiert på ulike måter.»

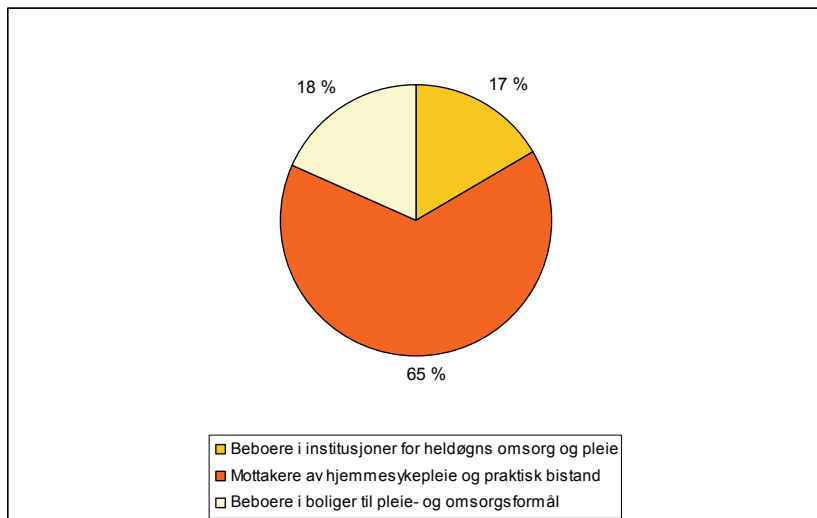
Noen tjenester representerer dermed en gråsoner mellom boligsosialt arbeid og medisinsk behandling og oppfølging.

Figur 1.1 viser at av de personene som mottok pleie og omsorgstjenester i 2009 var det omtrent like mange som bodde i institusjon som i boliger til pleie- og omsorgsformål. Disse to gruppene utgjorde henholdsvis 17 prosent og 18 prosent av alle mottakere av slike tjenester mens det store flertallet (65 prosent) bodde i ordinære boliger. Av det totale antall boliger til pleie- og omsorgsformål er vel halvparten omsorgsboliger som er bygd med tilskudd fra Husbanken etter 1994 (se Prop.1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet, side 259-260).

---

<sup>24</sup> Helse- og omsorgsdepartementet (2010): Forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Samhandlingsreformen. Høringsnotat.

Figur 1.1 *Mottakere av pleie og omsorgstjenester. Foreløpige tall 2009.*<sup>25</sup>Totalt antall=268 183.



Kilde: Prop. 1S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet, tabell 5.17.

## 1.4 Oppsummering

Hvem som antas å være vanskeligstilt kan variere med hvem som er målgruppen for offentlige tiltak eller program. Grupper som ikke er omfattet av egne handlingsplaner vil kanskje kunne falle ut av et etablert bildet av hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet. I praksis kan det videre være problematisk å skille mellom virkemidler og tiltak som kan være til hjelp for mennesker som har vansker med å mestre sin bosituasjon grunnet (psyko)sosiale og adferdsmessige vansker og virkemidler og tiltak til andre grupper, som for eksempel funksjonshemmede eller flyktninger. Grensedragningen mellom boligsosiale tiltak på den ene - og medisinsk behandling og oppfølging på den andre siden er dessuten av og til krevende.

<sup>25</sup> Institusjoner for heldøgns omsorg og pleie omfatter både sykehjem og boform med heldøgns omsorg og pleie hjemlet etter kommunehelsetjenesteloven og aldershjem, barneboliger og avlastningsboliger/-institusjoner hjemlet etter sosialtjenesteloven. Tall for antall beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål er anslått på bakgrunn av Iplos-tall for 2008 og tall fra Husbanken.

Mange mennesker som trenger boligsosial oppfølging kan ha sammensatte behov. Vi velger i denne utredningen å definere «vanskeligstilte på boligmarkedet» som personer eller husholdninger som har problemer med å skaffe seg eller beholde bolig uten støtte fra kommune eller stat, uavhengig av årsak og alder. På samme måte velger vi å definere «boligsosialt arbeid» som de tiltakene som igangsettes for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

## 2 Design, metode og data

### 2.1 Design og metode

Vi tolker offentlig ressursbruk både som all investering og drift knyttet til den sosiale boligpolitikken samt ulike typer overføringer eller subsidier til sektoren. Overføringene kan gå fra stat til kommune og personer, og fra kommune til personer. Med sektoren menes de bygg som det offentlige disponerer som bolig til vanskeligstilte, overføringer til personer i aktuelle målgrupper for den sosiale boligpolitikken og overføringer eller tilskudd som går direkte til den kommunale aktiviteten på feltet. Overføringene eller subsidiene kan dels være investeringsstøtte og dels konsumstøtte/driftsstøtte. Kartleggingen er basert på følgende elementer:

- Dokumentanalyser
- Analyser av foreliggende registerdata
- Survey til alle landets kommuner ved rådmannen

Ressursbruken studeres over perioden 2001-2009, der tilstrekkelig tallmateriale foreligger. Utviklingen i offentlig ressursbruk vil sannsynligvis variere med den generelle utviklingen i boutgifter og inntekter. Eksempelvis er det trolig en sammenheng mellom nivået på trygdeytelsene og behovet for særskilte boligpolitiske virkemidler. Videre vil ledighetsutviklingen kunne ha betydning for behov for offentlig støtte.

Vi rapporterer utviklingen i boligpriser som indikator på løpende boutgifter. Utviklingen i offentlig ressursbruk blir videre vurdert i forhold til befolkningsutviklingen, utviklingen i bosatte flyktninger og i antall brukere av kommunenes hjemmetjenester. I tillegg ser vi

blant annet på den generelle inntektsutviklingen og utviklingen i trygdeytelser over samme tidsrom.

### 2.1.1 Kommuneinndeling

Tallmaterialet rapporteres for ulike kommunetyper, der kommunene er sortert etter grad av sentralitet. Vi baserer oss her på Statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering (fra 1994 og senere revidert i 2008)<sup>26</sup>. Med sentralitet menes her «en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner). De sentrale funksjoner lokaliseres først og fremst til tettsteder, og tettstedene deles inn i tre grupper etter folketall og tilbud av funksjoner.»<sup>27</sup> Indeksen omfatter følgende fire hovednivåer for sentralitet, alt etter reisetid fra de forskjellige sentertypene:

3 = Sentrale kommuner

2 = Noe sentrale kommuner

1 = Mindre sentrale kommuner

0 = Minst sentrale kommuner

En kommune har sentralitet 3 når befolkningstyngdepunktet ligg innenfor 75 minutters reisetid (for Oslo er dette 90 minutter) fra et tettsted med minimum 50 000 innbyggere. Mange kommuner rundt Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har sentralitetsgrad 3. Sentralitet 2 betyr at det er maksimum en times reisetid fra et tettsted med minimum 15 000 innbyggere mens sentralitet 1 innebærer at det er maksimum tre kvarter til et tettsted med minimum 5 000 innbyggere. Sentralitet 0 gjelder kommuner som ikke oppfyller noen av disse kriteriene og omfatter vel en tredjedel av landets kommuner. Det er imidlertid under en tiendedel av befolkningen som bor i de minst sentrale kommunene. Sentrale kommuner svarer også for vel en tredjedel av alle kommunene, men for to tredjedeler av landets befolkning, se tabellene 2.1 og 2.2.

---

<sup>26</sup> Se <http://www.ssb.no/kommuner/dokumentasjon.html>. NOS-publikasjonene (C 192) "Standard for kommuneklassifisering 1994".

<sup>27</sup> [http://www.ssb.no/emner/00/00/20/nos\\_c513/nos\\_c513.pdf](http://www.ssb.no/emner/00/00/20/nos_c513/nos_c513.pdf), side 80.



Tabell 2.1 *Antall kommuner i de fire sentralitetsklassene 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall kommuner	Prosentvis andel	Antall kommuner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	152	35,0	149	34,6
1 Mindre sentrale kommuner	52	12	52	12,1
2 Noe sentrale kommuner	81	18,7	79	18,4
3 Sentrale kommuner	149	34,3	150	34,9
Totalt	434	100	430	100

Kilde: KOSTRA

Tabell 2.2 *Folketall i kommunene i de fire sentralitetsklassene 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Folketall	Prosentvis andel	Folketall	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	476 986	10,6	461 517	9,5
1 Mindre sentrale kommuner	299 390	6,6	303 064	6,2
2 Noe sentrale kommuner	807 878	17,9	836 407	17,2
3 Sentrale kommuner	2 936 011	65,0	3 257 211	67,0
Totalt	4 520 265	100	4 858 199	100

Kilde: KOSTRA

Antall kommuner er redusert fra 434 i 2001 til 430 i 2009 på grunn av sammenslåinger. Det er imidlertid ingen av de sammenslåtte kommunene som har endret sentralitetstilhørighet over det aktuelle tidsrommet.

## 2.2 Data

Kartleggingen er basert på dokumentanalyse, survey til alle landets kommuner og foreliggende registerdata.

### 2.2.1 Dokumentanalyser

Datatilfanget for dokumentanalysen består av foreliggende dokumenter (rapporter, artikler, stortingsdokumenter).

### 2.2.2 Registerdata

Statistisk sentralbyrås (SSB) Statistikkbank og KOSTRA-database (*Kommune-Stat-Rapportering*)<sup>28</sup> inneholder blant annet opplysninger om befolkningsutvikling, kommunal eiendomsdrift, helse og sosiale forhold på kommunenivå. Delvis rapporteres tall for Husbank-ordningene (bostøtte, utbetaling startlån, boligtilskudd til etablering, boligtilskudd til tilpasning) både av Husbanken og i KOSTRA. Der det er mulig bruker vi KOSTRA-tall for å kunne beskrive fordelingen over ulike kommunetyper. Det viser seg at noen ganger er det manglende samsvar mellom Husbankens tall og KOSTRA-tall. Dette kan ha følgende årsak:

- Noen kommuner rapporterer ikke til KOSTRA eller rapporterer feil.
- Det er ulik praksis i kommunene og Husbanken når det gjelder periodisering av utbetalingene.

Der det er store avvik mellom Husbankens tallmateriale og KOSTRA-tallene, rapporterer vi begge størrelsene.

I utgangspunktet gir ikke datamaterialet fra SSB mulighet for å skille mellom ulike grupper vanskeligstilte og bakgrunnen for at boligsosiale tiltak er iverksatt. Vi vil imidlertid rapportere antall brukere og utgifter til hjemmetjenester, mv over det aktuelle tidsrommet for ulike aldersgrupper, der dette er mulig. SSB har dessuten tilgang til anonymiserte data fra *pseudonymt register for individbasert pleie og omsorgsstatistikk* (IPLOS) og har gjennomført

---

<sup>28</sup> Se <http://www.ssb.no/kostra/>

spesialkjøringer for prosjektet. Dette tallmaterialet rapporteres i kapittel 4 om ressursbruk knyttet til booppfølging.

IPLoS er et nasjonalt register med data som beskriver ressurser og bistandsbehov til dem som søker om eller mottar nærmere definerte kommunale helse- og sosialtjenester samt hvilke tjenester som ytes og har vært obligatorisk i alle kommuner fra og med 1. mars 2006.<sup>29</sup> Tjenestene som omfattes av IPLoS-registret framgår av sosialtjenestelovens paragraf 4-2, bokstav a-e og kommunehelsetjenesteloven paragraf 1-3 første ledd nr. 3 og 4, med de tjenester som står beskrevet i lovens paragraf 1-3 annet ledd nr. 4 og 6. Der slike tjenester er aktuelle skal IPLoS benyttes, uavhengig av alder, diagnose og søker/ tjenestearters oppholdssted.<sup>30</sup>

### 2.2.3 Webbasert survey til landets kommuner

Vi har gjennomført en webbasert survey til landets kommuner. Målsetting med surveyen har blant annet vært å kartlegge ressursbruken knyttet til boligsosial oppfølging til ulike grupper, hvor mye av sosialhjelpen som går til boligformål samt å prøve å identifisere subsidie elementet ved kommunale utleieboliger. På alle tre områdene er offentlige statistikker mangelfulle. Surveyen omfattet også spørsmål om leiefastsettelsesprinsipper.

---

<sup>29</sup> Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for personell i kommunale helse- og sosialtjenester for registrering av opplysninger for å sikre en entydig forståelse og lik praksis for registrering av opplysningene (se <http://www.helsedir.no/iplos> og [http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00129/IPLoS\\_-\\_Veileder\\_fo\\_129299a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00129/IPLoS_-_Veileder_fo_129299a.pdf)).

<sup>30</sup> I veiledningen sier Helsedirektoratet (2009:14) følgende om tjenester rettet mot rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser: «Kommunene har forskjellig praksis for hvordan tilbudene er organisert, integrert eller som særskilte enheter, og hva tjenestene kalles. Det vesentlige er at tjenestemottakernes rettigheter og det faglige innholdet i tjenestene er ivaretatt og kravet til god saksbehandling er i henhold til regelverket. Kommunens organisering er ikke avgjørende for om og når tjenestene skal tildeles i form av enkeltvedtak. Når kommunen beslutter å gi tjenester som etter sin art må regnes som hjemmesykepleie, praktisk bistand, praktisk bistand opplæring, støttekontakt, matombringning med videre, gjelder forvaltningslovens regler om saksbehandling og IPLoS skal benyttes (uavhengig av hva tjenestene kalles).» Helsedirektoratet (2009) IPLoS Veileder for personell i kommunale helse- og sosialtjenester IS-1112.

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av *SonoroIT*, et webbasert survey verktøy.

Rådmannen skulle ha overordnet ansvar for undersøkelsen selv om en del spørsmål måtte sendes videre til relevant etat.

### **Presiseringer og påminnelser**

Undersøkelsen startet opp 27. september 2010. Da vi mottok enkelte henvendelser om utfyllingen og hvordan spesielt spørsmålene som omhandlet det boligpolitiske arbeidet skulle forstås sendte vi ut en nærmere «bruksanvisning» og presisering henholdsvis 11. oktober og 13. oktober. Teksten som ble brukt i presiseringen, oversendelsesbrev og selve spørreskjemaet følger som vedlegg til denne rapporten. Det er i tillegg sendt ut påminnelser 7., 20. og 28. oktober. Undersøkelsen pågikk til og med 26. november 2010.

### **Svarprosjenter**

Surveyen ble i utgangspunktet sendt ut til rådmannen i alle landets 430 kommuner. Det var imidlertid kun 427 kommuner som mottok surveyen.<sup>31</sup> Spørreskjemaet er registrert «åpnet» i ca nitti prosent av mottakerkommunene (90,8 prosent). Ti kommuner har gitt skriftlig melding om at de ikke har anledning til å svare på grunn av stort arbeidspress.

140 kommuner har fylt ut skjema helt eller delvis. Med en populasjon på 427 kommuner tilsvarer dette en svarprosent på 32,8 eller i underkant av en tredjedel av kommunene. Det er imidlertid svært varierende hvor stor andel av undersøkelsen som er fylt ut og for enkelte spørsmål er svarprosenten svært lav. Vi kommer tilbake til dette etter hvert som resultatene rapporteres.

De (32,8 prosent av) kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen svarer til 51,8 prosent av befolkningen (basert på KOSTRA-tall) i de 427 kommunene som utgjør populasjonen for undersøkelsen.

---

<sup>31</sup> Selv om e-post adressen vi brukte var riktig mottok ikke kommunen e-posten. Dette kunne ha sammenheng med kraftig brannmur, full e-postkasse eller liknende. Vi gjorde forsøk på å nå dataansvarlig i disse kommunene over telefon, men lyktes ikke med dette.

## Frafallsanalyse

Fra tabell 2.3 framgår at det er noe overvekt av kommuner med sentralitetskode 3 (sentrale kommuner) blant de som har svart på surveyen, men forskjellene er ikke store og er på grensen til å være forskjellig fra null.<sup>32</sup>

Tabell 2.3 *Fordeling av antall kommuner på sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen.*

Sentralitetskode	Ikke deltatt		Deltatt		Sum	
	Antall	Prosentvis andel	Antall	Prosentvis andel	Antal l	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	103	35,9	44	31,4	147	34,4
1 Mindre sentrale kommuner	39	13,6	13	9,3	52	12,2
2 Noe sentrale kommuner	57	19,9	22	15,7	79	18,5
3 Sentrale kommuner	88	30,7	61	43,6	149	34,9
Sum	287	100	140	100	427	100

Kilde: Survey til landets kommuner

Vi har også sett på forskjeller i størrelse på kommuner etter om de har deltatt i undersøkelsen. Resultatet vises i tabell 2.4. Når det gjelder kommetypene 1, 2 og 3, (mindre sentrale til sentrale kommuner) er de kommunene som har deltatt gjennomsnittlig større enn de kommunene som ikke har deltatt. Tabell 2.5 viser at blant de kommunene som har deltatt utgjør befolkningen i de sentrale kommunene (sentralitetskode 3) 77 prosent av den totale befolkningen i alle kommuner som har deltatt. Dette er relativt høyt. Til sammenlikning utgjør befolkningen i sentrale kommuner 67 prosent av alle kommuner som er omfattet av undersøkelsen.

<sup>32</sup> Chi-kvadrat test: 7,343, med tre frihetsgrader. Signifikansnivå 0,062 (tosidig test).

Tabell 2.4 *Fordeling av kommuner etter innbyggertall, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen.*

Sentralitets- kode	Ikke deltatt		Deltatt		Sum	
	Gjennom- snitt	Sum	Gjennom- snitt	Sum	Gjennom- snitt	Sum
0 Minst sentrale kommuner	3185	328091	2894	127371	3098	455462
1 Mindre sentrale kommuner	5324	207627	7295	94828	5816	302455
2 Noe sentrale kommuner	8463	482407	16010	352216	10564	834623
3 Sentrale kommuner	14807	1303013	31458	1918932	21623	3221945
Sum	8088	2321138	17810	2493347	11275	4814485

Kilde: Survey til landets kommuner

Tabell 2.5 *Fordeling av kommuner etter samlet innbyggertall, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen. Prosentvise andeler.*

Sentralitets- kode	Ikke deltatt N=2321138	Deltatt N= 2493347	Omfattet av undersøkelsen N=4814485
0 Minst sentrale kommuner	14,1	5,1	9,5
1 Mindre sentrale kommuner	9	3,8	6,3
2 Noe sentrale kommuner	20,8	14,1	17,3
3 Sentrale kommuner	56,1	77	66,9
Sum	100	100	100

Kilde: Survey til landets kommuner

Tabell 2.6 *Fordeling av kommuner etter antall kommunalt disponerte boliger, sentralitetskode og etter om de har deltatt i surveyen.*

Sentralitets- kode	Ikke deltatt		Deltatt		Sum	
	Gjennom- snitt	Sum	Gjennom- snitt	Sum	Gjennom- snitt	Sum
0 Minst sentrale kommuner	80	7628	74	2824 (5,6%)	78	10452 (10,8%)
1 Mindre sentrale kommuner	127	4962	171	2223 (4,5%)	138	7185 (7,5%)
2 Noe sentrale kommuner	192	9968	351	7022 (14,1%)	236	16990 (17,6%)
3 Sentrale kommuner	288	23910	632	37905 (75,8%)	432	61815 (64,1%)
Sum	172	46468	382	49974 (100%)	241	96442 (100%)

Kilde: Survey til landets kommuner

Vi ser fra tabell 2.6 at de kommunene som har deltatt i undersøkelsen i gjennomsnitt har flere kommunalt disponerte boliger enn de som ikke har deltatt. Dette gjelder imidlertid bare kommuner med sentralitetskode 1, 2 eller 3 (mindre sentrale til sentrale kommuner).<sup>33</sup>

Kommunetype 3 representerer over tre fjerdedeler (eller 75,8 prosent) av boligene i de kommunene som har deltatt, men under to tredjedeler (eller 64,1 prosent) av boligene i alle kommunene som er omfattet av undersøkelsen. Dette viser at kommuner med relativt mange kommunalt disponerte boliger er overrepresentert.

Det er forholdsvis vanlig ved slike undersøkelser at de største kommunene svarer og dette henger muligens sammen med at det er disse kommunene som har flest ressurser til administrasjon.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Enkel lineær regresjonsanalyse viser at gjennomsnittlig antall boliger som kommunene disponerer er signifikant høyere for de som har svart på undersøkelsen enn for de som ikke har svart, også når vi kontrollerer for kommunetype. Tilsvarende viser lineær regresjonsanalyse at de kommunene som har svart på undersøkelsen er signifikant større enn de som ikke har svart.

<sup>34</sup> Det synes for øvrig generelt som om kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet svært ulikt.

## Storbyene

Oslo og de andre storbyene representerer en høy andel av Norges befolkning og ressursbruken forbundet med den sosiale boligpolitikken. I tillegg til å besvare deler av skjema har vi fra Oslo kommune fått tilgang til en rapport som er utarbeidet av Helse- og velferdsetaten i september 2010 med tittelen: *Analyse av ressurs- og virkemiddelbruken i boligsektoren*. Vi bruker tall fra denne rapporten der dette er relevant.

## 2.3 Metodiske utfordringer

Det bes om ett estimat for statlig ressursbruk og ett for kommunalt ressursbruk og at ressursbruken fordeles etter de sentrale typene av virkemidler. Det er her viktig å unngå dobbelttelling i og med at noen av de statlige midlene overføres til kommunene. Vi tar denne problemstillingen opp i kapittel 7.

I forbindelse med de nasjonale reformene på nittitallet er institusjonsomsorgen i stor grad redusert til fordel for å framskaffe boliger med tilrettelagte tjenester. Som vi var inne på ovenfor er det en litt vanskelig grenseoppgang mellom støtte til å bo og helsemessig oppfølging. Vi velger å kartlegge omfanget hjemmetjenester til gruppen 18-66 år separat fordi det trolig er denne gruppen som særlig har behov for boveiledning.

Det er utfordringer knyttet til bruk av survey. For det første er det krevende å lage et spørreskjema som fanger opp en kompleks virkelighet. For det andre har innhenting av tall krevd en del ressurser av kommunene. Representanter fra om lag førti kommuner var i kontakt med oss i forbindelse med utfylling av skjema. Vi fikk inntrykk av at undersøkelsen ble oppfattet som svært ressurskrevende, spesielt av følgende årsaker:

- Tallmaterialet som det ble spurt etter tilsvarende ikke det som rapporteres i regnskap eller til KOSTRA.
- Flere ulike personer/ etater har måtte involveres (NAV, boligselskap, sosialtjeneste, mv.).
- Kommunene mangler ofte oversikt over hvor mye av administrasjon og sosialhjelp som går til boligsosialt arbeid. Videre har de gjerne ikke tilstrekkelig overblikk over hvilke



grupper som får boveiledning og hvor mye dette koster kommunen. I mange kommuner varierer leienivået og vedlikeholdsutgiftene i de boligene som kommunen disponerer.

Flere av de kommunene som har deltatt opplyser at de rapporterte størrelsene er omtrentlige. Vi fikk også tilbakemeldinger på at kommunene gjerne ville hatt detaljerte instruksjoner på hvilke tall som skulle rapporteres (tilsvarende det som finnes ved registrering av KOSTRA). Fravær av slike detaljerte instruksjoner kan muligens ha gitt som resultat at kommunene har hatt ulik praksis når det gjelder hva som er lagt inn under de ulike postene i skjemaet.

Ideelt sett skulle det vært foretatt en personlig intervjuundersøkelse i et representativt utvalg kommuner for å få et fullgodt bilde over kostnader og subsidier ved utleieboliger, omfanget sosialhjelp som går til boligformål og hvor store ressurser knyttet til boligsosialt arbeid som går til ulike grupper. Det har imidlertid vært for omfattende innenfor rammen av dette prosjektet å gjennomføre en slik intervjuundersøkelse.

Som vi viser over er det særlig de mest sentrale kommunene innen kommunetype 1-3 som har deltatt i spørreundersøkelsen. Vi tar høyde for dette i presentasjon av resultatene i kapittel 4-6.

## 3 Boligpolitiske ordninger

### 3.1 Innledning

I dette kapittelet beskriver vi ulike boligpolitiske ordninger. Fokus vil først være på bolig (kommunalt disponerte boliger, lån, tilskudd, mv), deretter på økonomisk støtte for å bli boende (bostøtte, sosialhjelp, mv), booppfølgingstjenester og til sist på kompetanseoppbygging i offentlige etater. Boligsosialt arbeid vil variere med bakgrunnen for at personer eller husholdninger er vanskeligstilte på boligmarkedet, om det gjelder problemer med å skaffe seg bolig eller problemer med å beholde boligen. Sammenhengene kan framstilles skjematisk som i tabell 3.1. En del grupper vil naturligvis kunne passe inn i alle de fire kategoriene i tabellen.

Tabell 3.1 *Skjematiske framstilling av vanskeligstilte og ulike former for boligsosialt arbeid.*

Vanskeligstilte	Boligsosialt arbeid	
	Bolig	Tjenester
Problemer med å skaffe seg bolig	Kommunalt disponerte utleieboliger Boliglån Boligtilskudd til etablering	Hjelp til å skaffe seg bolig
Problemer med å beholde bolig	Boligtilskudd til tilpasning Bostøtte Sosialhjelp	Booppfølging (inkludert hjemmetjenester)

## 3.2 Bolig

### 3.2.1 Innledning

Kommunene disponerer boliger for vanskeligstilte. Noen av disse boligene eier kommunene og noen boliger leier de inn fra andre for videre utleie. Bakgrunnen for at kommunene disponerer boliger kan være at enkelte vanskeligstilte har problemer med å skaffe seg en egnet bolig på det ordinære boligmarkedet.<sup>35</sup> Ved utleie kan dette for eksempel skyldes at eiere opplever risikoen for å få boligen forringet eller for ikke å få leien i rett tid høyere for bestemte grupper, se Stamsø og Medby (2004). På mange små steder finnes det heller ikke et ordinært leiemarked eller markedet er dominert av sokkelleiligheter, slik at kommunen gjerne bygger gjennomgangsboliger for ansatte som kommer flyttende for å ta jobb som lærer, prest eller lege, mv.<sup>36</sup>

Stamsø og Østerby (2000) påpeker at i sentrale strøk kan vanskeligstilte særlig ha problemer i forhold til høye leiepriser, mens det i mer usentrale strøk er mangelen på boliger som utgjør det dominerende problemet. Dyb med flere (2008:207) viser for øvrig at når det gjelder strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i kommunene er mangel på bolig det viktigste hinderet. Dette gjelder alle kommunetyper.

Rådmannen i en av de små kommunene som har svart på spørreundersøkelsen vår sier følgende om situasjonen på leiemarkedet i e-post:

«I vår grisgrendte kommune bor folk i eneboliger, du kan nesten telle på fingrene antall private hus/leiligheter som er utleieboliger. Dette skyldes nok at man ikke har kultur for f.eks sokkelleiligheter, men også at byggekostnadene er så store at de fleste ikke ser det forretningsmessig lønnsomt å bygge leiligheter for utleie. Boligmarkedet i et så lite samfunn kan variere sterkt, så det er ikke sikkert man får kontinuerlig leietakere.

---

<sup>35</sup> Eksempel på dette er flyktninger, se for eksempel Søholt og Astrup (2009).

<sup>36</sup> Se Medby og Langsether (2006) og referansene der.

Vi merker mangelen på privat utleiemarked godt i kommunen, vi har alle slags leietakere, unge par som leier mens de bygger egen bolig, kommunalt ansatte med nøkkelkompetanse, vanskeligstilte, familier med samlivsbrudd osv. Kommunen har i forhold til størrelsen mange utleieboliger - de fleste av disse ble bygget for å tilby hus til kommunal arbeidskraft. Siden vår kommune fikk veiutløsning i flere retninger, er behovet for tjenesteboliger redusert, og vi bruker nå den samlede boligmassen i forhold til de til en hver tid boligsøkende i kommunen.

Vi har vanskeligstilte på boligmarkedet av alle de kategoriene du har i ditt skjema. De bor i kommunale boliger, vi hjelper til med å søke statlig bostøtte for de som fyller kravene. Men vi har ikke kategorisert dem i vår statistikk, å unngå stigmatisering, personvern og konfidensialitet er noe av det vanskeligste i slike små kommuner. Kommunestyret har vedtatt reglement for utleie der personer som av sosiale grunner trenger bolig skal prioriteres. Vi integrerer tilbudet til de vanskeligstilte i vår totale forvaltning av boligmassen og fokuserer derfor ikke på statistikk som er egnet for ditt spørreskjema.

Vi har ingen bostedsløse. Vi ser en utvikling der enslige personer med liten økonomisk evne utgjør en stigende gruppe av våre leietakere i kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet. Av barnefamilier har vi i perioder hatt flyktninger, men enslige mødre er hovedgruppen.

Vår vurdering er at behovet for leiligheter til vanskeligstilte på boligmarkedet øker også hos oss. Særlig øker behovet innen rus og psykiatri- ofte i kombinasjon.

Vi føler vi lykkes med å tilby leiligheter til alle som trenger det innen rimelig tidshorisont. Fordi store deler av vår boligmasse er nedbetalt, har det ikke vært en stor økonomisk belastning for kommunen så langt. Men dette er i ferd med å endre seg. Vi har bygget 10 nye utleieleiligheter de to siste åra, og ser at

byggekostnadene og våre leiepriser gjør det vanskelig å få balanse i regnskapene. Selv om vi er små, vil en utgiftsøkning merkes svært godt. Vi erfarer at et bra botilbud ofte er nøkkelen til et verdig liv, og en startplanke for å ta tak i livet sitt.»

I forbindelse med spørreundersøkelsen opplyste for øvrig flere respondenter at kommunale boliger generelt ikke øremerkes til ulike grupper. Noen ganger er det nøkkelpersonell som har bruk for å leie, noen ganger sosialt vanskeligstilte, osv..

Når kommunene eier boliger som de igjen leier ut, bindes det opp kapital. Eiendomsmassen krever også utgifter til renter, vedlikehold og drift. Kapitalen må eventuelt lånes inn og boliggjelden kan medføre dårligere kredittverdighet for kommunen, problemer med å skaffe lån til andre formål eller høyere rente (risikopremie) på nye lån. Vi har ikke muligheter til å studere slike størrelser her. Den aktuelle tiårsperioden vi ser på er imidlertid kjennetegnet ved lavt rentenivå og relativt god kreditttilgang. Kommunene har dermed sannsynligvis ikke hatt særlig store nettoutgifter totalt sett knyttet til det å eie boliger. Dersom kommunene ikke krever kostnadsdekkende husleie, kan dette imidlertid innebære utgifter eller inntekter for kommunene som bør omfattes av kartleggingen av ressursbruken knyttet til den sosiale boligpolitikken.

Kommunene mottar tilskudd fra staten (som tilskudd til utleieboliger og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem) og refundert merverdiavgift ved bygging av boliger for enkelte grupper.

Vanskeligstilte på boligmarkedet vil også kunne få hjelp til å kjøpe egen bolig. Dersom staten eller kommunen gir lån til grunnfinansiering eller toppfinansiering bindes det opp midler som kunne vært brukt i alternativt anvendelse. Fører låneopptaket til generelt høyere rente på innlån for stat eller kommuner, representerer kostnadene ved en slik «tilleggsrente» offentlig ressursbruk knyttet til den sosiale boligpolitikken (tilsvarende diskusjonen ovenfor). «Rentestøtte» brukes om det beløpet stat eller kommune taper på å låne ut midler til en rente lavere enn den renten de låner inn til. I tillegg til rentestøtte kan stat og kommune ha utgifter i forbindelse med tap på utlån til vanskeligstilte.

Offentlig ressursbruk omfatter også tilskudd til etablering i egen bolig og støtte til å dekke løpende bo-utgifter i form av statlig og/ eller kommunal bostøtte og/ eller sosialhjelp til boligformål (gjelder både eid og leid bolig). Nedenfor beskriver vi de ulike ordningene nærmere.

### 3.2.2 Kommunalt disponerte boliger

Antall kommunalt disponerte boliger har økt med omlag 13 prosent i perioden 2001-2009. Det framgår fra tabell 3.2 at fordelingen av boliger mellom de fire sentralitetsklassene har endret seg lite i perioden. Fordelingen over sentralitetsklasser samsvarer også ganske godt med fordelingen over befolkningsstørrelsen i de ulike kommunetypene (se tabell 2.2).

Tabell 3.2 *Kommunalt disponerte boliger totalt og mht sentralitet 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall boliger	Prosentvis andel	Antall boliger	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	10595	12,3	10602	10,9
1 Mindre sentrale kommuner	6061	7,1	7185	7,4
2 Noe sentrale kommuner	15493	18,0	16990	17,5
3 Sentrale kommuner	53784	62,6	62291	64,2
Totalt	85933	100	97068	100

Kilde: KOSTRA

Andelen kommunalt disponerte boliger som kommunene selv eier har økt fra 2001 til 2009 med tre prosentpoeng. I overkant av 85 prosent av de kommunalt disponerte boligene var i 2009 eid av kommunene selv. Det betyr ikke nødvendigvis at de er en del av den kommunale forvaltningen. Kommunale foretak kan ha fått ansvar for boligdriften, men KOSTRA gir ikke noe grunnlag for å si hvor utbredt dette er. Vi ser at det var relativt små forskjeller

mellom kommunene mht. andelen som kommunene selv eier i 2009, mens forskjellene var store i 2001. Da var kommunalt eie mest utbredt i de minst sentrale og i de mest sentrale strøkene.

Tabell 3.3 *Andel kommunalt disponerte boliger som er eid av kommunen mht sentralitet 2001 og 2009. Prosent*

Sentralitet	2001	2009
0 Minst sentrale kommuner	85,9	89,0
1 Mindre sentrale kommuner	76,1	90,8
2 Noe sentrale kommuner	68,1	83,0
3 Sentrale kommuner	86,7	85,0
Totalt	82,5	85,5

Kilde: KOSTRA

I praksis har boligene som kommunen disponerer et mangfold av funksjoner, fra selvstendig bolig til samlokaliserte boliger med fast tilknyttet personale, som grenser mot institusjon. De kan deles inn i de følgende tre gruppene:

- 1) Boliger til pleie og omsorgsformål<sup>37</sup>
- 2) Øvrige kommunale boliger til sosiale formål
- 3) Øvrige boliger

Den siste gruppen inkluderer boliger som kommunene leier ut til personell.

<sup>37</sup> «Kommunalt disponerte boliger til pleie- og omsorgsformål representerte i 1980-åra og representerer fortsatt - hele skalaen fra trygdeboliger som rene boligtilbud til trygdeboliger/ serviceboliger med ulikt innslag av fellesarealer og service, til slike boformer med nokså omfattende service på linje med aldershjem. Det har således lenge foreligget et betydelig tilbud av boformer for eldre der en i et visst omfang har søkt å erstatte den funksjon som den rent bomessige delen av aldershjemmene tidligere hadde. Slike boliger har oftest bestandig inngått i en uttalt pleie- og omsorgsstrategi på samme måte som intensjonene har vært med noen av de omsorgsboligene som er bygget etter 1994.

Det har således etter hvert blitt noe flytende grenser mellom institusjoner og de nye mellomformene som er blitt utviklet mellom de tradisjonelle eldreinstitusjonene og trygdeboligene. Samtidig har institusjonen i noen grad utviklet seg mot et mer normalisert bomiljø, høyere standard med større mulighet for sjølstendig livsform.» Brevik (2011:32)

Det foreligger ikke oppdatert statistikk over hvor mange av de kommunalt disponerte boligene som går inn under de ulike kategoriene, men sannsynligvis tilhører de fleste gruppe 1) eller 2).

*Omsorgsboliger* er boliger som er bygd med lån og tilskudd for Husbanken og som er tilpasset orienterings- og bevegelsehemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. Det forutsettes at kommuner med omsorgsboliger har tilbud om heldøgns hjemmesykepleie som kan settes inn etter behov.

Bygging av omsorgsboliger tok til i 1994. Opprinnelig var målgruppen eldre. Fra 1998 ble det gitt tilskudd gjennom Husbanken til slike boliger for andre grupper, f.eks mennesker med psykiske lidelser<sup>38</sup> og utviklingshemmede. (Brevik 2010:31)

Ved *kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte* vil kommunen kunne subsidiere driften av den kommunale utleieboligmassen. Subsidiert kan defineres på flere ulike måter. Det kunne ha blitt definert som fordelingen ved kommunal leie ut fra leietakerens ståsted eller en kan bruke et mer omfattende samfunnsøkonomisk subsidiebegrep. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.

Når kommunen bygger og drifter boliger med tjenestetilbud, får de *kompensasjon fra merverdiavgiften* på 25 prosent, på samme måte som de får fritak fra merverdiavgift på andre helse- eller sosialtjeneste som kommunen har lovpålegg om å dekke (Kompensasjonsloven paragraf 2<sup>39</sup>). I følge en dom i Høyesterett fra februar 2010 skal også private stiftelser som bygger boliger for mottakere av

---

<sup>38</sup> I følge Dyb og Myrvold (2009: 11) er et stort flertall av omsorgsboligene som ble bygget i regi av *opptrappingsplanen for psykisk helse* organisert som bofellesskap. I tillegg er en betydelig andel av boligene samlokaliserte boliger uten fellesareal, men svært få boliger er bygget spredt i den ordinære bebyggelsen i kommunen. Jo større kommunen er, desto flere omsorgsboliger bygges i bofellesskap. Mellom en tredel og en firedel av kommunene har lokalisert boliger for mennesker med psykiske lidelser sammen med boliger for eldre, utviklingshemmede og/ eller rusavhengige. Jo mindre kommunen er, desto større er tendensen til samlokalisering med boliger for eldre eller funksjonshemmede. Omlag førti prosent av dem som fikk egen bolig gjennom *opptrappingsplanen* kom rett fra sykehus eller en boinstitusjon tilknyttet spesialhelsetjenesten, mens ca tjue prosent bodde tidligere i trygdebolig. Dyb og Myrvold (2009: 14-15).

<sup>39</sup> Lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner, mv.



heldøgns pleie- og omsorgstjenester (der beboerne selv står som leietakere) tilsvarende ha rett på momsfritak, se Husbankens hjemmeside.<sup>40</sup>

Tabell 3.4 viser brutto investeringsutgifter til boligformål i tusen kroner i kommunene.<sup>41</sup> Investeringsutgiftene utgjorde 3,8 milliarder kroner i 2001 og 2,7 milliarder kroner i 2009. Tallene fra 2009 er lavere enn de faktiske tallene siden konsern ikke inngår (data for konsern finnes bare fra og med 2006).<sup>42</sup>

Tabell 3.5 viser bruttoinvesteringsutgifter for konsern i 2009. Vi ser at disse er høyere enn når bare forvaltningstallene inngår, men fortsatt lavere enn forvaltningstallene fra 2001. Ikke overraskende er det en noe høyere del av boliginvesteringene som finner sted i sentrale strøk når vi bruker konserntall og ikke forvaltningstall, noe som indikerer at forvaltning og drift av kommunalt disponerte boliger i større grad er skilt ut i egne enheter i de mest sentrale kommunene.

Investeringer representerer ikke en kostnad i egentlig forstand, men en forskyvning i formue.

---

<sup>40</sup>

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Tilskudd/Tilskudd%20til%20omsorgsboliger%20og%20sykehjem/MomskompensasjonForAlle.aspx>.

<sup>41</sup> <http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2&regionstype=kommune>.

<sup>42</sup> Årsaken til at vi har rapportert «forvaltningstall» er at det er kun her det finnes tall for både 2001 og 2009.

Tabell 3.4 *Brutto investeringsutgifter til boligformål i 2001 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2001		2009	
	Sum utgift i 1000 kroner	Prosentvis andel	Sum utgift i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	420 503	11,0	352 444	13,2
1 Mindre sentrale kommuner	354 842	9,3	212 740	8,0
2 Noe sentrale kommuner	609 108	15,9	491 114	18,5
3 Sentrale kommuner	2 441 322	63,8	1 602 182	60,3
Totalt	3 825 775	100	2 658 480	100

Kilde: KOSTRA

Tabell 3.5 *Brutto investeringsutgifter- konsern til boligformål i 2009 etter sentralitet. Konsern*

Sentralitet	Sum utgift i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	355 342	10,6
1 Mindre sentrale kommuner	253 793	7,5
2 Noe sentrale kommuner	575 824	17,1
3 Sentrale kommuner	2 180 929	64,8
Totalt	3 365 888	100

Kilde: KOSTRA

Statlig tilskudd til *utleieboliger* blir tildelt av Husbanken til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer utleieboliger for vanskeligstilte. I revidert budsjett for 2008 åpnet regjeringen opp for at enkelte boligprosjekter kan få høyere tilskudds utmåling enn gjennomsnittet på 20 prosent. I boligprosjekter som er beregnet for personer som trenger helhetlig oppfølging kan

Husbanken gi opp til 40 prosent tilskudd. Ordningen omfatter kun et mindre antall boliger for særlig vanskeligstilte, f.eks. bostedsløse, rusmisbrukere, mv. I 2008 ble det gitt tilskudd til 977 utleieboliger, mens Husbanken i 2009 ga tilsagn om boligtilskudd til 2441 slike boliger, se Prop. 1S (2009-2010) og Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem dekker delvis utgifter til renter og avdrag på lån som har påløpt siden 1. januar 1998 til sykehjemsplasser og omsorgsboliger som har fått tilskudd under *Handlingsplanen for eldreomsorgen* og *Opptrappingsplanen for psykisk helse*.

I 2008 ble det dessuten innført et nytt investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Formålet med tilskuddsordningen er å øke tilbudet av omsorgsboliger og sykehjemsplasser for personer med heldøgns helse- og sosialtjenester, uavhengig av alder, diagnose og eventuell nedsatt funksjonsevne, men det er en forutsetning at omsorgsboligene og sykehjemsplassene er universelt utformet og tilrettelagt for mennesker med demens og kognitiv svikt.<sup>43</sup>

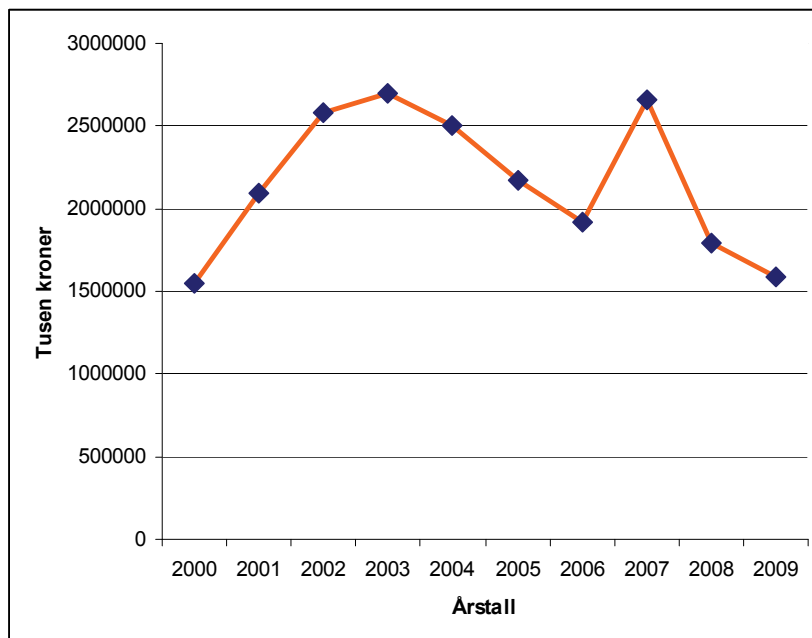
Over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett ble det bevilget tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem i kommunene med i underkant av 1,6 milliarder kroner i 2009, se figur 3.1. Figur 3.1 viser utviklingen i tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser i perioden 2001-2009.

---

43

[http://www.husbanken.no/Venstremeny/Tilskudd/Tilskudd%20til%20omsorgsboliger%20og%20sykehjem/~/\\_media/24CAF956DFDD463C9F437077E1AED222.ashx](http://www.husbanken.no/Venstremeny/Tilskudd/Tilskudd%20til%20omsorgsboliger%20og%20sykehjem/~/_media/24CAF956DFDD463C9F437077E1AED222.ashx)

Figur 3.1 *Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser 2000-2009 i 1000 kroner.*



Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet. St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2002-2011.

### 3.2.3 Boliglån til ervervelse av bolig for private

Staten gir gjennom Husbanken ulike former for lån til bygging eller kjøp av brukt bolig.

#### Grunnlån

I 2005 erstattet grunnlånet de tidligere låneordningene oppføringslån og utbetningslån. Grunnlånet skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlånet går dermed delvis til å fremme generell boligbygging og delvis til vanskeligstilte husstander. Det er problematisk å tallfeste hvor mye av grunnlånet som går til vanskeligstilte husstander. Over statsbudsjettet bevilges det fortsatt noe rentestøtte knyttet til tidligere gitte lån.

## Startlån

I 2003 innførte regjeringen ordningen med startlån fra Husbanken. Startlånet erstattet tidligere etablerings- og kjøpslån. Dette er en behovsprøvd ordning som finansieres av staten. Kommunene tildeler startlånet videre til søkerne. Lånet kan gå både til grunn- og toppfinansiering til den som vanligvis ikke får fullfinansiering i en privat bank.

Startlånet og dets forgjengere (etableringslånet og kjøpslånet) har vært og er boligpolitiske ordninger med betydelig omfang. Det er imidlertid ikke riktig å inkludere selve utlånene i en kostnadsoversikt. Statens og kommunenes ressursbruk knyttet til lån vil avhenge av eventuell lavere rente enn markedsrenten, tap på utlån og administrasjonskostnader. Gjennom gradvise omlegginger av politikken er rentestøtten blitt sterkt redusert. For tiden gjelder en forsøksordning med 50/50 tapsdeling på startlån mellom stat og kommune.

I 2009 utgjorde startlånet 4,4 milliarder kroner, en økning på 72 prosent fra oppstarten i 2003. De mest sentrale strøkene er overrepresenterte i utbetalinger av startlån, mens de minst sentrale strøkene er underrepresenterte i forhold til befolkningsstørrelsen i 2009 (jf tabell 3.6 og tabell 2.2). Dette kan ha sammenheng med høyere boligpriser i sentrale strøk. Den geografiske fordelingen holdt seg relativt stabil fra 2003 til 2009.

Tabell 3.6 *Utbetaling til startlån 2003 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2003		2009	
	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	172 764	6,7	201 998	4,6
1 Mindre sentrale kommuner	94 859	3,7	207 494	4,7
2 Noe sentrale kommuner	284 404	11,1	595 204	13,5
3 Sentrale kommuner	2 021 708	78,6	3 417 997	77,3
Totalt	2 573 735	100	4 422 693	100

Kilde: KOSTRA

Tabell 3.7 *Mottakere av startlån 2003 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2003		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	760	11,7	547	7,4
1 Mindre sentrale kommuner	360	5,5	454	6,2
2 Noe sentrale kommuner	944	14,5	1 201	16,4
3 Sentrale kommuner	4 442	68,3	5 127	70,0
Totalt	6 506	100	7 329	100

Kilde: KOSTRA

Antall mottakere av startlån har økt med omlag 13 prosent fra 2003 til 2009, jfr tabell 3.7. Lånesummen til disposisjon har økt mer enn antall mottakere og dette innebærer at gjennomsnittlig

beløp per innbygger har økt en del over perioden i tråd med stigende boligpriser.

### 3.2.4 Boligtilskudd til private

#### **Boligtilskudd til etablering og tilpasning**

Boligtilskudd til etablering og tilpasning bevilges over statsbudsjettet og forvaltes av Husbanken. Tilskuddet skal bidra til å skaffe og sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og blir formidlet av kommunene etter nærmere behovsprøving. Det kan gis til kjøp av brukt bolig, nybygg, utbedring, spesialtilpasning av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne samt refinansiering. Etableringstilskuddet blir gitt til enkeltpersoner for oppføring, kjøp eller refinansiering av egen bolig. Tilskudd utmålingen avhenger av boligbehovet, husstandens økonomi og muligheter for andre støtteordninger som for eksempel bostøtte.

Fra Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet framgår det at 86 prosent av mottakerne av etableringstilskuddet var personer med svak økonomi.

I følge KOSTRA-tall er antall mottakere av boligtilskuddet til etablering blitt redusert med omlag to tredjedeler i perioden 2001-2009. I 2009 var de mest sentrale strøkene overrepresenterte mht. antall mottakere av etableringstilskuddet, mens de samme strøkene var tilsvarende underrepresenterte i 2001 (se tabellene 3.8 og 2.2).

Tabell 3.8 *Mottakere av etableringstilskudd 2001 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	823	16,0	87	5,1
1 Mindre sentrale kommuner	437	8,5	69	4,1
2 Noe sentrale kommuner	973	18,9	251	14,7
3 Sentrale kommuner	2 922	56,7	1 297	76,1
Totalt	5 155	100	1 704	100

Kilde: KOSTRA

Tilpasningstilskuddet skal bidra til at boliger blir bedre egnet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Midlene blir tildelte etter streng økonomisk behovsprøving.

Husbanken gir også tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov, mellom annet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De minst sentrale strøkene stod ved utgangen av perioden for en uforholdsmessig høy andel av mottakerene (se tabell 3.9 og tabell 2.2).



Tabell 3.9 *Mottakere tilskudd til utbetring/ tilpasning 2001 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	78	6,5	126	18,3
1 Mindre sentrale kommuner	74	6,2	45	6,6
2 Noe sentrale kommuner	264	22,1	120	17,5
3 Sentrale kommuner	778	65,2	395	57,6
Totalt	1 194	100	686	100

Kilde: KOSTRA

Tallmaterialet som rapporteres her, basert på KOSTRA, må imidlertid tolkes med varsomhet. Fra Prop 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet framgår det nemlig at i 2009 var det gitt 2799 tilpasningstilskudd.

Når det gjelder etableringstilskuddet, ser er det større samsvar for Prop. 1 S (2010-2011) rapporterer at antall mottakere i 2009 var 1788, mens det i følge KOSTRA var 1704.

### Statlig bostøtte

Den statlige bostøtten bevilges over statsbudsjettet, er behovsprøvd og utbetales gjennom Husbanken. Husbanken forvalter ordningen i samarbeid med kommunene. Det er krav om en viss standard, for eksempel at det skal være mulig å bo i boligen hele året, at boligen skal ha bad og toalett, muligheter for hvile og matlaging – for at en skal kunne få bostøtte. I motsetning til tidligere kan en imidlertid også få bostøtte selv om en bor i en liten leilighet med ett rom, uten eget kjøkken og soverom.

Regelverket ble sist endret fra og med 1. juli 2009 og flere husstander enn tidligere er omfattet av ordningen. Det betyr at det

blant de nye bostøttemottakerne vil være barnefamilier, enslige og husstander uten barn med høye bo-utgifter og lave inntekter.<sup>44</sup>

Antall mottakere har holdt seg forholdsvis konstant fra 2001 til 2009. Når det gjelder fordeling over kommunetyper, synes minst sentrale, mindre sentrale og noe sentrale kommuner å ha litt større andel mottakere enn det befolkningsgrunnlaget skulle tilsi, mens det motsatte er tilfellet for sentrale kommuner (se tabell 3.10 og tabell 2.2).

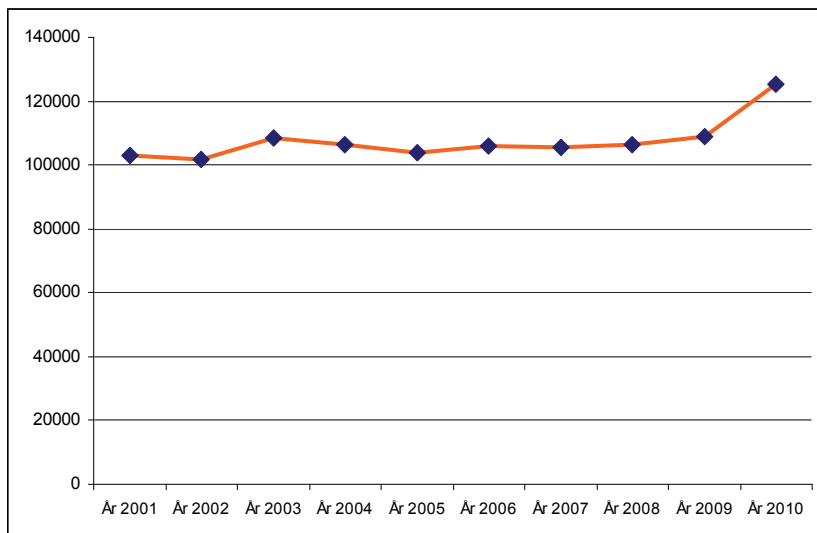
Tabell 3.10 *Antall bostøttemottakere totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	13 470	12,4	10 639	10,1
1 Mindre sentrale kommuner	7 829	7,2	7 256	6,9
2 Noe sentrale kommuner	21 255	19,6	21 271	20,3
3 Sentrale kommuner	66 001	60,8	65 746	62,7
Totalt	108 555	100	104 912	100

Kilde: KOSTRA

Antall bostøttemottakere vil variere med når på året dette måles. Figur 3.2 viser antall mottakere per første termin (januar-mai) 2001-2007. I tillegg er det rapportert antall mottakere per juni for 2008-2010, slik dette framgår fra statsbudsjettene for perioden 2002-2011.

<sup>44</sup> (<http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Sosiale+tjenester/202051.cms>)

Figur 3.2 *Antall bostøttemottakere 2001-2010.*

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet. St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2002-2011.

Vi ser fra figur 3.2 at det har vært en liten vekst i antall mottakere fra ca 103 000 i 2001 til nesten 109 000 i 2009. Fra figuren framgår også en sterk vekst fra 2009 til 2010, noe som kan ha sammenheng med endringer i regelverket for bostøtten per 1. juli 2009.

### 3.2.5 Kommunal bostøtte

Noen kommuner har kommunal bostøtte i tillegg til den statlige bostøtten. Dette gjelder særlig de største og mest sentrale kommunene. Oslo kommune har for eksempel to ulike rettighetsbaserte kommunale ordninger. Den ene går spesielt til leietakere i kommunale boliger (BKB) mens den andre kan gå til alle og går under betegnelsen kommunalt boligtilskudd<sup>45</sup> (KBT). I sin analyse av ressurs- og virkemiddelbruken i boligsektoren sier Helse- og velferdsetaten i Oslo kommune (2010:19): «Egne kommunale bostøtteordninger har vært nødvendig fordi den statlige tradisjonelt sett ikke har vært god og omfattende nok til å ivareta Oslos behov i forbindelse med gjennomføringen av høyt prioriterte, kommunale boligpolitiske oppgaver opp gjennom

<sup>45</sup> Dette må ikke forveksles med boligtilskudd utbetalt gjennom Husbanken.

årene. Den statlige ordningen har imidlertid gjennomgått en positiv utvikling i løpet av de senere år. Ikke minst ble ordningen vesentlig styrket og utvidet i 2009.»

Alle som mottar kommunal bostøtte i Oslo må også søke statlig bostøtte. For kommunale leietakere blir den statlige bostøtten overført til kommunen og avregnes med den kommunale bostøtten. For mottakere av kommunalt boligtilskudd blir den statlige støtten fratrukket boutgiftene før den kommunale støtten beregnes, og bidrar således til å redusere størrelsen på denne. Også når det gjelder sosialhjelpsutbetalinger til boligformål tas det hensyn til statlig bostøtte. I 2009 gikk for eksempel 19,8 millioner kroner i statlig bostøtte i Oslo inn til NAV-kontorene som delvis dekning av sosialhjelp til boutgifter. Sosialhjelp til boligformål kommer vi tilbake til nedenfor.

I 2001 var det 37 kommuner og i 2009 var det 50 kommuner (eller 11,6 prosent av kommunene dette året) som hadde en eller annen form for støtte til boutgifter, jfr tabell 3.11. Kommunale *bostøtteordninger* er imidlertid mest utbredt i sentrale strøk. Nærmere analyse viser at mange kommuner som oppgir at de har egne ordninger for støtte til boutgifter har svært få mottakere. Vi har derfor mistanke om at det kan være snakk om feilrapportering til KOSTRA, uten at vi har noe grunnlag for å si dette sikkert.

Tabell 3.12 viser antall mottakere av støtteordninger til boutgifter i kommunene. Vi ser at de mest sentrale kommunene står for omlag 97 prosent av antallet mottakere i 2001 og omlag 90 prosent av antall mottakere i 2009. Kommunale støtteordninger til boutgifter er dermed lite utbredt i mindre sentrale kommuner.

Tabell 3.11 *Antall kommuner med kommunal støtte til dekning av  
bougifter totalt og mbt. sentralitet 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall kommuner	Prosentvis andel	Antall kommuner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	7	18,9	8	16
1 Mindre sentrale kommuner	2	5,4	5	10
2 Noe sentrale kommuner	5	13,5	10	20
3 Sentrale kommuner	23	62,2	27	54
Total	37	100	50	100

Kilde: KOSTRA

Tabell 3.12 *Antall mottakere av kommunal støtte til bougifter totalt og  
mbt. sentralitet 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	94	0,6	328	2,2
1 Mindre sentrale kommuner	133	0,9	365	2,5
2 Noe sentrale kommuner	219	1,4	783	5,3
3 Sentrale kommuner	14 838	97,1	13 184	89,9
Totalt	15 284	100	14 660	100

Kilde: KOSTRA

### 3.2.6 Sosialhjelp til boligformål

Selv om sosialtjenesten i kommunene disponerer ulike boligpolitiske virkemidler (statlig og kommunal bostøtte, tilskudd, lån, mv) for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, vil noe av midlene som utbetales som sosialhjelp trolig gå til boligformål. For eksempel kan mennesker som er kommet i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon (konkurs, arbeidsledighet, skilsmisse, mv) og som har fått problemer med å greie å betale boutgiftene (enda ikke ha rett på bostøtte.

Stamsø og Østerby (2000) viser at mens det i 1998 ble utbetalt ca. 1,4 mrd. kroner til bostøtte, ble det utbetalt 2,2 mrd. kroner i sosialhjelp til boligformål. I alt ble det brukt 3,7 mrd. kroner i sosialhjelp i 1998, med andre ord gikk ca 60 prosent av sosialhjelpen til boligformål dette året. Sannsynligvis varierer andelen av sosialhjelpen som går til boligformål med størrelsen på bevilgningen til statlig bostøtte og hvordan denne ordningen er utformet.

Antall sosialhjelpsmottakere har faktisk gått litt ned fra fra 2001 til 2009, se tabell 3.13.<sup>46</sup> Ut fra utviklingen i boutgifter isolert sett ville vi ha forventet en økning. Samtidig kan utviklingen ha sammenheng med relativt lav ledighet og generell vekst i lønninger og pensjoner over det aktuelle tidsrommet.

---

<sup>46</sup> I følge Statistisk sentralbyås sosialhjelpsstatistikk var antall mottakere 137 667 i 2001 og 125 276 i 2009, se <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/tab-2010-06-29-01.html>.

Tabell 3.13 *Antall sosialhjelpsmottakere totalt og mht. sentralitet 2001 og 2009.*

Sentralitet	2001		2009	
	Antall mottakere	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	14 365	10,4	11 601	9,2
1 Mindre sentrale kommuner	9 231	6,7	7 669	6,1
2 Noe sentrale kommuner	25 025	18,2	21 808	17,4
3 Sentrale kommuner	88 894	64,6	84 522	67,3
Totalt	137 515	100	125 600	100

Kilde: KOSTRA

### Mer om sammenheng mellom sosialhjelp og statlig bostøtte

Noen vanskeligstilte vil ha problemer med å betale boutgiftene selv om de mottar statlig bostøtte. De vil da kunne få kommunal bostøtte (dersom kommunene har slik ordning) eller sosialhjelp til boligformål.

De to casekommunene som NIBR studerer i et prosjekt om kommunale og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk, bruker tilnærmet markedsleie i de boligene kommunene disponerer for vanskeligstilte på boligmarkedet (se Barlindhaug m.fl. 2010). Subsidier - beregnet som forskjell mellom gjengs leie og faktisk leie - blir dermed lik null i disse kommunene. Dersom beboerne har problemer med å betale leien, vil de kunne få sosialhjelp til boligformål. Størrelsen på sosialhjelpen er beregnet ut fra behovsprøving og i denne vurderingen tas det hensyn til hva sosialhjelpsmottakerne kan få i bostøtte fra Husbanken.

Eksempel fra en av kommunene: En ung kvinne har bare sosialhjelp som inntekt i en periode. Hun får 5200 kroner i måneden til livsoppholdsutgifter. Når hun leier en bolig til 7000 i måneden (den kan enten være kommunalt disponert eller være en leiebolig i det private markedet), får hun statlig bostøtte på 2000 kroner og

sosialhjelp til boligformål på 5000. Husleien og sosialhjelp til boligformål er inkludert strøm.

Stamsø og Østerby (2000) finner at bostøtte og sosialhjelp til boligformål gikk til litt ulike grupper og at mottakere av bostøtte i gjennomsnitt hadde bedre boforhold enn de vanskeligstilte som fikk sosialhjelp til boligformål.

«Mens bostøtte i hovedsak retter seg mot eldre som bor alene, er sosialhjelp et virkemiddel som i størst grad retter seg mot unge som bor alene. Over halvparten av bostøttemottakerne er eldre over 65 år, mens det for sosialhjelpsmottakere kun er 3 prosent i denne gruppen. Over en fjerdedel av bostøttemottakerne er uføre, og 15 prosent av sosialhjelpsmottakerne. Blant barnefamiliene, inkludert enslig forsørgere er det også flere som mottar sosialhjelp enn bostøtte. Mens bostøtte er sterkt konsentrert omkring det inntektsintervallet som tilsvarer ulike trygdeytelser, viser sosialhjelp en større variasjon i inntekt. Sosialhjelp er også i større grad rettet mot de dårligst stilte økonomisk.» Stamsø og Østerby (2000:6)

Dette har sammenheng med hvordan regelverket for bostøtten var utformet. Som nevnt ovenfor er reglene endret per 1. juli 2009 slik at flere grupper mottakere og flere typer boliger nå er omfattet.

### 3.3 Tjenester

I tillegg til å framskaffe boliger og å gi økonomisk hjelp til å kjøpe egnet bolig og/ eller betale boutgifter, yter det offentlige ulike tjenester som å hjelpe til med å skaffe bolig og bo-oppfølging, se tabell 3.1.

#### **Rådgivnings- og oppfølgingstjenester**

Helsedirektoratet har blant annet ansvar for tjenester til bostedsløse og andre vanskeligstilte grupper. Arbeidet med bostedsløshet inngikk fra rundt 2004 i en bredere satsing knyttet til bekjempelse av fattigdom og sosial ekskludering. Samtidig har direktoratet ansvar for spesifikke fag- og politikkfelt, som rusomsorg og psykiatri, som også berører bostedsløshet. Ansvarsområdet når det gjelder bolig er boligsosiale tjenester og direktoratet forvalter ulike ordninger for oppfølgingstjenester av bostedsløse og rusmisbrukere (se Dyb m.fl. 2008; Ytrehus m.fl. 2007). Mange av de



øremerkete ordningene er nå lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.<sup>47</sup> Se nærmere omtale i kapittel 6.3.

### **Hjemmebaserte tjenester**

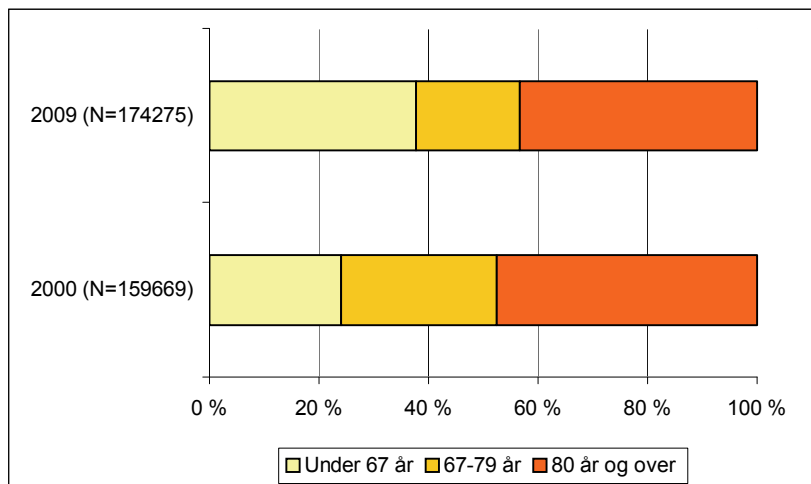
Som vi var inne på ovenfor vil hjemmebaserte tjenester innen omsorg og pleie så vel gå til skrøpelige eldre og andre grupper som må ha praktisk bistand i hjemmet som til mennesker som trenger bistand til å mestre et boforhold. I statistikken registreres sannsynligvis begge deler under rubrikken «praktisk bistand».

I 2009 omfattet de kommunale hjemmebaserte tjenestene mer enn 27 000 flere personer under 67 år enn i 2000. Samtidig ble antall tjenestemottakere i aldersgruppen 67 - 79 år redusert mens antall mottakere 80 år og over var forholdsvis konstant, se figur 3.3. Dette gav som resultat at personer under 67 har økt sin andel av alle tjenestemottakere fra vel 20 prosent i 2000 til nesten 40 prosent i 2009. Økningen har delvis sammenheng med HVPU-reformen og psykiatireformen.

---

<sup>47</sup> For beskrivelse av ulike tilskudd som har vært bevilget i løpet av det siste tiåret, se for eksempel Dyb m. fl. (2008). Eksempler er tilskudd til å styrke oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere (Tiltaksplan mot fattigdom), tilskudd til psykisk helsearbeid og storbysatsing til psykisk helsearbeid (begge tiltak inngikk under Opptrappingsplan for psykisk helse), tilskudd til rusmiddeltiltak, tilskudd til ressurskrevende brukere.

Figur 3.3 Mottakere av kommunale hjemmetjenester 2000 og 2009 fordelt på alder. Andeler i prosent.



Kilde: SSB

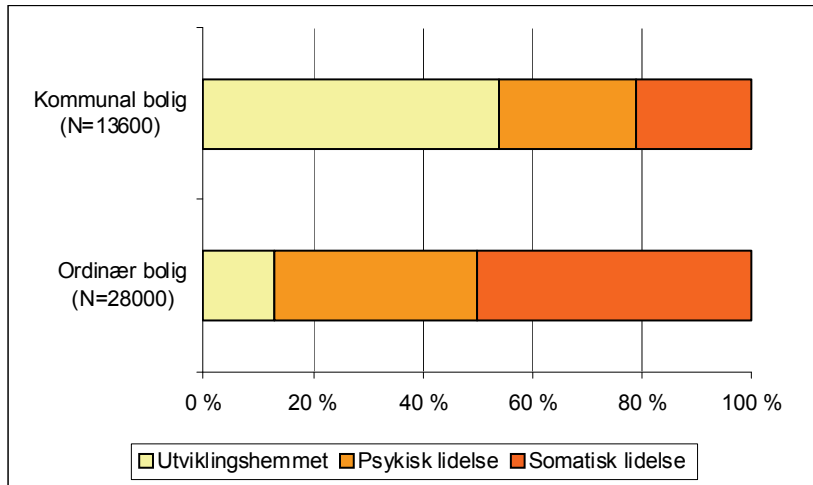
Blant tjenestemottakerne under 67 år utgjorde de største gruppene i kommunalt disponerte boliger mennesker med somatiske lidelser (dominert av nevrologiske lidelser som MS, hjerneslag, hode- og ryggskader) og mennesker med psykiske lidelser. Begge gruppene utgjorde hver for seg rundt fire av ti mottakere. Mennesker med utviklingshemming og personer med rusproblemer utgjorde til sammen rundt to av ti mottakere.<sup>48</sup>

Brevik (2010:14-15) viser at personer med somatiske sykdommer og psykiske lidelser har stått for det meste av veksten i antall beboere under 67 år i kommunale boliger til pleie- og omsorgsbehov etter at HVPU-reformen var gjennomført i 1995. Generelt har yngre mennesker som bor i kommunale boliger ofte omfattende funksjonstap. I 2003 var det for øvrig relativt få mottakere av hjemmetjenester i ordinære boliger som var utviklingshemmet, se figur 3.4.

«[...] de fleste yngre brukerne av heimebaserte tjenester var bosatt i *ordinære private boliger*. Det er framfor alt her tilveksten av nye brukergrupper har skjedd der de har fått hjelp uten å måtte flytte.» (Brevik 2010:14)

<sup>48</sup> St. meld. nr. 25 (2005-2006) side 28 med referanse til Romøren (2006).

Figur 3.4 Brukere av hjemmebaserte tjenester under 67 år i kommunale og ordinære private boliger fordelt på hovedårsak til hjelpebehovet i 2003.

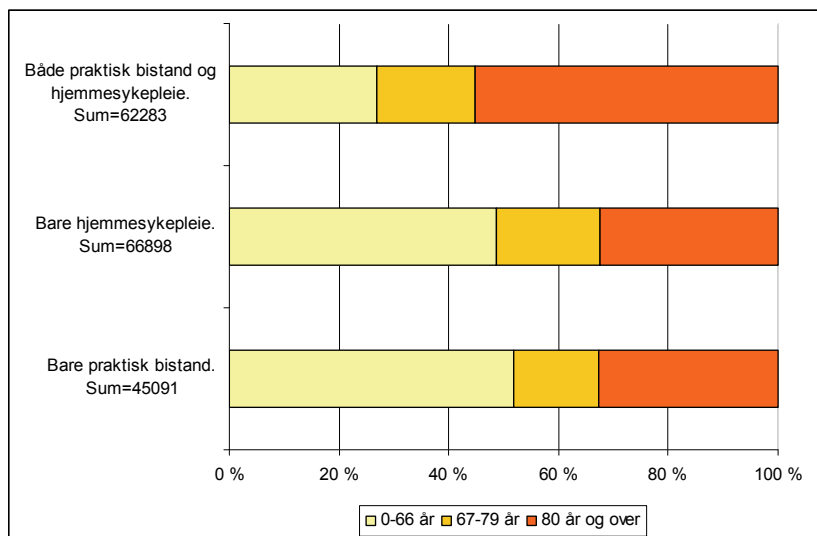


Kilde: Brevik (2010:105, figur 3.10)

Brukergruppen under 67 år mottar i hovedsak enten bare praktisk bistand eller bare hjemmesykepleie, se figur 3.5.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Se også St.meld. nr 25 (2005-2006) side 28.

Figur 3.5 *Mottakere av kommunale hjemmetjenester etter alder og type tjeneste 2009. Andeler i prosent.*



Kilde: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> Emne: 03 Helse, sosiale forhold og kriminalitet. Tabell 06969.

### Administrasjon

Kommunene har mellom annet kostnader knyttet til behovsvurdering, tildeling og utbetaling av individrettede økonomiske støtte-, låne- og tilskuddsordninger til bolig (Husbankens bostøtte, lån- og tilskuddsordninger), kommunale boliger (behovskartlegging, forvaltning og drift, behovsvurdering og tildeling av bolig) samt til oppfølgingstjenester i bolig (behovsvurdering, tildeling og gjennomføring av oppfølgingstjenester).

## 3.4 Kompetanseoppbygging i offentlige etater

Kommunal- og regionaldepartementet bevilger et boligsosialt kompetansetilskudd som forvaltes av Husbanken. Tilskuddet skal medvirke til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, samt til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt. I 2009 ble ca en tredjedel av tilskuddet brukt i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet, se Prop 1 S (2010-2011).

Også Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet bevilger tilskudd som delvis skal bidra til kompetansebygging innen det boligsosiale feltet.

### 3.5 Oppsummering

Staten og kommunene disponerer en rekke boligpolitiske virkemidler som skal bidra til at vanskeligstilte kan få skaffet seg bolig og beholde boligen. Mesteparten av de statlige midlene til boligsosialt arbeid bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og forvaltes av Husbanken. Kommunene har ansvaret for gjennomføring av boligpolitikken og behandler blant annet søknader fra private på ulike statlige ordninger. Noen kommuner har egen bostøtte, men dette gjelder helst de største byene. I tillegg til eventuell subsidiering av kommunalt disponerte boliger er kommunal ressursbruk særlig forbundet med booppfølging og sosialhjelp til boligformål.

## 4 Kartlegging av ressursbruken

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet registrerer vi ressursbruken for ulike poster under henholdsvis bygging og kjøp av bolig, økonomisk støtte for å beholde boligen, booppfølgingstjenester og kompetanseoppbygging. Ressursbruk knyttet til de boligene kommunen disponerer for utleie og til booppfølging vil bli gjort spesielt rede for i henholdsvis kapittel 5 og kapittel 6.

### 4.2 Ressursbruk knyttet til bolig

Som vi var inne på i kapittel 3, består ressursbruken knyttet til bolig for vanskeligstilte av rentestøtte og tap på utlån i forbindelse med statlige låneordninger, statlige tilskudd til bygging av kommunale boliger (inkludert omsorgsboliger), subsidier knyttet til utleie av kommunalt disponerte boliger til en lavere leie enn den som dekker kommunens netto kostnader, boligtilskudd til etablering og tilpasning, statlig og kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål.

#### 4.2.1 Kommunalt disponerte boliger

Kommunene subsidierer boligdriften dersom inntektene (hovedsakelig leie) er lavere enn kostnadene, se kapittel 5. I KOSTRA rapporteres ikke størrelsen på slike subsidier. For å få en oversikt over hva kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte krever av ressursbruk rapporterer vi a) netto driftsutgifter og finansutgifter ved kommunal boligdrift og b) beregnede subsidier basert på opplysninger hentet inn gjennom surveyen.

## Netto driftsutgifter

Kommunene rapporterer driftsutgifter (brutto og netto) knyttet til de boligene de disponerer. Det heter følgende i veiledning til KOSTRA-tallene: «Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten». Kompensasjon for merverdiavgift knyttet til investering trekkes ut fra regnskapet, mens kompensasjon for moms påbeløpt i driftsregnskapet inngår. Driftsutgiftene inkluderer ikke renter og avdrag på lån og andre finansutgifter, men vedlikehold er omfattet. Finansinntekter er heller ikke inkludert.<sup>50</sup>

Netto driftsutgifter kan være både positive og negative. For 2001 inneholder ikke KOSTRA data for bare boligdriften og heller ikke tall for konsern. Vi velger derfor å kun rapportere tall for 2009 på konsernnivå, se tabell 4.1.

Det framgår fra tabell 4.1 at inntektene oversteg kostnadene i samtlige kommunekategorier når vi kun ser på netto driftsutgifter knyttet til kommunalt disponerte boliger<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Netto driftsutgifter omfatter lønn og sosiale kostnader (til administrasjon og vedlikehold), kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon (som kontormateriell, post, opplæring, leie av lokaler, vedlikehold, serviceavtaler, renholds og vaskeritjenester), overføringer (som mva-avgift), avskrivninger. Utgiftene gjelder både egenproduserte tjenester og kjøp som erstatter kommunal egenproduksjon. Fra utgiftene trekkes salgsinntekter (inkludert brukerbetaling og husleieinntekter) og overføringer med krav til motytelse (som refusjon fra staten), (se <http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2&regionstype=kommune>).

<sup>51</sup> Funksjon 265 i KOSTRA.

Tabell 4.1 *Netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger samt til boligformål<sup>52</sup> 2009 etter sentralitet i 1000 kroner.*

Sentralitet	Bare boliger	Boligformål
0 Minst sentrale kommuner	-41 788	- 7 360
1 Mindre sentrale kommuner	-6 529	5 775
2 Noe sentrale kommuner	-89 317	- 49 183
3 Sentrale kommuner	-458 344	-90 612
Totalt	-595 978	-141 380

Kilde: KOSTRA

Det ser dermed ut som om kommunene i 2009 samlet sett hadde nesten 600 millioner i overskudd på boligene som de disponerte før hensyn tatt til renteutgifter. Netto driftsutgifter til boligformål omfatter netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger, bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, boligbygging og fysiske bomiljøtiltak. Boligvirkemidler, som kommunal bostøtte og utgifter knyttet til administrasjon av Husbankens ordninger (statlig bostøtte, tilskudd og lån) inngår i netto driftsutgifter til boligformål. Selve beløpene som kommunene disponerer på vegne av Husbanken til private (statlig bostøtte, boligtilskudd, startlån) vil imidlertid ikke omfattes av netto driftsutgifter. Sosialhjelp til boligformål inngår heller ikke, men føres over sosialhjelpsutgiftene.

Når en tar hensyn til boligvirkemidlene, hadde kommunene i 2009 samlet netto overskudd til kommunalt disponerte boliger, på vel 141 millioner kroner, se tabell 4.1. Dette indikerer at kommunale bostøtteordninger pluss administrasjon av de statlige boligpolitiske ordningene (inkludert Husbankens bostøtte, tilskudd og lån) kostet kommunene rundt 455 millioner kroner i 2009.

### **Netto finansutgifter til kommunalt disponerte boliger**

I KOSTRA rapporteres finansinntekter og finansutgifter knyttet til kommunalt disponerte boliger, eksklusive avskrivninger.<sup>53</sup> I tabell

<sup>52</sup> Boligformål er definert i KOSTRA som: «265 Kommunalt disponerte boliger, 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig og 315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak», se

<http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2&regionstype=kommune>.

<sup>53</sup> Se Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken Tabell 05065: Kommune, detaljert regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt (K).



4.2 rapporter vi netto finansutgifter som framkommer ved å trekke finansutgiftene fra finansinntektene. Tallene rapporteres på konsernnivå for 2009.

Tilsammen utgjør netto finansutgifter knyttet til kommunalt disponerte boliger 537 millioner kroner i 2009. Størsteparten av utgiftene (nesten 93 prosent) kan tilskrives sentrale kommuner (sentralitetskode 3), se tabell 4.2.

Fra forrige avsnitt gikk det fram at kommunene hadde et overskudd (negative netto driftsutgifter) knyttet til de kommunalt disponerte boligene på 596 millioner kroner (se tabell 4.1). Når vi trekker netto finansutgifter fra dette beløpet, reduseres overskuddet til 59 millioner kroner. På landsbasis ser det dermed ut som om drifts- og finanskostnader knyttet til kommunalt disponerte boliger nesten går i balanse.

Som vi skal komme tilbake til inngår ca 500 millioner i statlige tilskuddsordninger på inntektssiden i finansregnskapet. I tillegg inngår momsrefusjon med ca 215 millioner i driftsregnskapet, det vil si staten dekker ca 715 millioner av kommunenes drifts- og finansutgifter til de kommunalt disponerte boligene. Med andre ord utgjør subsidielementet knyttet til slike boliger 656 millioner kroner (715 millioner minus 59 millioner). Dette dekkes imidlertid av staten og ikke av kommunene.

Tabell 4.2 *Netto finansutgifter (eksklusive avskrivninger) til kommunalt disponerte boliger 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	Beløp i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	10 631	2,0
1 Mindre sentrale kommuner	3 292	0,6
2 Noe sentrale kommuner	24 349	4,5
3 Sentrale kommuner	498 750	92,9
<b>Totalt</b>	<b>537 012</b>	<b>100</b>

Kilde: KOSTRA

[http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17)

## Merverdikompensasjon

Tabell 4.2 viser MVA-refusjon knyttet til drift og investeringer til boliger, hhv. 215 og 229 millioner på landsbasis. Minst sentrale kommuner, mindre sentrale og noe sentrale kommuner har alle større andel av MVA-refusjon til investering i bolig enn det antall kommunalt disponerte boliger skulle tilsi (se tabell 3.2 og tabell 4.3).

Tabell 4.3 *MVA-refusjon drift og investeringer bolig 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	MVA-refusjon drift		MVA-refusjon investering	
	Beløp i 1000 kroner	Prosentvis andel	Beløp i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	25 906	12,1	30 596	13,4
1 Mindre sentrale kommuner	13 816	6,4	20 750	9,1
2 Noe sentrale kommuner	42 238	19,7	53 431	23,4
3 Sentrale kommuner	132 810	61,8	123 822	54,2
Totalt	214 770	100	228 599	100

Kilde: KOSTRA

## Subsidier knyttet til redusert leie

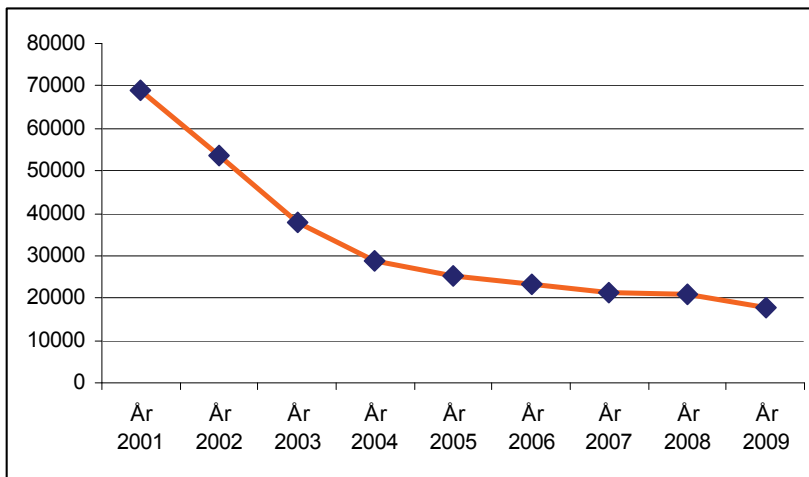
Med bakgrunn i surveyen til landets kommuner har vi beregnet subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger til ca 742 millioner kroner på landsbasis for 2009. Subsidiene er stipulert som forskjell mellom kommunal leie og markedsleie og skal i prinsippet omfatte vedlikehold, administrasjonsutgifter og renter knyttet til den kommunalt disponerte boligmassen. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til dette tallet. Det blir gjort grundig rede for beregningsmåte i kapittel 5.

I kapittel 4.5 sammenlikner vi totale subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger, basert på ulike måter å beregne ressursbruken på.

## 4.2.2 Rentestøtte og tap på lån

I og med at rentene på Husbankens lån skal tilsvare markedsrenten er rentestøtten relativt liten og knyttet til eldre særvilkårslån. Ettersom slike gamle lån betales tilbake, reduseres rentestøtten. Den var i underkant av 69 millioner i 2001 og rundt 18 millioner i 2009. Figur 4.1 viser utvikling i rentestøtten fra 2001 til 2009.

Figur 4.1 *Utvikling i rentestøtte 2001-2009 i 1000 kroner.*



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

## 4.2.3 Boligtilskudd til etablering for private

Boligtilskuddet til etablering er en boligpolitiske ordning med betydelig omfang. I motsetning til lån vil tilskudd måtte regnes som kostnader.

Utbetalinger av boligtilskudd til etablering hadde i 2009 et omfang som var nesten 4,5 ganger høyere enn i 2001 i følge KOSTRA. Utbetalingene har økt mest i de mest sentrale strøkene av landet. I slutten av perioden var de mest sentrale kommunene overrepresenterte mht. utbetalinger knyttet til ordningen, mens de samme kommunene var tilsvarende underrepresenterte i 2001, jfr tabell 4.4.

Tabell 4.4 *Sum utbetaling til boligtilskudd til etablering 2001 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2001		2009	
	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	12 043	14,8	9 463	2,6
1 Mindre sentrale kommuner	6 421	7,9	11 281	3,1
2 Noe sentrale kommuner	17 958	22,1	37 983	10,4
3 Sentrale kommuner	44 966	55,2	305 579	83,9
Totalt	81 388	100	364 306	100

Kilde: KOSTRA

Boligtilskuddet til tilpasning for vanskeligstilte er i følge KOSTRA kraftig redusert i perioden 2001-2009. De minst sentrale strøkene stod ved utgangen av perioden for en uforholdsmessig høy andel av utbetalingene i forhold til folketallet, mens situasjonen var motsatt i 2001, jfr tabell 4.5. Vi har imidlertid grunn til å anta at tallmaterialet er dårlig her. Det synes derfor mest hensiktsmessig å slå sammen de to tilskuddene for å få et riktigere bilde av utviklingen. Ved å legge sammen tilskudd til etablering og tilpasningstilskuddet finner vi at det totalt ble utbetalt 224 millioner i 2001 og 406 millioner i 2009, det vil si det har vært en økning på vel 80 prosent.

Over statsbudsjettet er boligtilskudd til etablering og tilpasning bevilget sammen med tilskudd til bygging av utleieboliger over det aktuelle tidsrommet. Samlet sum var 577 millioner i 2001 og 874 millioner i 2009. Veksten tilsvarte nesten 52 prosent.

I følge Prop. 1 S (2010-2011)) Kommunal- og regionaldepartementet gikk ca 421 millioner i boligtilskudd til kommunene for viderefordeling til personer i 2009. Dermed stemmer KOSTRA-tall og tallene i statsbudsjettet ganske godt overens for dette året.

Tabell 4.5 *Boligtilskudd til tilpasning 2001 og 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	2001		2009	
	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	5 725	4,0	14 735	35,2
1 Mindre sentrale kommuner	6 037	4,2	2 142	5,1
2 Noe sentrale kommuner	22 689	15,9	5 018	12,0
3 Sentrale kommuner	108 019	75,8	19 908	47,6
Totalt	142 470	100	41 803	100

Kilde: KOSTRA

#### 4.2.4 Statlig bostøtte

Bostøtteordningen er den mest omfattende boligpolitiske overføringsordningen til husholdninger. Utbetalinger til statlig bostøtte har, i følge KOSTRA, økt fra omlag 1,89 milliarder til 2,56 milliarder i perioden 2001 – 2009, se tabell 4.6. Det vil si den relative økningen var knapt 36 prosent i det aktuelle tidsrommet.

I følge Kommunal- og regionaldepartementets regnskapstall (publisert i forbindelse med statsbudsjettene) var imidlertid utbetalt bostøtte 1,79 milliarder i 2001 og 2,70 milliarder i 2009. Med andre ord var veksten i utbetalingene vel 50 prosent, basert på denne kilden.

Størsteparten av bostøtten ble i følge KOSTRA, tildelt i de mest sentrale strøkene (sentralitetsklasse 3), se tabell 4.6. Dette har sammenheng med at en høy andel av landets befolkning bor i disse kommunene. Andelen av bostøtten som gikk til de ulike kommunetyperne i 2009 tilsvarte omtrent andelen av befolkningen som bodde her samme år. Fordelingen i forhold til sentralitet har endret seg lite i perioden, bortsett i fra at de minst sentrale kommunene har fått en litt lavere - og de mest sentrale kommunene har fått en litt høyere andel av bostøtten.

Tabell 4.6 Statlig bostøtte 2001 og 2009 etter sentralitet.

Sentralitet	2001		2009	
	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel	Sum utbetaling i 1000 kroner	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	202 246	10,7	214 374	8,4
1 Mindre sentrale kommuner	129 836	6,9	158 740	6,2
2 Noe sentrale kommuner	361 613	19,1	478 243	18,7
3 Sentrale kommuner	1 197 162	63,3	1 710 752	66,8
Totalt	1 890 857	100	2 562 108	100

Kilde: KOSTRA

#### 4.2.5 Kommunal bostøtte

Ressursbruken knyttet til kommunal bostøtte rapporteres ikke direkte i KOSTRA. Vi har derfor prøvd å kartlegge slike kostnader gjennom surveyen. 96 av 140 kommuner svarte på spørsmålet om de hadde kommunal bostøtteordning. Av de 96 kommunene rapporterte ti kommuner at de hadde slik ordning. Det viste seg imidlertid at av disse ti kommunene var det bare seks kommuner som hadde angitt at de hadde kommunal bostøtteordning i KOSTRA. Fem kommuner tilhørte sentralitetsgruppe 3 og en tilhørte sentralitetsgruppe 2. Tilsammen tilsvarte de en befolkning på 1,04 millioner mennesker i 2009. De fire kommunene som hadde oppgitt å ha kommunal bostøtte nå, men ikke i 2009 tilsvarte en befolkning på totalt 34 950. Av dette har en kommune vel 28 000 innbyggere (kommunegruppe 3), mens de andre tre kommunene er forholdsvis små.

Den totale befolkningen i de 27 kommunene i kommunegruppe 3 som i KOSTRA har oppgitt at de har kommunal bostøtte i 2009 utgjør 1 605 660 personer. Befolkningen i de fem av de sentrale kommunene (kommunegruppe 3) som vi har bostøttetall for har tilsammen en befolkning på 1 006 382 personer (eller 62,6 prosent

av alle i denne kommunegruppen med kommunal bostøtteordning i 2009).

For å stipulere hvor mye kommunene har brukt på kommunal bostøtte i sentralitetsgruppe 3, velger vi følgende framgangsmåte:

Vi summerer kommunal bostøtte i de fem store kommunene som hadde oppgitt at de har kommunal bostøtte i KOSTRA i 2009 og som alle tilhører kommunegruppe 3. Denne summen dividerer vi på folketallet i disse fem kommunene (1 006 382 innbyggere) og multipliserer med folketallet i alle kommuner med sentralitetskode 3, som hadde oppgitt å ha kommunal bostøtte (1 605 660 innbyggere). Dette gir en antatt kommunal bostøtteordning i de mest sentrale kommunene på ca 283 millioner kroner. Det meste av dette kan tilskrives Oslo og de andre storbyene. For de andre kommunetypene (0-2) har vi ikke tallmateriale for å stipulere ressursbruken, men vi antar at det her er snakk om et relativt lite beløp.

#### 4.2.6 Sosialhjelp til boligformål

I kommunesektoren vil en del av de boligpolitiske virkemidlene gå inn under den generelle sosialomsorgen uten at dette går klart fram av regnskapstallene. En stor del av hjelp til livsopphold kan for eksempel gå til å betale bokostnader. I prinsippet kan kommunen kreve økonomisk sosialhjelp til boligformål refundert i eventuell etterbetalt statlig bostøtte. I en del tilfeller vil mennesker som kommer i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon ikke ha rett på bostøtte og støtte til å greie husleie, renter og avdrag på boliglån blir da en utgift over sosialhjelpsbudsjettet. Sosialhjelp er i utgangspunktet ikke noe boligpolitisk tiltak. Store deler av sosialhjelpen er imidlertid tidligere beregnet til å gå med til å dekke boutgifter (se for eksempel Stamsø og Østerby 2000). Sosialhjelp hører derfor med i en analyse av kostnader knyttet til boligpolitikk for vanskeligstilte.

Vi ser fra tabell 4.7 at mesteparten av sosialhjelpsutbetalingene ikke overraskende blir tildelt i de mest sentrale strøkene, faktisk relativt litt mer enn bostøtteutbetalingene. I 2009 sto de mest sentrale kommunene for 73 prosent av utbetalingene. Fordelingen i forhold til sentralitet har endret seg lite fra 2001 til 2009. Sosialhjelpsutbetalingene var vel 4,3 milliarder i 2001 og nesten 4,7

milliarder i 2009 i følge KOSTRA. Statistisk sentralbyrås sosialhjelpsstatistikk viser imidlertid at sosialhjelpsutbetalingene i 2001 var en del høyere og lik 5 milliarder kroner. Tallene for 2009 er forholdsvis like i KOSTRA og sosialhjelpsstatistikken (henholdsvis 4,7 og 4,6 milliarder kroner) i 2009<sup>54</sup>.

Tabell 4.7 *Sosialhjelpsutbetalinger 2001 og 2009 etter sentralitet. 1000 kroner*

Sentralitet	2001		2009	
	Sum utbetaling	Prosentvis andel	Sum utbetaling	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	299 568	6,9	276 411	5,9
1 Mindre sentrale kommuner	220 862	5,1	212 122	4,6
2 Noe sentrale kommuner	740 915	17,1	755 571	16,2
3 Sentrale kommuner	3 061 515	70,8	3 408 663	73,3
Totalt	4 322 859	100	4 652 767	100

Kilde: KOSTRA

I og med at KOSTRA ikke rapporter hvor stor andel av sosialhjelpsutbetalingene som går til booutgifter har vi prøvd å stipulere dette ved hjelp av surveyen til landets kommuner. Det er 58 kommuner som har svart på spørsmålet om hvor mye sosialhjelp som går netto til boligformål (etter refusjon av statlig bostøtte) og samlet utgjør summen i disse kommunene ca en milliard kroner. For å stipulere totale utgifter på landsbasis beregner vi først innen hver sentralitetsgruppe hvor stor andel av befolkningen de kommunene som har svart representerer. Deretter beregner vi gjennomsnittlig sosialhjelp til boutgifter i disse kommunene. Til slutt multipliserer vi beregnet gjennomsnittlig sosialhjelp per innbygger med totalt antall innbyggere i hver kommunetype. Da det kun er tre kommuner som har svart innen

<sup>54</sup> Se <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/tab-2010-06-29-02.html>.



sentralitetskode 1 slår vi sammen sentralitetskode 1 og 2. Resultatet av beregningen framgår av tabell 4.8.

Tabell 4.8 *Beregnet sosialhjelpsutbetalinger til boligformål 2009 etter sentralitet.*

Sentralitet	Sum netto utbetaling sosialhjelp til boligformål i 2009, rapportert i survey	Gjennomsnitt per innbygger (N= antall kommuner som har svart)	Sum stipulert netto utbetaling sosialhjelp til boligformål i 2009, rapportert i survey
0 Minst sentrale kommuner	8,2 millioner	199 (N=16)	92 millioner
1-2 Mindre og noe sentrale kommuner	64,2 millioner	235 (N=13)	268 millioner
3 Sentrale kommuner	900 millioner	294 (N=29)	958 millioner
Totalt	972,4 millioner	254 (N=58)	1,318 milliarder

Kilde: Egne beregninger basert på survey til landets kommuner

I og med at Oslo er sentral her med høye utbetalinger til sosialhjelp til boligformål (ca 600 millioner) er det forholdsvis liten forskjell på sum netto utbetaling i de kommunene som har deltatt i surveyen og stipulert netto utbetaling i alle kommuner.

Ved å sammenlikne tabellene 4.8 og 4.7 ser vi at sosialhjelp til boligformål er stipulert til ca 28 prosent av alle sosialhjelpsutbetalinger på landsbasis. Dette er lavere enn det som ble beregnet av Stamsø og Østerby (2000) og kan kanskje ha sammenheng med at den statlige bostøtten ble endret fra og med 1. juli 2009. Vi vil imidlertid understreke at i og med at det er så pass få kommuner (ca 14 prosent) som har rapportert hvor mye sosialhjelp som netto går til boligformål, er det stor usikkerhet beheftet med beregningene våre.

Stamsø og Østerby (2000) fant at i 1998 ble det utbetalt 1,4 milliarder kroner i statlig bostøtte og 2,2 milliarder kroner i sosialhjelp til boligformål; tilsammen 3,6 milliarder kroner. I 2009 var utbetalingen av statlig bostøtte 2,6 milliarder. Med beregnet sosialhjelp til boligformål på 1,3 milliarder kroner blir summen 3,9

milliarder kroner dette året, eller 8 prosent høyere samlet utbetaling enn elleve år tidligere. Vi kan dermed ikke utelukke at høyere bostøtteutbetalinger har «erstattet» noe sosialhjelp til boligformål. Over det aktuelle tidsrommet har det vært en sterk vekst både i minstepensjoner og i boligpriser, så det er vanskelig å si om dette faktisk er tilfellet. Vi kommer tilbake til diskusjon av slike forhold i kapittel 7.

### 4.3 Ressursbruk knyttet til tjenester

Rambøll Management gjennomførte i 2008 en survey til alle landets kommuner i tillegg til de 15 bydelene i Oslo for å kartlegge det boligsosiale arbeidet. Undersøkelsen gir anslag på hvor mange årsverk som går med til behovsvurdering, tildeling og utbetaling av individrettede økonomiske støtte, låne- og tilskuddsordninger til bolig (Husbankens bostøtte, lån- og tilskuddsordninger), kommunale boliger (behovskartlegging, forvaltning og drift, behovsvurdering og tildeling av bolig) samt til oppfølgingstjenester i bolig (behovsvurdering, tildeling og gjennomføring av oppfølgingstjenester), fordelt på kommunestørrelse. Det er ikke spesifisert hvordan «booppfølging» og «boligsosialt arbeid» er definert i denne kartleggingen. Ca 55 prosent av respondentene (N=304) oppgav å ha egen boligsosial handlingsplan. Andelen økte med kommunens størrelse, for eksempel hadde kommuner/bydeler med mer enn 20 000 innbyggere i 75 prosent av tilfellene en egen boligsosial plan.

Av de 178 kommunene/ bydelene som svarte på spørsmål om den boligsosiale handlingsplanens status i forhold til kommunens øvrige planverk var det ca 40 prosent som opplyste at den boligsosiale handlingsplanen brukes aktivt i utformingen av det praktiske boligsosiale arbeidet i kommunen.

Rambøll Management kartla også hvordan ansvaret for individrettede økonomiske virkemidler var organisert i kommunene. «Undersøkelsen viser at det i stor grad er sosialkontoret som har ansvar for behovsvurdering og tildeling av Husbankens individrettede økonomiske boligsosiale virkemidler. En del kommuner har også lagt dette ansvaret til servicekontoret, særlig for bostøtten, og til enhet som arbeider med bolig, bygg, eiendom/teknisk etat. Det er særlig boligkontor som blir oppgitt under

kategorien ”annet, spesifiser”. For tilskudd og låneordninger rettet mot kommunene er det i stor grad enhet som arbeider med bolig, bygg og eiendom/ teknisk etat som har fått ansvar for dette, men også sosialkontoret i en del tilfeller. Av de som har oppgitt ”annet, spesifiser” nevnes rådmann og sentraladministrasjon hyppig. Det er også i stor grad sosialkontoret som blir benyttet til behovsvurdering, tildeling og gjennomføring av booppfølgingstjenester, men også tverrfaglig team blir brukt i en del kommuner. En stor andel har også oppgitt ”annet, spesifiser”, og blant disse er det mange som oppgir tjenester som trolig ligger under pleie og omsorg, så som hjemmetjeneste og psykiatritjeneste. For kartlegging av behov for kommunale boliger og tildeling av bolig, benyttes tverrfaglig team, enhet som arbeider med bolig, bygg og eiendom/ teknisk etat og sosialkontor. Ansvar for å tildele midlertidig bolig er det som oftest sosialkontoret eller NAV som har, mens oppføring, kjøp, salg, drift, utleie og øvrige forvaltningsoppgaver er det i svært stor grad enhet som arbeider med bygg, bolig og eiendom/ teknisk etat som har ansvaret for.» Rambøll Management (udatert notat til Husbanken)<sup>55</sup>

Nedenfor kartlegger vi utgifter kommunene har i forbindelse med administrasjon av statlige låne- og tilskuddsordninger. Vi har prøvd å stipulere kommunens ressursbruk til booppfølgingstjenester gjennom surveyen, men dette datamaterialet har mange «huller». Vi velger dermed å beregne hvor mye av utgifter til pleie og omsorg som går til booppfølgingstjenester til mennesker i aldersgruppen 18-66 år. Som det framgår fra sitatet ovenfor fant Rambøll at mange kommuner organiserer booppfølgingstjenestene under pleie og omsorg. Disse tjenestene vil ofte være hjemlet i sosialtjenesteloven og/ eller kommunehelsetjenesteloven (se kapittel 1). Det er gjort nærmere rede for denne problemstillingen og beregningsgrunnlaget i kapittel 6.

### **Administrasjon**

I vår survey spurte vi kommunene hvor store ressurser de brukte til saksbehandling når det gjelder individrettede lån og tilskudd til boligformål (inkludert Husbankens ordninger). 96 kommuner opplyste om antall årsverk som gikk med til dette arbeidet. Mens

<sup>55</sup> Se

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Forskning%20og%20utredning/Stykkevis%20og%20delt%20en%20boligsosial%20virkelighet.aspx>.

de minst sentrale kommunene brukte 0,3 årsverk i gjennomsnitt per kommune, var tilsvarende 1,9 årsverk i de mest sentrale kommunene. 82 kommuner opplyste hvor stort beløp som gikk med til saksbehandling. Ut fra disse opplysningene har vi beregnet gjennomsnittlig utgift per innbygger i de kommune som har svart for hver sentralitetstype. Som det framgår av tabell 4.9 er beregnet administrasjonsutgift per innbygger 59 kroner i gjennomsnitt i de minst sentrale kommunene og 52 kroner i gjennomsnitt i de mest sentrale kommunene. I og med at det er stordriftsfordeler knyttet til administrasjon ville vi forvente at utgiftene reduseres noe med kommunestørrelse. Tallene for kommunetype 1 og 2 samsvarer ikke helt med dette bildet, men antall respondenter er lavt for disse to kommunetypene. Til sist har vi multiplisert beregnet administrasjonsutgift per innbygger med totalt antall innbyggere i den aktuelle kommunetypen (slik dette framgår fra tabell 2.4). Vi kommer da fram til et totalt beløp knyttet til saksbehandling på 241 millioner kroner. Som for andre beregninger som er basert på surveyen (rapportert ovenfor) er det stor usikkerhet knyttet til disse tallene (se også kapittel 2).

Tabell 4.9 *Beregnet administrasjonsutgifter til boligformål 2009 etter sentralitet. (N= Antall kommuner som har svart på surveyen)*

Sentralitet	Gjennomsnitt antall årsverk i 2009, rapportert i survey	Beregnet gjennomsnitt per innbygger	Sum stipulert netto ressursbruk i 2009
0 Minst sentrale kommuner	0,3 (N=27)	59 (N=23)	27,2 millioner
1 Mindre sentrale kommuner	0,5 (N=7)	51 (N=5)	15,5 millioner
2 Mindre og noe sentrale kommuner	0,8 (N=16)	35 (N=13)	29,3 millioner
3 Sentrale kommuner	1,9 (N=46)	52 (N=41)	169 millioner
Totalt	1,2 (N=96)	51 (N=82)	241 millioner

Kilde: Egne beregninger basert på survey til landets kommuner

## Hjemmebaserte tjenester

Ressursbruken i kommunene til booppfølging vil delvis være registrert under utgifter til sosiale tjenester og delvis under utgifter til ulike hjemmebaserte tjenester. Det viser seg at utgifter til hjemmebaserte tjenester i følge KOSTRA omfatter litt flere mottakere enn det tallet som framkommer i IPLOS registreringen. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå om foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data for 2009 heter det: «Data som sendes til SSB viser at ett og samme fagsystem har kommuner som leverer både svært gode og svært dårlige data. Dette antyder at det er feil i rutinene til kommuner som er hovedårsak til dårlige resultater i statistikken basert på IPLOS. Inntrykket er at dette ofte skyldes manglende kunnskap i kommunene om sammenhengen mellom hva som legges inn i fagsystemet og det som kommer ut i form av eksport til SSB. Små feil kan medføre at viktige opplysninger om tjenestemottakere ikke eksporteres. I statistikken gjenspeiles dette ved at tallene på brukergrupper kan bli lavere enn det kommunen forventer ut fra erfaringer og kunnskap om egne brukermasser.

Samtaler med kommuner og systemleverandører gir grunn til å tro at det i KOSTRA har vært en del dobbelttelling av beboere som er inne på korttidsopphold på institusjon. Beboere som er inne på slikt opphold vil normalt motta tjenester fra den enkelte institusjon og ikke fra kommunens hjemmetjenester. Likevel er det slik at disse brukerne ofte har blitt ført opp både på institusjonsopphold og som mottakere av hjemmetjenester ved rapportering av KOSTRA. Ved uttak fra IPLOS justeres det for denne type dobbelttelling.» (Gabrielsen m.fl. 2010:11)

I tabell 4.11 rapporterer vi kommunenes netto driftsutgifter til hjemmebaserte tjenester i 2009 for alle grupper. KOSTRA rapporterer ikke kommunenes utgifter til personer under 67 år, bare antall mottakere i ulike aldersgrupper. Timebruken til tjenestene kan være noe ulikt for ulike aldersgrupper (se kapittel 6). Vi antar imidlertid her at kommunenes utgifter per time er forholdsvis lik. Med bakgrunn i spesialkjøringer som SSB har foretatt for oss på IPLOS-databasen har vi kunnet beregne hvor stor prosentvis andel av total timebruk som går til ulike aldersgrupper i ulike kommunetyper. Beregningene er rapportert i tabell 4.12.

Tabell 4.10 *Mottakere av pleie- og omsorgstjenester til hjemmeboende.  
Timebruk per uke til personer under 67 år som andel av totalt  
timebruk.*

Sentralitet	Timebruk til personer 0-66 år som prosentvis andel av total timebruk	Timebruk til personer 18-66 år som prosentvis andel av total timebruk
0 Minst sentrale kommuner Totalt antall timer=214 900	61,7	53,0
1 Mindre sentrale kommuner Totalt antall timer=127 513	67,1	57,7
2 Noe sentrale kommuner Totalt antall timer=323 993	67,9	53,4
3 Sentrale kommuner Totalt antall timer=966 243	69,8	57
Totalt antall timer=1 632 649	68,1	56

Kilde: Egne beregninger basert på IPLOS

Tabell 4.11 viser utgifter til hjemmebaserte tjenester når vi multipliserer rapporterte utgifter totalt etter sentralitet (fra KOSTRA) med andelen av timebruken som går til gruppen 18-66 år (beregnet med utgangspunkt i IPLOS). Mens gruppen 18-66 år utgjør om lag 35 prosent av alle mottakere av praktisk bistand og/eller hjemmesykepleie og andre tjenester til hjemmeboende, utgjør andelen timeverk som går til denne gruppen i gjennomsnitt ca 56 prosent (se tabell 4.10). Med andre ord er gjennomsnittlig timebruk høyere for yngre enn for eldre mottakere av hjemmetjenester.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Andelen av timebruken som går til gruppen 18-66 år er ett prosentpoeng lavere enn det som framkommer ved å bruke tallmaterialet i Gabrielsen m.fl. (2010), noe som kan skyldes at litt ulike tjenester er omfattet, se kapittel 6.2.

Tabell 4.11 *Kommunenes netto driftsutgifter til hjemmebaserte tjenester 2009 etter sentralitet.*<sup>57</sup>

Sentralitet	Netto driftsutgifter til alle i 1000 kroner	Prosentvis andel	Netto driftsutgifter til gruppen 18-66 år i 1000 kroner (beregnet)	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	3 689 666	12,3	1 955 523	11,6
1 Mindre sentrale kommuner	2 279 424	7,6	1 315 228	7,9
2 Mindre og noe sentrale kommuner	5 829 417	19,4	3 112 909	18,6
3 Sentrale kommuner	18 191 759	60,6	10 369 302	61,9
Totalt	29 990 266	100	16 752 961	100

Kilde: Egne beregninger med bakgrunn i KOSTRA og IPLOS

Vi regner oss fram til at kommunenes netto driftsutgifter til hjemmetjenester for gruppen mottakere mellom 18 og 66 år utgjør nesten 16,753 milliarder på landsbasis. De minst og mindre sentrale kommunene (sentralitetsgrad 0 og 1) har forholdsmessig en litt høyere andel av utgiftene enn det deres relative andel av befolkningen skulle tilsi på tross av lavere gjennomsnittlig timebruk.

### Andre booppfølgingstjenester

Det framgår også fra kapittel 6 at ulike statlige ordninger som finansierer spesielle tjenester for bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser utgjorde vel 1,1 milliarder kroner i 2010 i følge saldert budsjett for Arbeidsdepartementet og Helse- og sosialdepartementet.

<sup>57</sup> Dette gjelder funksjon 253 i KOSTRA: «Bistand, pleie, omsorg til hjemmeboende».

## 4.4 Ressursbruk knyttet til kompetanseoppbygging

Staten bruker en del ressurser til kompetanseoppbygging, fordelt over ulike departementer og etater. Som med fordeling av tjenester er det utfordringer knyttet til hvor mye av denne kompetanseoppbyggingen som skal tilskrives boligsosialt arbeid. Dette fordi boligsosialt arbeid på mange måter går hånd-i-hånd med sosialtjenester og tjenester innen pleie og omsorg. I tabell 4.13 rapporterer vi ressursbruk knyttet til kompetanseoppbygging, slik det framgår fra ulike departementers og etaters oversikter. Oversikten gjør ikke krav på å være fullstendig og vi har ikke muligheter for å fordele utgiftene over kommunetype. Det vises til statsbudsjettet for 2011 for nærmere beskrivelse av de ulike ordningene.

Tabell 4.12 *Ressursbruk knyttet til kompetanseoppbygging.*

Bevilgende departement	Formål	Sum saldert budsjett 2010
Arbeidsdepartementet Prop. 1 S (2010-2011) Kap. 621 post 21.	Kompetanse- og kvalitetsutvikling av sosiale tjenester i kommunene	34 millioner
Helse- og omsorgsdepartementet Prop. 1 S (2010-2011) Kap. 763 post 72.	Videreutdanning innen rusarbeid for sosial- og helsepersonell og ansatte i kriminalomsorgen	96 millioner
Kommunal- og regionaldepartementet Prop. 1 S (2010-2011) Kap. 581 post 78.	Boligsosialt kompetansetilskudd, forvaltes av Husbanken	79,3 millioner

## 4.5 Oppsummering

Som det framgår fra gjennomgangen i dette kapittelet er det en del usikkerhet når det gjelder ressursbruken knyttet til den sosiale boligpolitikken. La oss se på ressursbruken til bolig først. I følge KOSTRA er netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger negativ, det vil si kommunene har et overskudd på drift lik 596



millioner kroner i 2009. I denne summen er det regnet inn avskrivninger på boligene, leieinntekter og vedlikeholdsutgifter.

Fra KOSTRA framgår det også at kommunene har netto finansutgifter knyttet til de kommunalt disponerte boligene på 537 millioner kroner, det vil si «overskuddet» reduseres til 59 millioner kroner. Statisk sentralbyrå opplyser at i 2009 ble ca 500 millioner av tilskudd som kommunene mottok fra staten ført som inntekt i finansregnskapet. Dette er sannsynligvis i all hovedsak tilskudd til utleieboliger. I driftsregnskapet inngår dessuten merverdirefusjon tilsvarende 215 millioner kroner. Det ser dermed ut til at subsidiering av kommunalt disponerte boliger mer eller mindre dekkes av statlige overføringer i form av diverse tilskudd til reduksjon av finansutgifter og refusjon av merverdiavgift.

Når vi legger surveyen til grunn, har vi regnet oss fram til at subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger til sammen utgjør 742 millioner kroner. Subsidiene, slik de er beregnet her, framkommer når leien på de kommunalt disponerte boligene er lavere enn markedsleien. Det er stor usikkerhet knyttet til disse beregningene. Ressursbruken varierer sannsynligvis mellom 650 millioner og 750 millioner kroner når det gjelder kommunalt disponerte leiligheter samt at den hovedsakelig dekkes av staten.

Utgifter til kommunal bostøtte og administrasjonsutgifter forbundet med blant annet videreformidling av Husbankens ordninger har vi også beregnet på to måter. I følge KOSTRA brukte kommunene i 2009 totalt 455 millioner kroner til slike formål. Med bakgrunn i surveyen til kommunene har vi beregnet kommunal bostøtte til 283 millioner kroner og administrasjonsutgifter til 241 millioner, det vil si til sammen 524 millioner kroner, eller 69 millioner kroner høyere enn det KOSTRA viser. Svarprosenten er relativt lav ved bruk av surveyen, men det er også stor usikkerhet knyttet til KOSTRA-tallene når det gjelder bolig, slik at utgiftene kan ligge et sted mellom 450 millioner og 530 millioner kroner. Ressursbruken forbundet med kommunalt disponerte boliger, administrasjon av statlige ordninger og kommunal bostøtte framstilles skjematisk i tabell 4.13.

Tabell 4.13 *Subsidier til kommunalt disponerte boliger, utgifter til administrasjon av Husbankens ordninger og kommunal bostøtte i millioner kroner 2009 - beregnet på to ulike måter.*

<b>Ressursbruk</b>	<b>Beregninger basert på KOSTRA</b>	<b>Beregninger basert på survey til landets kommuner</b>
Subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger	656	742
Subsidier knyttet til administrasjon av Husbankens ordninger og kommunal bostøtte	455	524
Samlet ressursbruk	1 111	1 266

Kilde: KOSTRA og egne beregninger basert på survey til kommunene

Vi har stipulert at ca 1,3 milliarder av sosialhjelpsutbetalingene i 2009 gikk til å dekke boutgifter for vanskeligstilte. Videre har vi beregnet at rundt 16,8 milliarder av kommunenes utgifter til hjemmebaserte tjenester går til personer mellom 18 og 66 år. En del av hjemmebaserte tjenester kan ses som booppfølging, men det er vanskelig å si hvor mye dette faktisk utgjør og hvordan det skal beregnes. Ulike statlige ordninger som finansierer spesielle tjenester for bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser (som kan bidra til å redusere bostedsløshet direkte eller indirekte) utgjorde vel 1,1 milliarder kroner i 2010 i følge saldert budsjett for Arbeidsdepartementet og Helse- og sosialdepartementet.

Personer mottok i tillegg til kommunal bostøtte (som særlig utbetales i de største byene) og sosialhjelp til boligformål ulike statlige ordninger som statlig bostøtte, boligtilskudd til etablering og tilpasning. Statlig bostøtte og boligtilskudd utgjorde tilsammen 3,1 milliarder kroner i 2009, slik dette framgår fra tallene i statsbudsjettet for 2011.

Tabell 4.14 viser samlet ressursbruk fordelt på bolig, person og kompetanseoppbygging, basert på KOSTRA, statsbudsjettet og survey til landets kommuner. Når vi ser bort fra hjemmetjenester til gruppen 18-66 år, utgjør ressursbruken samlet rundt 7 milliarder kroner. Tar vi med hjemmetjenestene til den nevnte gruppen i regnestykket, blir samlet ressursbruk rundt 24 milliarder kroner. I

tillegg kommer Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner samt kommunenes og statens utgifter til bygging av sykehjem og omsorgsboliger. Sistnevnte utgifter kan imidlertid sees som formuesoppbygging i kommunene.

Tabell 4.14 *Samlet stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale ordninger i 2009.*

Formål	Ordninger	Netto ressursbruk i millioner kroner
Bolig	Subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger	656-742
	Rentestøtte	18
	Boligtilskudd til private	421
Boutgifter og administrasjon av Husbankens ordninger	Statlig bostøtte	2 702
	Sosialhjelp til boligformål	1 318
	Kommunal bostøtte/ administrasjonsutgifter for bundet med Husbankens ordninger	455-524
Booppfølging	Spesielle tiltak for enkelte grupper (bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser)	1 108
Kompetanseutvikling		209
Kommunal og statlig ressursbruk 2009 ekskl. kommunale hjemmetjenester, statlige og kommunale utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem samt Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner.		6 888 - 7 042

Kilde: KOSTRA, Prop. 1 S (2010-2011), egne beregninger basert på survey til kommunene

De mest sentrale kommunene er overrepresentert når det gjelder boligtilskudd til etablering og sosialhjelp til boligformål i 2009. Tilsvarende er de mest sentrale kommunene underrepresentert med hensyn til refusjon av merverdiavgift til investering i bolig. For annen ressursbruk er utbetalingene jevnt over fordelt i tråd med hvordan befolkningen fordeler seg over ulike kommunetyper.

## 5 Nærmere om ressursbruken knyttet til kommunal utleiesektor

### 5.1 Innledning

Særlige utfordringer er knyttet til beregning av subsidier til utleieboliger. Subsidien ved den kostnadsdekkende husleien framgår som differansen mellom leieinntektene og de faktiske kostnadene som kommunen har på sine boliger. Det er imidlertid ikke åpenbart hvordan subsidiene skal beregnes (Medby og Langsether 2007).

Nordvik og Pedersen (1997) benytter et kommunaløkonomisk subsidiebegrep. De definerer subsidier på følgende måte:

«Kommunen subsidierer en leietaker hvis de ressurser som går med for å tilby leieboligen, i beste alternative anvendelse, er verdt mer enn kommunens nettoinntekt av å la et gitt hushold leie boligen til en gitt husleie. Størrelsen på subsidien er lik differansen mellom disse to størrelsene».

Dette kan også uttrykkes som at subsidiene er lik kommunens kostnad ved å tilby boligen minus kommunens leieinntekter. Definisjonen gjør bruk av så generelle termer at den må presiseres. Her kommer vi ikke utenom prinsippene for leiefastsettelse.

Medby og Langsether (2006, 2007) viser at det finnes fem ulike hovedprinsipper for fastsettelse av husleier i kommunale boliger. De fem prinsippene er som følger:

- Kostnadsdekkende husleier

- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne el.
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

Husleier basert på vurderinger av betalingsevne eller historisk betingede husleier er former for husleiefastsettelse som ikke baserer seg på verken markedsforhold, kostnader eller utgifter. Her vil graden av subsidiering kunne være betydelig.

Markedsleier (basert på referanseleier fra det private leiemarkedet) vil på den annen side kunne innebære netto inntekter til kommunen dersom markedsleienivået overstiger nivået som dekker kostnadene.

De mest relevante begrepene for vår problemstilling er kostnadsdekkende husleier og utgiftsdekkende husleier. Vi redegjør derfor litt mer detaljert for disse to prinsippene samt markedsbasert leiefastsettelse. Vi drøfter spesielt om markedsleier er egnet til å beregne subsidier.<sup>58</sup>

### 5.1.1 Kostnadsdekkende husleier

En kostnadsdekkende husleie er en husleie som i tillegg til å dekke drifts- og vedlikeholdskostnader, også gir samme avkastning på kapital bundet opp i en kommunal leieboligmasse som den avkastningen en hadde fått på kapitalen hvis den hadde vært plassert på andre måter. Avdrag på lån skal ikke inngå som komponent i en kostnadsdekkende husleie. Avdrag må betraktes som en intern ompostering. Når avdraget betales økes egenkapitalen med tilsvarende beløp. Renter på egenkapitalen vil derimot inngå fordi kommunen som eier alternativt kunne ha brukt egenkapitalen til reduksjon av gjeld.

Ligning (1) viser at en kostnadsdekkende husleie dermed består av komponentene driftskostnader (DK), vedlikeholdskostnader (VK), reduksjon av verdien av boligmassen (BK) og renter (r) på lån (G) og egenkapital (EK).

---

<sup>58</sup> Gjennomgangen er basert på Medby og Langsether (2007). Problemstillingene er også behandlet litt mer utførlig i Medby og Langsether (2006).

$$(1) P = DK + VK + \Delta BK + rG + rEK$$

I kostnadsdekkende husleie inngår ikke avdrag på lån. Dette kan medføre et negativt press på likviditeten, særlig i kommuner hvor store deler av den kommunale boligmassen er av nyere dato. Endringer i boligkapitalens verdi inngår som en vesentlig komponent i en kostnadsdekkende husleie.<sup>59</sup>

Det som skiller kostnadsdekkende husleier fra utgiftsdekkende husleier er behandlingen av alternativavkastningen på den kapitalen som er bundet opp i den kommunale massen av leieboliger. Et utgiftsdekningsprinsipp ser bort fra denne, mens et kostnadsdekningsprinsipp slik vi har definert det legger stor vekt på alternativavkastningen.

Imidlertid er det ikke opplagt hva som er den relevante avkastningsraten, eller uttrykt på en annen måte; hvordan skal en måle hvor mye kapital som er bundet opp i den kommunale boligmassen, og hva forstås med at kapitalen er bundet?

En måte å se det på er at de kommunale budsjetter er gitt og med denne beskrivningen skal kommunen bruke sine midler på best mulig måte. I en slik tilnærming er det riktig å benytte avkastningen i beste kommunale anvendelse som kalkulasjonsrente. Det er imidlertid heller ikke opplagt hva som er den beste alternative anvendelsen. Beregninger av kapitalkostnader kan være svært følsomme for av valg av kalkulasjonsrente.

Nordvik og Pedersen (1997) viser at det finnes fem prinsipielt forskjellige beregningsmåter for alternativkostnaden på kapitalen som er bundet opp i den kommunale boligmassen.<sup>60</sup> Hva bundet kapital er, vil være avhengig av på hvilket tidspunkt vi skal måle kapitalkostnaden, av hvilket tidsperspektiv vi har og av hvilke handlingsmuligheter en antar at kommunen har. Til hjelp i diskusjonen definerer vi en vektor  $\mathbf{V}$  som viser utviklingen i den nominelle markedsverdien over  $t$  perioder.

$$(2) \quad \mathbf{V} = (AK, V_1, V_2, \dots, V_t)$$

<sup>59</sup> I praksis kan det argumenteres for at det er forventet verdiendring på boligkapitalen som bør inngå. I ligning (1) burde det således ha stått en forventningsoperator foran komponenten som uttrykker endringer i boligkapitalen.

<sup>60</sup> Den videre framstillingen er basert på Nordvik og Pedersen (1997).

AK er kommunens anskaffelseskostnad som enten kan være kjøpesummen eller samlede anleggskostnader (avhengig om kommunen har kjøpt boligen eller bygd boligen), og  $V_t$  er markedsverdien av boligen ved inngangen til periode  $t$ . Hvis kommunen eier tomte boligen er oppført på, bør markedsverdien av tomte gå inn i AK. Hvis kommunen har kjøpt boligen bør eventuelle utbedringskostnader inngå i AK. Allerede på anskaffelsestidspunktet ser vi problemer med å måle størrelsen på den bundne kapitalen. Kommunen har anskaffet seg en bolig til en markedsverdi  $V_t$  for en pris AK. I en langsiktig likevekt vil disse størrelsene være sammenfallende. I Norge har en ifølge Nordvik og Pedersen knapt hatt perioder hvor disse to størrelsene har vært sammenfallende. Gjennom å betrakte (2) ser vi at vi kan definere to ulike kapitalkostnadsbegreper som vi kaller KK1 og KK2.

KK1: Periodiserte kapitalkostnader knyttet til en kommunal plan om å skaffe seg en leiebolig som en alltid skal eie.

KK2: Kostnader målt ved inngangen til en periode knyttet til å velge å holde kapitalen i form av en leiebolig i stedet for å realisere kapitalen gjennom å selge boligen.

KK1 kan betraktes som kapitalkostnaden ved å investere i utleieboliger målt som den inntekten en mister fordi en investerte i utleieboliger i stedet for å sette det investerte beløpet inn i et fond hvor renteinntektene tilbakeføres til kommunen.

KK2 bygger på at kommunen til enhver tid vurderer lønnsomheten av å sitte med leieboligen mot å selge boligen. Et problem ved å benytte denne definisjonen er hvordan en skal håndtere verdiendringer. En mulig tilnærming er at en regner hele den forventede verdiendringen gjennom en periode inn i kapitalkostnadene. Problemet med dette er velkjent fra betraktninger om kortsiktige bokostnader. Kostnadene viser store svingninger og de domineres fullstendig av verdiendringer. I dag ser vi at noen kommuner selger deler av den kommunale boligmassen. KK2 er derfor et alternativkostnadsprinsipp som er empirisk relevant.

$$(3) \quad KK2_t = r_t * V_t + E[V_t - V_{(t+1)}]$$

For å unngå de store svingningene i anslåtte kapitalkostnader beregnet ved å erstatte forventede med realiserte størrelser, kan vi sette forventet prisendring lik 0. Et annet alternativ er å sette

forventet prisendring på boligen lik ( $V_t * \pi_t$ ) hvor  $\pi_t$  er lik forventet inflasjon. Hvordan vi skal velge mellom disse alternativene er ikke opplagt. Valget mellom tilnæringsmåte er viktig og kan ha store implikasjoner for de kvantitative resultatene.

En bør prinsipielt ta hensyn til at salg av kommunale utleieboliger kan påvirke prisen i markedet. Spesielt kan et slikt punkt være relevant hvis en kommune har en stor utleieboligmasse. Ofte kan en imidlertid se bort fra prisvirkningen fordi den kommunale utleiemassen er veldig liten i forhold til eierboligmassen

I både KK1 og KK2 er det sett bort fra en tredje anvendelse av kapitalen som er bundet opp i den kommunale utleiemassen kan ha. Utleiemassen kan leies ut på det private markedet. Alternativavkastningen på kapitalen blir i dette tilfellet nettohusleien kommunen kan få for boligen på det private leiemarkedet. Kapitalkostnader definert på denne måten benevnes KK3. Nettohusleien definerer vi som husleie minus drifts- og vedlikeholdskostnader. Det er denne tilnærmingen som legges til grunn i alternativkostnadstenkningen i Moen og Riis (2004). Vi kjenner imidlertid ikke til at noen kommuner i praksis går over fra å drive sosial utleie til å drive med vanlig kommersiell utleie.

KK3: Kapitalkostnadene er lik den nettohusleien kommunen kan oppnå ved å leie ut boligen på det private markedet.

Måles kapitalkostnader på denne måten må det vurderes om husleien på det private markedet påvirkes av om kommunens leieboliger slippes ut på det private markedet. Den kommunale leieboligmassen er i mange kommuner stor i forhold til massen av leide boliger. Det er derfor sannsynlig at husleiene i det private markedet blir påvirket av en slik strategi.

I et perfekt fungerende boligmarked hvor boliger fritt kan flyttes mellom eie- og leiesektoren vil KK2 og KK3 være like. Vi kjenner imidlertid ikke til at dette er tilfellet på det norske boligmarkedet.

Kapitalkostnaden skal uttrykke avkastningen av den bundne kapitalen i den beste alternative anvendelsen. KK2 ble utledet under forutsetning av at salg av boligen er den beste alternative anvendelse, mens KK3 ble utledet under forutsetning av at privat utleie av boligen er beste alternative anvendelse. En tilnærming til



kapitalkostnadsproblematikken får vi også ved å kombinere disse to tilnærmingene.

$$(4) \quad KK4 = \max(KK2, KK3)$$

KK4 innebærer at kapitalkostnadene ved å holde kapital i form av kommunale utleieboliger er avkastningen i det av to alternativer som gir den høyeste avkastningen.

En femte strategi kan være en videreføring av KK4 hvor det antas at kommunen antar at boligprisene følger en stokastisk prosess. En naturlig strategi fra kommunens side er da å leie ut i påvente av at boligprisene blir gunstige med hensyn til salg. Forventet avkastning av denne strategien vil være minst like stor som strategien i KK4.

Kostnadsdekkende husleier er basert på en alternativkostnads-tankegang. Det kan argumenteres mot å ta hensyn til alternativkostnadene ut fra at det i den enkelte kommunen må være boliger tilgjengelig for vanskeligstilte og at salg derfor er uaktuelt. Da er i så fall utgiftsdekkende husleier mer aktuelt.

### 5.1.2 Utgiftsdekkende husleier

Utgiftsdekkende husleier er sammensatt av følgende komponenter. Driftsutgifter (DU), vedlikeholdsutgifter (VU), rentekostnader og avdrag (A).<sup>61</sup>

$$(5) \quad P = DU + VU + rG + A$$

En fordel med å bestemme husleiene slik at de er utgiftsdekkende er at dette sikrer god likviditet. En utgiftsdekkende husleie er uavhengig av en eventuell verdiendring på boligkapitalen. På lang sikt er det grunn til å anta at den nominelle verdien av boligkapitalen kommer til å øke betydelig.

En utgiftsdekkende husleie vil i en nybygd bolig overstige den kostnadsdekkende husleia siden en kostnadsdekkende husleie ikke inkluderer avdrag. For eldre leieboliger vil forholdet være omvendt. Ved husleiefastsettelse etter et utgiftsdekningsprinsipp vil en kunne ha svært ulik leie i like boliger bygd på ulikt tidspunkt, noe som kan medføre stor variasjon i husleiene internt i massen.

<sup>61</sup> I KOSTRA ligger for øvrig vedlikeholdsutgifter og avskrivninger inne i driftskostnadene, se kapittel 4.

Dette gjelder særlig hvis utgiftsdekningsprinsippet brukes i den enkelte bolig/ det enkelte prosjekt. Men, det er også mulig å bruke et utgiftsdekningsprinsipp for hele massen en kommune disponerer. Da vil en kunne krysssubsidiere, slik at alle leietakere er med og betaler for nye prosjekter.

Det kan antas at mange kommuner som sier at leiefastsettelsen er kostnadsbasert egentlig bruker en mellomvariant mellom et ugiftsbaseringsprinsipp og et kostnadsbaseringsprinsipp. Vi kjenner ikke til at «alternativkostnadsprinsippet i rein form» blir lagt til grunn ved fastsettelse av husleiene i offentlig eide utleieboliger. En kan imidlertid tenke seg at utgiftsdekning anvendes ved beregning av de totale husleier i den kommunale boligmassen, men at de relative leier i ulike segmenter av denne boligmassen bestemmes på annen måte.

### 5.1.3 Markedsbaserte leieprinsipper

Når det snakkes om markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper, som markedsleie ved ny utleie og **gjengs leie** ved justering av husleien i løpende leiekontrakter, tenkes det på en leiefastsettelse som reflekterer tilbuds- og etterspørselsforhold. Markedsleien ved ny utleie avspeiler kortsiktige svingninger, mens gjengs leie avspeiler mer langsiktige tendenser. Formelt kan en leiefastsettelse basert på markedsleie uttrykkes ved:

$$(6) P = P_M$$

$P_M$  er markedsleienivået. Her er begrepet forstått som den leie som avtales i nylig inngåtte kontrakter.

Markedsleiene i det private leiemarkedet kan variere mye. Mange land har derfor bygd opp reguleringsregimer hvor formålet er å dempe fluktuationene i markedsleiene gjennom regler som gir en viss treghet i leietilpasningen i etablerte forhold relativt til svingninger i markedet som fanges opp momentant i nylig inngåtte leieforhold. Dette er bakgrunnen for bestemmelsen om gjengs leie i den norske husleielovens § 4-3. Hovedprinsippet bak gjengs leie

er å finne gjennomsnittsløia i samtlige leieforhold i det lokale markedet. Dette kan som en forenkling<sup>62</sup> uttrykkes ved:

$$(7) \quad P_t = \gamma_1 P_{t-1} + \gamma_2 P_{t-2} + \gamma_3 P_{t-3} + \dots + \gamma_s P_{t-s}$$

$\gamma$ -ene viser hvor stor andel av leieforholdene som er henholdsvis fra periode t-1, t-2, t-3 og ... t-s.

Når kommuner bestemmer seg for å bruke en markedsbasert leiefastsettelse i den kommunale utleievirksomheten, tenker man seg som regel dette tillempet ved å anvende leier beregnet i det ordinære private leiemarkedet som referansegrunnlag.

Markedsleien kan være forskjellig fra den kostnadsdekkende husleien i tilfeller hvor betingelsene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt. I lange perioder kan det være knyttet en såkalt reinprofitt, det vil si en profitt utover normalavkastningsnivået, til utleie av boliger, spesielt i de store byene. Dette innebærer at en investor som kjøper en bolig til markedspris og leier den ut får en avkastning etter skatt som ligger over normalavkastningen i økonomien. Det oppstår da en knapphetsrente som ligner monopolrenten. Denne renten er ikke knyttet til generell boligmangel, da en slik mangel vil avspeiles i boligens markedspris. Vi har observert klare indikasjoner på at en slik knapphetsrente kan eksistere i enkelte perioder i visse deler av det norske leiemarkedet.<sup>63</sup> Dette medfører at kommunene vil ha en høyere avkastning på sin boligmasse enn det som er normalt ellers i økonomien, sagt på en annen måte, leienivået er høyere enn det som er optimalt. Det virker ikke naturlig å dra inn en slik knapphetsrente som del av den sosiale boligpolitikken Nordvik og Pedersen (1997). Hvis en legger et korrekt samfunnsøkonomisk subsidiebegrep til grunn, er dette et argument mot å beregne subsidier ut fra markedsleier. Dette var noe av begrunnelsen for at det i rundskriv nr. H-08/02 fra Kommunal- og

<sup>62</sup> Formuleringen tar ikke hensyn til at også gamle leieforhold kan ha blitt oppjustering i periode t-1, t-2 osv.

<sup>63</sup> I en beregning basert på NOVA's Gallupundersøkelse av 1997 fant Medby (2000) indikasjoner på at en slik knapphetsrente eksisterte på det tidspunktet. Hansen, Stang og Nordvik (1997) viste at leiekravene i annonserte boliger lå klart høyere enn de kostnadsdekkende husleiene som ble beregnet for Tromsø kommune i 1996/97.

regionaldepartementet ble anbefalt kommunene å velge kostnadsdekkende husleier i sine boliger.

Et annet argument mot å bruke markedsleier i det private markedet er at det er urealistisk å tenke seg kommunen som aktør på det kommersielle leiemarkedet. I praksis kjenner vi - som nevnt - ikke til at noen kommuner går over fra å drive sosial utleie til å drive med vanlig kommersiell utleie.

Videre er det er metodiske problemer ved å innhente data om markedsleier og gjengs leie. De dataene en ofte må basere seg på er da annonserte krav. Slike data er lite egnet som grunnlag for en husleiestatistikk. Vi vil nå kort redegjøre for hvilke metodiske problemene det er tale om.<sup>64</sup>

Belsby mfl. (2005) påpeker at et vesentlig problem med å benytte data basert på annonser er at en da bare fanger opp framsatte leiekra, dvs. forventet markedsleie i nye kontrakter, ikke faktiske husleier. Hvorvidt utleier oppnår den leien som annonseres er også usikkert. Annonsekra kan avspeile at utleier tester ut markedet ved å sette en høy leie i utgangspunktet. Videre oppgis det få attributter ved boligene på nettstedene. Boliger som annonseres kan også være et skjevt utvalg av leide boliger, også når en kun betrakter leieforhold i de delene av leiemarkedet hvor leiefastsettelsen skjer under ordinære markedsvilkår.

Belsby m.fl. (2005) finner i sin undersøkelse (Leiemarkedsundersøkelsen) støtte for at gjennomsnittlige leier er lavere enn i annonsene på nettsteder og i aviser.<sup>65</sup> Forskjellene er lavest for hybler. Forskjellen skyldes antakeligvis både at annonserte kra kun viser forventet markedsleie og ikke faktiske leier og at forventet leie på nye kontrakter skiller seg noe ut fra de etablerte kontraktene på det tidspunktet (gjengs leie er forskjellig fra forventet markedsleie). Siden Belsby m. fl. (2005) i sammenligningen bare betrakter leieforhold inngått på vanlige markedsvilkår kan ikke forskjellene komme av at Leiemarkedsundersøkelsen inneholder mange leieforhold som ikke er inngått under markedsvilkår.

<sup>64</sup> Framstillingen bygger på Medby m.fl. (2009). Metodiske problemer ved bruk av annonsekra er mer utførlig drøftet i Langsether og Medby (2004) og Medby og Langsether (2006).

<sup>65</sup> Finn.no og Aftenposten aften.

Problemet med at annonsene bare angir forventet leie kan løses med oppfølging av annonsene. Dette løser likevel ikke problemet med at boliger som annonseres kan representere et skjevt utvalg av leide boliger, også når en kun betrakter leieforhold i de delene av leiemarkedet hvor leiefastsettelsen skjer under ordinære markedsvilkår. Leieforhold kan selvsagt bli etablert under vanlige markedsbetingelser selv om boligen ikke har vært annonsert. Når det gjelder gjengs leie er det ikke mulig å basere seg på annonser fordi annonsene bare viser leiekraft i nye avtaler.

Vi konkluderer derfor med at annonsekraft ikke er en egnet datakilde til å si noe om leienivået, spesielt ikke for å anslå gjengs leie.<sup>66</sup>

Ideelt sett burde vi derfor brukt kostnadsdekkende leier til å beregne eventuell subsidiering av kommunalt disponerte boliger og ikke markedsleie. I vår spørreundersøkelse får vi imidlertid flere svar når det gjelder markedsleie enn kostnadsdekkende leie. Vi endte derfor opp med å bruke markedsleie på tross av ovennevnte innvendinger.

## 5.2 Hvordan fastsetter kommunene husleien?

Medby og Langsether (2007) undersøkte hvilke prinsipper norske kommuner bruker i sin leiefastsettelse. Resultatene avdekket at alle de fem nevnte leiefastsettelsesprinsippene var i bruk og at variasjonen mellom kommuner og innad i kommuner var stor hva gjelder leiefastsettelse. Markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper var for øvrig mindre utbredt enn hva forfatterne på forhånd hadde antatt.

Vår spørreundersøkelse er stort sett basert på prinsippene i Medby og Langsether (2007), men siden vi har en breiere problemstilling går vi i langt mindre grad inn på variasjoner i leiefastsettelsen i ulike kategorier boliger som kommunene disponerer.

NIBRs spørreundersøkelse til landets kommuner viser at i 66,9 prosent av kommunene som har svart på spørsmålet (121 kommuner) har kommunestyret (bystyret eller byrådet) fattet

---

<sup>66</sup> Når det gjelder salg av boliger finnes det registre som viser faktisk omsetningspris for samtlige boliger som selges i Norge.

vedtak om hvordan husleien skal fastsettes i de boligene som kommunen eier. På spørsmål hvordan dette forholder seg for boligene som kommunen leier inn for framleie eller disponerer på annen måte er det derimot bare en fjerdedel av kommunene som bekrefter at leien fastsettes av kommunestyret. En tredjedel av kommunene opplyser at de ikke vet hvordan leien fastsettes.

Når det gjelder fastsettelse av husleien i de boligene som kommunen eier, er det noe variasjon mellom kommunetyper. Variasjonen er imidlertid ikke systematisk, for eksempel er andelen som sier at husleien fastsettes av kommunestyret høyest i mindre sentrale kommuner (80 prosent) og lavest i noe sentrale kommuner (57 prosent).

Gjennomsnittlig svarprosent er 28,3. Svarprosenten er høyest blant sentrale kommuner (44,6) og lavest blant mindre sentrale kommuner (8,3). I og med at det er en overvekt av sentrale kommuner som har svart, vekter vi resultatet for å komme fram til et mest mulig riktig gjennomsnitt.<sup>67</sup> Som det framgår fra tabell 5.1 endrer resultatet seg lite etter vekting.

Tabell 5.1 *Har kommunestyret/ byrådet/ bystyret fattet vedtak om hvordan husleiene skal fastsettes i de boligene kommunen eier? Prosent (N=antall respondenter)*

Svar	Minst sentrale kommuner (N=36)	Mindre sentrale kommuner (N=10)	Noe sentrale kommuner (N=21)	Sentrale kommuner (N=54)	Gjennomsnitt før vekting (N=121)	Gjennomsnitt etter vekting (N=121)
Ja	69	80	57	67	66,9	67,3
Nei	17	20	24	22	20,7	20,4
Vet ikke/ usikker	14	0	19	11	12,4	12,3
Alle	100	100	100	100	100	100

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

<sup>67</sup> Vektene beregnes slik:

Minst sentrale kommuner:  $(121/427) \cdot (147/36) = 1,155$

Mindre sentrale kommuner:  $(121/427) \cdot (52/10) = 1,4716$

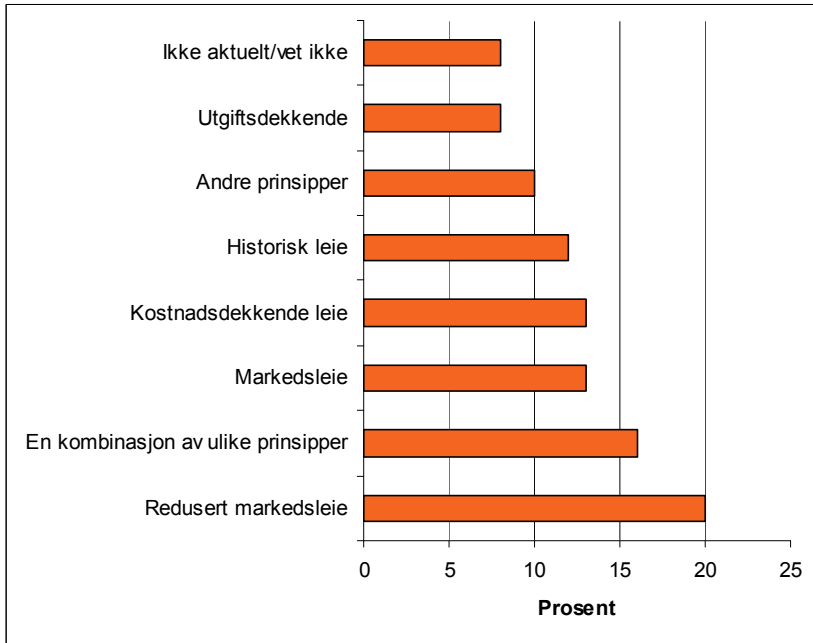
Noe sentrale kommuner:  $(121/427) \cdot (79/21) = 1,065$

Sentrale kommuner:  $(121/427) \cdot (149/54) = 0,781$

I surveyen spør vi også om leiefastsettingsprinsipper. Vi skiller mellom følgende seks ulike måter å beregne husleien på:

- 1) Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.
- 2) Leien beregnes som i 1), men faktisk leie settes noe lavere enn gjengs leie.
- 3) Det beregnes kostnadsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen).
- 4) Det beregnes utgiftsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter (rente og avdrag på lån)).
- 5) Leien fastsettes ut fra leietakers betalingsevne.
- 6) Dagens leie fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

119 kommuner svarte på dette spørsmålet. Det tilsvarer en svarprosent på 27,9. Svarprosenten varierer imidlertid mellom kommunetyper. Høyest svarprosent har sentrale kommuner (35,6) og mindre sentrale kommuner har lavest svarprosent (19,2). Nesten halvparten av kommunene (46,2 prosent) som har svart på spørsmål om leiefastsetting bruker enten markedsleie, kostnadsdekkende leie eller redusert markedsleie. Om lag en femtedel oppgir å bruke utgiftsdekkende eller historisk leie, mens en fjerdedel bruker en kombinasjon eller ulike andre prinsipper, se figur 5.1.

Figur 5.1 *Leiefastsetningsprinsipper i kommunene. N=119*

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

Tabell 5.2 *Leiefastsetningsprinsipper. Prosent (N=antall respondenter)*

Leiefastsetningsprinsipper	Kommune -type 0 (N=35)	Kommune -type 1 (N=10)	Kommune -type 2 (N=21)	Kommune -type 3 (N=53)	Gjennomsnitt før vektning (N=119)	Gjennomsnitt etter vektning (N=119)
Har brukt markedsleie, redusert markedsleie eller kostnadsdekkende leie	37,1	50	42,9	52,8	46,2	45,2
Har brukt andre prinsipper	54,3	40	42,9	41,5	45,4	46,0
Vet ikke	8,6	10	14,2	5,7	8,4	8,8
Alle	100	100	100	100	100	100

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

Svargivningen varierer med kommunetype. I kommunetype 3 er det nesten 53 prosent av kommunene som oppgir å bruke



kostnadsdekkende leie, markedsleie eller redusert markedsleie, mens tilsvarende tall i kommunetype 0 er vel 37 prosent. Som ovenfor, korrigerer vi svargivningen ved å vekte ned de mest sentrale kommunene og vekte opp de andre kommunetypene.<sup>68</sup> Vi finner da at i gjennomsnitt har 45,2 prosent av kommunene kostnadsdekkende leie, markedsleie eller redusert markedsleie. Tilsvarende er det 46 prosent som har utgiftsdekkende leie, historisk leie og andre prinsipper. Forskjellene i fordeling med og uten korrigering er dermed små.

### 5.3 Beregning av leiesubsidier

Noe av formålet med surveyen til alle landets kommuner var å kunne beregne subsidiering av boliger som kommunene disponerer for vanskeligstilte. Vi spurte om faktisk husleie som ble betalt i de kommunale boligene og markedsleien for tilvarende boliger. Dersom kommunene leier ut leilighetene til en lavere leie enn det de kunne fått ved å leie ut boligene på det åpne markedet, vil differensen i leieinntekter utgjøre en del av subsidiene.

I undersøkelsen er det forholdsvis få kommuner som har oppgitt hvilken leie de tar, ekstraordinære vedlikeholdskostnader og markedsleie. For å kunne anslå kostnadene velger vi følgende framgangsmåte. Vi beregner for hver av de fire kommunetypene hvor mange leiligheter alle kommunene disponerer på ett rom, to rom, tre rom eller mer, basert på den prosentvise fordelingen på leilighetstyper som framkommer fra svarene i surveyen, se tabell 5.3. De kommunalt eide boligene i de kommunene som har svart på spørsmål om leie tilsvarende til sammen 17 347 leiligheter eller 18 prosent av alle kommunalt eide boliger. Det framgår fra tabell 5.3 at fordelingen på leilighetsstørrelse er ganske lik for de ulike kommunetypene. Det innebærer at vi ikke finner det nødvendig å korrigere for at de mest sentrale kommunene er overrepresentert når det gjelder deltakelse i surveyen, slik vi gjorde ovenfor for leiefastsettelsen.

<sup>68</sup> Vektene er beregnet slik:

Minst sentrale kommuner (kommunetype 0):  $(119/427) \cdot (147/35) = 1,1718$

Mindre sentrale kommuner (kommunetype 1):  $(119/427) \cdot (52/10) = 1,4508$

Noe sentrale kommuner (kommunetype 2):  $(119/427) \cdot (79/21) = 1,0496$

Sentrale kommuner (kommunetype 3):  $(119/427) \cdot (149/53) = 0,784$

Tabell 5.3 *Fordeling av boliger etter størrelse og kommunetype.*

Type bolig	Minst sentrale kommuner	Mindre sentrale kommuner	Noe sentrale kommuner	Sentrale kommuner
Ett-roms	14,8	16,7	9,4	13,4
To-roms	58,3	61,4	65,6	60,6
Tre-roms	20,3	17,7	18,1	17,3
Fire-roms	6,6	4,1	6,9	8,7
Antall boliger omfattet	1 284 (100%)	1 400 (100%)	5 397 (100%)	17 347 (100%)

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

Neste skritt er å beregne gjennomsnittlig subsidie for de ulike leilighetskategoriene for hver kommunetype, slik dette framgår fra surveyen (se tabell 5.4). Gjennomsnittlig subsidie i fire-roms leiligheter setter vi lik gjennomsnittlig subsidie i tre-roms leiligheter på grunn av dårlig datakvalitet. Vi ser fra tabell 5.4 at det er noe variasjon i beregnet subsidiebeløp mellom kommunetyper og størrelsen på subsidien stiger med sentralitet. Det framgår også fra tabellen at antall kommuner som har gitt opplysninger om leienivå innen de ulike kategoriene er svært lavt.

Til sist multipliserer vi antall leiligheter innen hver leilighetskategori og kommunetype med gjennomsnittlig subsidie beløp per år, se tabell 5.5. Vi finner antall leiligheter innen de ulike kommunetyper ved å multiplisere andelene i tabell 5.3 med faktisk antall kommunalt disponerte leiligheter, slik dette framgår fra tabell 2.6.

Det er viktig å understreke at det her handler om svært omtrentlige størrelser. I tillegg har vi ikke tatt hensyn til merutgifter kommunene har til vedlikehold utover det som kan regnes som vanlig vedlikehold. De fleste kommunene som er omfattet av surveyen hadde liten oversikt over slike kostnader. Beregningene viser at kommunene til sammen subsidierte kommunalt disponerte boliger med rundt 742 millioner kroner i 2009.

Tabell 5.4 *Gjennomsnittlig beregnet subsidie etter størrelse og kommunetype. Kroner per måned per leilighet. (N=antall respondenter)*

Type bolig	Kommune- type 0	Kommune- type 1	Kommune- type 2	Kommune- type 3
Ett-roms	374 (N=10)	425 (N=4)	689 (N=9)	541 (N=22)
To-roms	378 (N=17)	260 (N=6)	386 (N=11)	696 (N=29)
Tre-roms	69 (N=11)	320 (N=5)	457 (N=11)	1 139 (N=32)

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

Tabell 5.5 *Beregnet subsidie i 2009 etter leilighetstype og kommunetype. Sum 1000 kroner.*

Type bolig	Kommune- type 0	Kommune- type 1	Kommune- type 2	Kommune- type 3	SUM
Ett-roms	6 943	6 120	13 200	54 190	80 453 (10,9%)
To-roms	27 636	13 764	51 625	315 274	408 299 (55,1%)
Tre-roms	1 752	4 884	16 864	147 291	170 791 (23%)
Fire-roms	576	1 128	6 432	74 071	82 207 (11%)
SUM subsidier	36 907 (5%)	25 896 (3,5%)	88 121 (11,9%)	590 826 (79,6%)	741 750 (100%)

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner og KOSTRA

## 5.4 Salg av kommunale utleieboliger

Salg av kommunale boliger innebærer en endring i kommunens aktiva, fra eiendom til kontanter. Salget påvirker kommunens nettoinvesteringer i kommunale utleieboliger. Ressursbruken i den kommunale utleiesektoren reduseres også fordi det produseres færre tjenester fra den kommunale eiendomsmassen enn om salget ikke hadde funnet sted. Husleiestøtten vil kunne være den samme, enten personen bor i en bolig eid av kommunen eller at husleiestøtten gis til en person i et privat leieforhold.

Vel 30 prosent av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen opplyser å ha solgt kommunalt eide utleieboliger i løpet av 2009. Andelen som opplyst å ha solgt var høyest i kommunetype 3 (41,5 prosent) og lavest i kommunetype 0 (14,7 prosent). Tabell 5.6 viser svarfordeling etter kommunetype.

De 119 kommunene som har svart på spørsmålet tilsvarende en svarprosent på 27,9. Kommunetyperne 2 og 3 har svart oftere på spørsmålet om salg av kommunale leiligheter enn andre kommuner. Det medfører at deres svar får en noe høyere vekt i samlet resultat enn hva som hadde vært tilfellet om hver kommunetype hadde samme svarprosent. Dersom vi korrigerer for en slik skjevhet i materialet, finner vi at i underkant av 28 prosent av kommunene har solgt kommunale leiligheter, se tabell 5.6.<sup>69</sup>

Tabell 5.6 *Har kommunen i løpet av 2009 solgt kommunale boliger? Prosent (N=antall respondenter)*

Svar	Kommune- type 0 (N=34)	Kommune- type 1 (N=10)	Kommune- type 2 (N=22)	Kommune- type 3 (N=53)	Gjennom- snitt før vektning (N=119)	Gjennom- snitt etter vektning (N=119)
Ja	14,7	20	31,8	41,5	30,2	27,9
Nei	76,5	50	63,6	54,7	62,2	63,3
Vet ikke/ usikker	8,8	30	4,5	3,8	7,6	8,8
Alle	100	100	100	100	100	100

Kilde: Beregnet basert på survey til landets kommuner

I følge KOSTRA hadde 25 prosent av landets kommuner solgt leiligheter i løpet av 2009.<sup>70</sup> Det er dermed ganske godt samsvar mellom survey og KOSTRA-tall. Til sammen utgjorde dette 410 leiligheter eller mindre enn en prosent av alle kommunalt eide leiligheter samme år.

<sup>69</sup> Vektene er beregnet slik:

Minst sentrale kommuner (kommunetype 0):  $(119/427) \cdot (147/34) = 1,2063$

Mindre sentrale kommuner (kommunetype 1):  $(119/427) \cdot (52/10) = 1,4508$

Noe sentrale kommuner (kommunetype 2):  $(119/427) \cdot (79/22) = 1,002$

Sentrale kommuner (kommunetype 3):  $(119/427) \cdot (149/53) = 0,784$

<sup>70</sup> Se

[http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17)

## 5.5 Oppsummering

I dette kapitlet gjør vi rede for ulike prinsipper for å beregne subsidier knyttet til boligene som kommunene stiller til disposisjon for vanskeligstilte. Det argumenteres for at subsidier tilsvarer differansen mellom kostnadsdekkende og faktiske leieinntekter. Kostnadsdekkende husleier består av driftskostnader, vedlikeholdskostnader, endringer i boligmassens verdi, renter på lån og egenkapital. Her er det særlig knyttet usikkerhet til hvilken kalkulasjonsrente som er korrekt å bruke for å beregne avkastningen på den egenkapitalen som er bundet opp i den kommunale boligmassen.

Vi har ikke tilgang til alle data som er nødvendige for å beregne kostnadsdekkende leie og bruker derfor markedsleie (der dette foreligger) for å estimere subsidiene knyttet til kommunalt disponerte boliger. Markedsleien vil særlig være ulik kostnadsdekkende leier i situasjoner der vilkår for fullkommen konkurranse ikke er til stede. Er markedsleien høyere enn kostnadsdekkende leie overvurderes subsidielementet. Det er dessuten problematisk å innhente gode data om markedsleier og leienivået kan variere mye med type bolig, byggeår, kvalitet og beliggenhet. Med bakgrunn i surveyen har vi beregnet kommunenes leiesubsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger til 742 millioner kroner i 2009. I og med at vi her har brukt markedsleien i stedet for kostnadsdekkende leie kan subsidielementet være overvurdert. I tillegg er tallet usikkert på grunn av relativt få kommuner har rapportert leienivåer.

Fra surveyen framgår det videre at i ca to tredjedeler av kommunene har kommunestyret (bystyret, byrådet) fattet vedtak om hvordan husleien skal fastsettes i de boligene som kommunen eier. Litt i underkant av halvparten av kommunene bruker redusert markedsleie, markedsleie eller kostnadsdekkende leie som leiefastsettingsprinsipp. Praxis når det gjelder politisk fastsettelse av leiefastsettingsprinsipp og hvilket prinsipp som brukes varierer noe mellom kommunetyper. De mest sentrale - bruker for eksempel oftere enn de minst sentrale kommunene markedsleie, redusert markedsleie eller kostnadsdekkende leie som leiefastsettingsprinsipp.

Vel en fjerdedel av kommunene som besvarer spørsmålet i surveyen oppgir å ha solgt leiligheter i 2009. Dette tallet samsvarer godt med det vi finner i KOSTRA. KOSTRA viser for øvrig at det er solgt forholdsvis få leiligheter og tilsvarende under en prosent av de leilighetene kommunene stod som eier av i 2009.

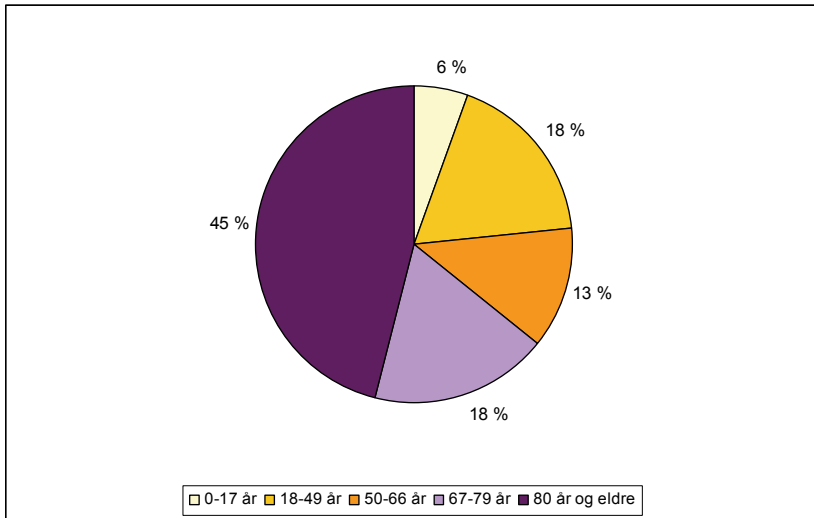
## 6 Ressursbruk knyttet til booppfølging

### 6.1 Innledning

Som vi var inne på i kapittel 3 kan det være en gråsoner mellom helsetjenester og ulike boligsosiale tjenester som for eksempel boveiledning. Det har vært en sterk vekst i antall pleie og omsorgsmottakere de siste ti årene og veksten har hovedsakelig kommet i aldersgruppene under 67 år. Dette har blant annet sammenheng med at kommunene har fått større ansvar for mennesker med utviklingshemming, rusmiddelproblemer og psykiske lidelser. I tillegg er det flere mennesker med nedsatt funksjonsevne og langvarige somatiske lidelser (ofte av nevrologisk art) som er omfattet av kommunale pleie og omsorgstjenester. I Prop. 1S (2010-2011) for Helse- og omsorgsdepartementet, side 151 heter det: «Helse- og omsorgstjenesten skal gi befolkningen tjenester av god kvalitet uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsevne. Målet for kommunene er å tilby tjenester som er tilpasset brukernes individuelle behov uavhengig av om de har psykiske lidelser, somatiske problemer eller rusmiddelproblemer»

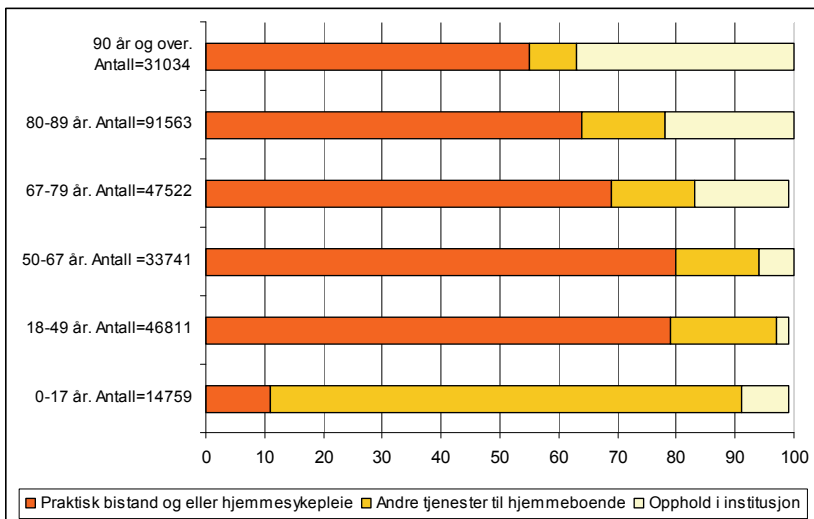
Figur 6.1 viser mottakere av pleie og omsorgstjenester etter alder. Tallene inkluderer både praktisk bistand og eller hjemmesykepleie, andre tjenester til hjemmeboende (som støttekontakt, omsorgslønn, avlastning utenfor institusjon, matombringing) og opphold i institusjon. Fordelingen på type tjenester varierer imidlertid mye med alder, se figur 6.2.

Figur 6.1 *Mottakere av pleie- og omsorgstjenester etter alder. Foreløpige tall 2009. Totalt antall=265 430*



Kilde: St. prp. 1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet, tabell 5.16

Figur 6.2 *Mottakere av pleie- og omsorgstjenester etter alder. Foreløpige tall 2009.*



Kilde: St. prp. 1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet, tabell 5.16.



Vi ser fra figur 6.2 opphold i institusjon er mest vanlig for personer over 67 år og da særlig de aller eldste. De fleste med langtidsopphold i institusjon har omfattende bistandsbehov, se Gabrielsen m.fl. (2010:18-19).

For den yngste gruppen (0-17 år) er det andre tjenester, som for eksempel støttekontakt, som er mest vanlig. Vel fire av ti mottakere under 18 år har støttekontakt. Det er liten forskjell i fordelingen av type tjenester for gruppene 18-49 år og 50-66 år. I begge gruppene får åtte av ti mottakere praktisk bistand og eller hjemmesykepleie. Vi antar at det særlig er i gruppen 18-66 år at pleie- og omsorgstjenester også omfatter boveiledning og andre oppfølgingstjenester for å hindre og forebygge bostedsløshet (se avsnitt 6.3). I følge Gabrielsen m.fl. (2010:21) har en av fire mottakere av hjemmetjenester i aldersgruppen 18-49 år støttekontakt, mens tilsvarende tall for aldersgruppen 50-66 år er i underkant av en av fem.

«Nesten 9 av 10 nye årsverk i perioden 2002-2007 har gått til hjemmebaserte tjenester. Det er hjemmesykepleien som først og fremst er i vekst sammen med andre fagtilbud utført av helse- og sosialpersonell med høgskole og universitetsutdanning, mens den tradisjonelle hjemmehjelpstjenesten reduseres. Tallene kan tyde på at kommunene har foretatt en mer bevisst prioritering av de mest hjelpetrengende brukerne, men at terskelen for å bli hjelpemottaker er blitt noe høyere» (Prop.1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet, side 260).

I følge Gabrielsen m.fl. (2010:17) bor i gjennomsnitt vel halvparten av mottakerne av pleie- og omsorgstjenester alene. I aldersgruppen 0-49 år bor 34 prosent alene, 40 prosent bor sammen med andre og 7 prosent bor sammen med foreldre. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvem som mottar hjemmebaserte tjenester, bistandsbehov og timebruk.

## 6.2 Hjemmebaserte tjenester

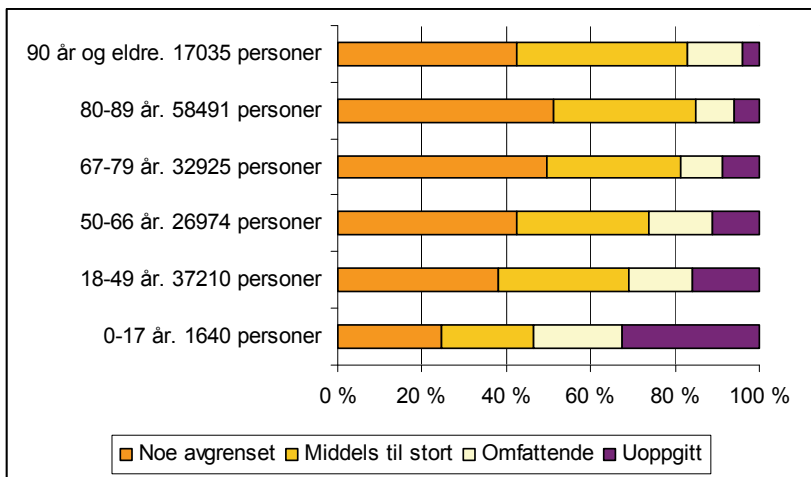
Med bakgrunn i IPLOS-tall publiserer Statistisk sentralbyrå oversikter over antall brukere av ulike former for hjemmetjenester, alder og bistandsbehov. I 2009 var det registrert totalt 180 059

mottakere av tjenester med timevedtak<sup>71</sup>. Dette omfatter dagsenter, praktisk bistand, hjemmesykepleie, støttekontakt, omsorgslønn og avlastning.<sup>72</sup>

Mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand utgjorde 96,8 prosent eller 174 275 personer. Figur 6.3 viser mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand etter alder og bistandsbehov. I gruppen under 18 år er det 21 prosent som har omfattende bistandsbehov. Tilsvarende tall for aldersgruppene 18-66 år, 67-79 år, 80-89 år og over 90 år er henholdsvis 15 prosent, 10 prosent, 9 prosent og 13 prosent. Bistandsbehovet er uoppgitt for ca en tiendedel av mottakerne. I gruppen under 18 år mangler det tall når det gjelder bistandsbehov for ca en tredjedel av mottakerne.

Særlig for sistnevnte gruppe er det derfor vanskelig å vite endelig fordeling på bistandsbehov.

Figur 6.3 *Brukere av hjemmesykepleie og praktisk bistand fordelt på alder og bistandsbehov 2009.*



Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabell 6.7.

I gjennomsnitt for alle får personer med noe avgrenset bistandsbehov tjenester med vedtak tilsvarende 3,1 timer per uke.

<sup>71</sup> Det er i utgangspunktet flere mottakere, men disse er det ikke oppgitt timeantall for, se Gabrielsen m.fl. (2010:28).

<sup>72</sup> Brukere plasseres kun i en tjenestekategori selv om vedkommende får flere typer hjemmetjenester, se Gabrielsen m.fl. (2010:17).

Gjennomsnittlig antall timer for middels til stort bistandsbehov og omfattende bistandsbehov er henholdsvis 8,9 timer og 33,1 timer per uke. Når det gjelder omfattende bistandsbehov, er det særlig aldersgruppene 18-49 år og 50-66 år som mottar gjennomsnittlig det høyeste antall timer i 2009, se tabell 6.1.<sup>73</sup>

Tabell 6.1 *Gjennomsnittlig timer i uken til mottakere av alle tjenester med timevedtak, direkte tid til bruker. Alder og bistandsbehov. Foreløpige tall 2009.*

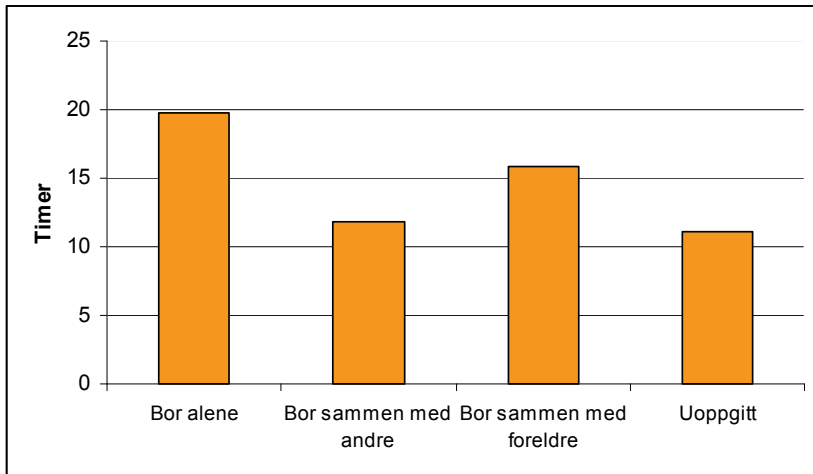
Alder	Antall mottakere med oppgitt timer per uke	Timer i alt per uke	Noe/ avgrenset bistandsbehov	Middels/ stort bistandsbehov	Omfattende bistandsbehov
Alle	180 059	9,5	3,1	8,9	33,1
0-17 år	11 192	15,8	10,6	15,0	24,6
18-49 år	37 417	17,7	4,1	14,0	60,0
50-66 år	26 311	12,0	3,0	10,3	42,1
67-79 år	31 969	5,6	2,3	6,4	19,0
80-89 år	56 552	4,8	2,3	5,9	14,2
90 år og eldre	16 618	6,2	2,9	6,6	15,6

Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabell A7.

Statistisk sentralbyrå har også beregnet gjennomsnittlig antall timer i uken til mottakere av alle tjenester med timevedtak etter om de bor alene, sammen med andre eller sammen med foreldre. Figur 6.4 viser fordelingen. Vi ser at for gruppen 0-66 år er gjennomsnittlige timer høyest for mottakere som bor alene (19,8 timer) og for mottakere som bor sammen med foreldre (15,8 timer).

<sup>73</sup> SSB oppgir også gjennomsnittlig timeforbruk der bistandsbehovet er utelatt, se Gabrielsen m.fl. (2010), tabell A7.

Figur 6.4 *Gjennomsnittlig antall timer i uken til mottakere av alle tjenester med timevedtak 0-66 år, direkte tid til bruker fordelt på busstad. Foreløpige tall 2009.*

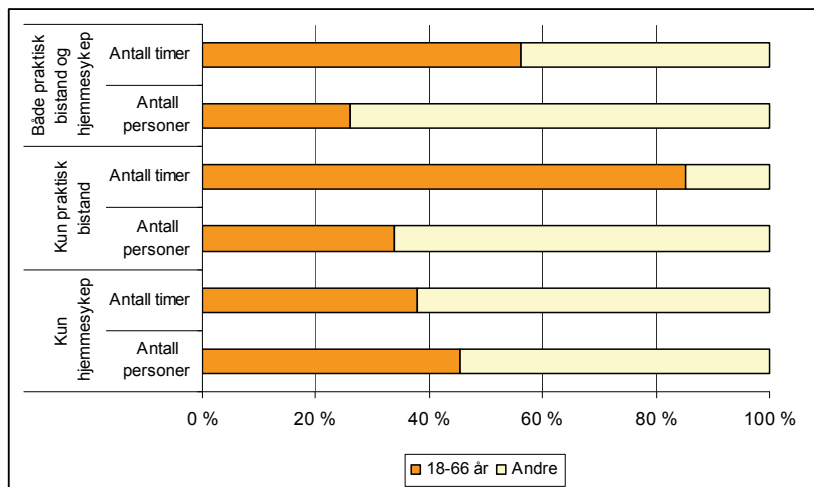


Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabell A11.

Aldersgruppen 18-66 år utgjør 37 prosent av antall mottakere med hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand. Samtidig tilsvarer timebruken til gruppen 18-66 år 61 prosent av timebruken innen hjemmesykepleie og praktisk bistand, se Gabrielsen m.fl. (2010), tabell 6.11. Dette har sammenheng med at denne aldersgruppen har relativt høyt antall timer direkte tid til bruker i følge vedtak.

Tilsvarende utgjør gruppen 18-66 år 35 prosent av totalt antall mottakere av alle tjenester med timevedtak (jfr. tabell 6.1) og 57 prosent av all vedtatt tidsbruk.

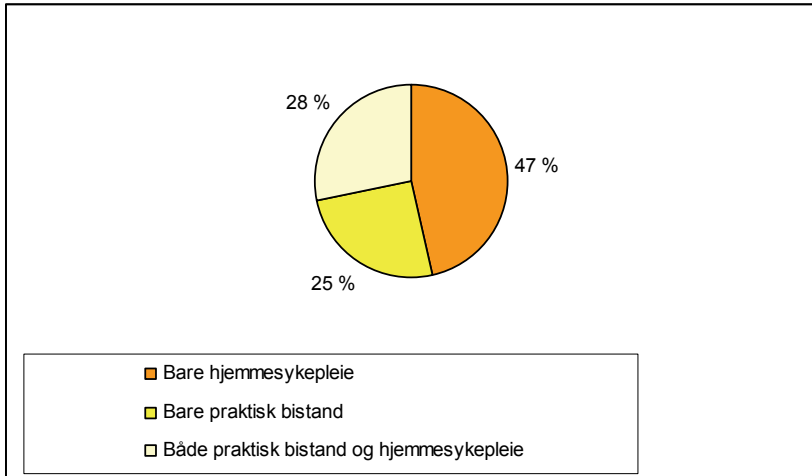
Figur 6.5 *Antall mottakere og antall timer til ulike hjemmetjenester fordelt på aldersgruppen 18-66 år og andre.*



Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabellene A4-A6.

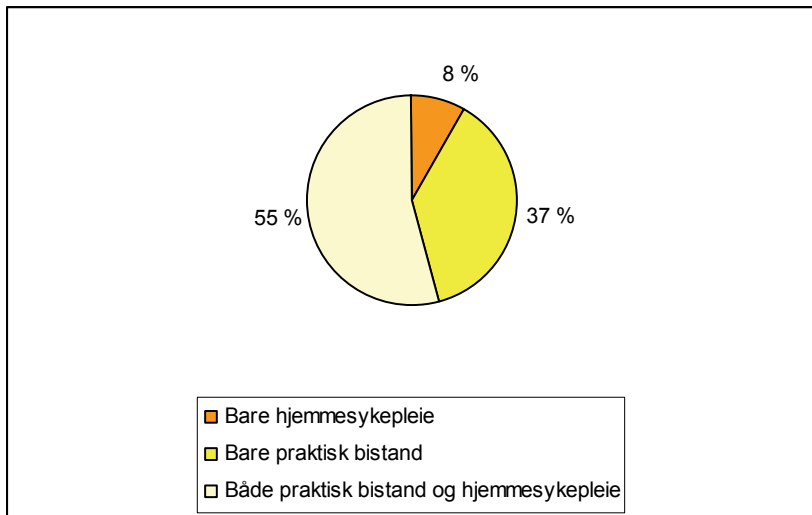
Figur 6.6 viser hvordan mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand i aldersgruppen 18-66 år fordeler seg på type tjenester. De som kun mottar hjemmesykepleie utgjør den største gruppen. Timebruken fordelt over tjenester gir et annet bilde, se figur 6.7. Bare hjemmesykepleie utgjør er relativt lav andel og tilsvarer 8 prosent av timebruken (mot 47 prosent av mottakerne). Bare praktisk bistand tilsvarer 25 prosent av mottakerne og 37 prosent av timebruken. Størstedelen av timene (55 prosent) går til dem som mottar både hjemmesykepleie og praktisk bistand (28 prosent av mottakerne).

Figur 6.6 *Mottakere av kommunale hjemmetjenester 18-66 år etter tjeneste 2009. Andeler i prosent. Totalt antall mottakere = 55 560.*



Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabellene A4-A6.

Figur 6.7 *Timeverk kommunale hjemmetjenester til mottakere 0-66 år etter type tjeneste 2009. Andeler i prosent. Totalt antall timer = 719 040.*



Kilde: Gabrielsen m.fl. (2010), tabellene A4-A6.

### 6.3 Tiltak for å redusere bostedsløshet

Arbeidet for å redusere og avhjelpe bostedsløshet ble startet opp rundt 2000 tallet av Sosialdepartementet i samarbeid med Husbanken. Sosial- og helsedirektoratet (nå Helsedirektoratet) ble opprettet i 2003 og fikk da overført en del funksjoner fra så vel Sosialdepartementet som Helsedepartementet.

«Sosial- og helsedirektoratet tilhører et politikkområde med lange tradisjoner i arbeidet med vanskeligstilte, nemlig sosialpolitikken. Bostedsløse personer og husstander er en av flere grupper vanskeligstilte direktoratet har ansvar for, og arbeidet med bostedsløshet inngår i en bredere satsning knyttet til bekjempelse av fattigdom og sosial ekskludering. Samtidig har Sosial- og helsedirektoratet ansvar for spesifikke fag- og politikfelt, som rusomsorg og psykiatri, som også berører bostedsløshet. Direktoratets ansvarsområde i bostedsløshetssatsningen er tjenester i bolig. Tjenester i bolig eller boligsosiale tjenester er et vidt begrep. Direktoratet forvalter en rekke tilskuddsordninger, som ikke er rettet mot strategien, men som klart berører og delvis retter seg mot å motvirke og hindre bostedsløshet » (Dyb m.fl. 2008:88-89)

Kommunene har kunnet søke om midler til ulike ordninger for å motvirke og hindre bostedsløshet. Mange av ordningene er blitt bevilget over Helsedirektoratet, mens Fylkesmannsembetet har hatt både en tilsynsrolle og en styringsrolle (se Dyb m. fl. 2008:89).

Tabell 6.2 viser en oversikt over ordninger som er omtalt av Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med statsbudsjettet for 2011. Oversikten gjør ikke krav på å være utfyllende. For informasjon om tidligere ordninger i forbindelse med blant annet nasjonal strategi mot bostedsløshet, opptrappingsplanen for psykisk helse og handlingsplan mot fattigdom, se for eksempel Dyb m.fl. (2008).

Tabell 6.2 *Statlige ordninger som finansierer spesielle tjenester for bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser.*

Virkemiddel	Forankring	Ressursbruk
Sosial tjenester og tiltak for vanskeligstilte, herunder tiltak for bostedsløse.	Arbeidsdepartementet Se Prop. 1 S (2010-2011) Kap. 621, post 63. Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) samarbeider med fylkesmannsembetene om fordelingen av tilskudd.	Regnskap 2009: Hele posten 187 millioner kroner. Saldert budsjett 2010: Hele posten 176 millioner kroner.
Kommunalt rusarbeid. Tjenestetilbud til personer med rusproblemer, inkludert bo-oppfølging.	Helse- og omsorgsdepartementet Se Prop. 1 S (2010-2011), Kap. 763, post 61. Helsedirektoratet samarbeider med fylkesmannsembetene om fordelingen av tilskudd.	Saldert budsjett 2010: Hele posten 323 millioner kroner.
Psykisk helsearbeid i kommunene. Videreføring av enkelte øremerkede tilskudd, samt andre statlige stimulerings tiltak fra opptrappingsplanen for psykisk helse.	Helse- og omsorgsdepartementet Se Prop. 1 S (2010-2011), Kap. 764, postene 60 og 72	Saldert budsjett 2010: Hele posten 609 millioner kroner.

Kilde: Prop. 1 S (2010-2011)

Det framgår fra tabell 6.2 at ulike tiltak for vanskeligstilte, som kan bidra til å redusere bostedsløshet (direkte eller indirekte) utgjorde vel 1,1 milliarder kroner i 2010 i følge saldert budsjett for Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Nedenfor skal vi si litt mer om disse ordningene.

I følge Helse- og omsorgsdepartementet tyder undersøkelser på at om lag en sjettedel av den voksne befolkningen til enhver tid har en psykisk lidelse og/ eller et rusproblem.<sup>74</sup> Helse- og omsorgsdepartementet bevilget 323 millioner kroner i 2010 til kommunene for å bidra til bedret kapasitet i tjenestetilbudet til personer med rusproblemer. «Midlene til kommunene skal bidra til oppbygging

<sup>74</sup> Prop. S1 (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet side 202.



av kapasitet i tjenestetilbudet til personer med rusproblemer. Styrking av de kommunale tjenestene vil over tid bidra til å redusere behovet for langvarige og kostnadskrevende tjenester, forhindre gjentatte innleggelse i spesialhelsetjenesten og bidra til bedre livskvalitet for den enkelte. (...) Innsatsen kan for eksempel skje i form av ulike typer akutttilbud, aktivitetstilbud, herunder oppfølgingstjenester, støttekontakt/ tillitsperson, arbeidsrettede tiltak, bo-oppfølging og lokalmedisinske sentra. Store byer og randkommuner er prioritert» Prop. 1 S (2010-2011) for Helse- og omsorgsdepartementet side 193. Det heter videre: «Satsingene på rusfeltet må ses i sammenheng med bl.a. innsatsen for å forebygge fattigdom, Samhandlingsreformen, Omsorgsplan 2015, innsatsen for å styrke boligtilbudet og satsingen på psykisk helse»

Opptrappingsplanen for psykisk helse ble avsluttet i 2008. Fra og med 2009 ble 3,5 milliarder kroner i øremerkede tilskudd til drift av kommunenes psykiske helsearbeid inkludert i kommunenes frie inntekter. Det er imidlertid enkelte øremerkede tilskudd og stimulerings tiltak over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett som er videreført, se Kap. 764, postene 60 og 72. Til sammen utgjorde de 609 millioner kroner i 2010, jfr tabell 6.2. For 2011 er det foreslått bevilget 588 millioner kroner.

Arbeidsdepartementets budsjettforslag for 2011 inneholder rapport og status når det gjelder handlingsplanen mot fattigdom<sup>75</sup>. Ett av de tre delmålene i handlingsplanen er å bedre levekårene for vanskeligstilte.<sup>76</sup> Arbeidsdepartementet har i forbindelse med denne delmålsettingen blant annet hatt ansvar for varig bolig framfor bruk av hospits og andre midlertidige botilbud:

---

<sup>75</sup> Handlingsplanen mot fattigdom ble lagt fram i statsbudsjettet 2007. I følge Arbeidsdepartementet må handlingsplanen ses i sammenheng med St. meld. nr. 9 (2006-2007), St. meld. nr. 16 (2006-2007), St. meld. nr. 20 (2006-2007), innsatsen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og opptrappingsplan for rusfeltet. Handlingsplan mot fattigdom omfatter tiltak under Arbeidsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet, se Prop. 1 S (2010-2011) Arbeidsdepartementet, 8 Handlingsplan mot fattigdom. Rapport og status.

<sup>76</sup> De to andre delmålene er: Alle skal gis muligheter til å komme i arbeid og Alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg.

«Det har i perioden 2007-2009 vært gjennomført forsøksprosjekter i de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, samt i fem andre kommuner med utfordringer knyttet til bruk av midlertidige botilbud. Formålet er å utvikle metoder og tiltak for oppfølging av personer som oppholder seg i midlertidige botilbud slik at disse kan få tilbud om varig bolig.» (Prop. 1 S (2010-2011) Arbeidsdepartementet 8 Handlingsplan mot fattigdom. Rapport og status)

Under Kap. 621 post 63 Sosiale *tjenester og tiltak for vanskeligstilte* nevnes følgende innsatsområder: tiltak for vanskeligstilte grupper på arbeidsmarkedet, tiltak for bostedsløse, tiltak overfor personer med økonomi- og gjeldsproblemer, innsats overfor utsatte barn og unge, forsøk med nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning og praksis i sosialtjenesten.

Hele posten omfattet 187 millioner kroner i 2009 og det er foreslått bevilget 179 millioner kroner i 2011. Inkludert i dette beløpet er en tilskuddsordning som ble opprettet i 2003 «med formål å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene for å bedre ivareta bostedsløse og rusmiddelmissbrukeres behov for oppfølging i bolig. Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig ble fra 2005 knyttet opp mot målene i den nasjonale strategien På vei til egen bolig. Strategiperioden ble avsluttet i 2007, men det strategiske arbeidet og samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fylkesmannen og Husbanken for å forebygge og bekjempe bostedsløshet er videreført. Tilskudd til oppfølgings-tjenester i bolig forvaltes i nært samarbeid med Fylkesmannen og ses i sammenheng med Helsedirektoratets tilskudd til kommunalt rusarbeid. Ved utgangen av 2009 mottok 95 kommuner tilskudd til 105 tiltak gjennom ordningen. Flere av de store kommunene mottok tilskudd til flere tiltak, herunder Oslo (ni tiltak), Bergen (fire tiltak), Trondheim (tre tiltak). Tilskuddet bidro til å finansiere nærmere 118 årsverk til oppfølgingstjenester i bolig, og anslagsvis 3 300 personer mottok tjenester gjennom ordningen. Om lag hver fjerde av disse var under 25 år. Det ytes et bredt spekter av tjenester, eksempelvis bistand til å skaffe bolig og etablere seg i denne, praktisk bistand knyttet til det å bo, økonomisk råd og veiledning, samt helsetjenester. Flere kommuner har mottatt tilskudd over flere treårsperioder og på denne måten styrket tjenestetilbudet steg for steg.» (Prop. 1 S (2010-2011) Arbeidsdepartementet Programkategori 9.20 Tiltak for bedre levekår)

Kommunene kan søke fylkesmannen om tilskudd til boligsosialt arbeid som bevilges over Kap. 621, post 63. I følge regelverket for ordningen kan tilskuddet bare gis til stillinger (lønn og sosiale utgifter). Andre driftsutgifter er ikke omfattet, men det kan innvilges kr 10 000 per tiltak til kompetansegivende tiltak. Stillinger som opprettes skal videreføres etter endt tilskuddsperiode. Tilskuddskommunene skal arbeide for boligløsninger som muliggjør «gode tjenester» og mottakernes rettsikkerhet skal ivaretas gjennom vedtak på tjenestene.<sup>77</sup>

I tillegg til tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig kan kommunenes tiltak på rusfeltet og psykisk helsearbeid i kommunene sannsynligvis også hindre og forebygge bostedsløshet. Det er imidlertid vanskelig å vite hvor stor andel av bevilget beløp til slikt arbeid over statsbudsjettet som kan krediteres «sosial boligpolitikk». Dette viser igjen den noe problematiske grenseoppgangen mellom boligsosiale tjenester og andre tjenester.

## 6.4 Oppsummering

Kommunene har ansvaret for å yte tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg til støtte til å skaffe seg bolig og betale boutgifter vil dette være praktisk bistand knyttet til det å bo. Rundt seks av ti timer til hjemmebaserte tjenester i kommunene går til aldersgruppen 18-66 år. En del av dette vil kunne kategoriseres under booppfølgingstjenester, men det er vanskelig å anslå andel og beløp.

Gjennom opptrappingsplan for psykisk helse og nasjonal strategi for å forebygge bostedsløshet har kommunene i løpet av den siste tiårsperioden fått tilført flere øremerkede tilskudd over statsbudsjettet. Mesteparten inngår nå i kommunenes frie inntekter. Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har imidlertid enda noen tilskudd som er øremerket med tanke på tiltak for mennesker som er eller står i fare for å bli bostedsløse, deriblant råd og veiledning og andre booppfølgingstjenester. Det er igjen vanskelig å si hvor høy andel av denne ressursbruken som kan benevnes som «boligsosiale tiltak», da samlet beløp som bevilges også omfatter en rekke andre tjenester.

---

<sup>77</sup> Se <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/257788.cms>.

---

## 7 Oppsummering og drøfting

### 7.1 Innledning

Statens og kommunenes ressursbruk knyttet til den sosiale boligpolitikken varierer med definisjon av hvem som er de vanskeligstilte på boligmarkedet og hva som skal inkluderes i boligsosialt arbeid. Det å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan være forbundet med så vel strukturelle forhold ved boligmarkedet som individuelle forhold og det er ingen enkle forklaringer på hva som forårsaker problemer som krever offentlig støtte for å skaffe seg bolig eller til å bli boende.

### 7.2 Direkte og indirekte boligpolitiske virkemidler

Statlige ordninger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet fordeles til kommunene gjennom Husbanken, NAV, Helsedirektoratet eller Fylkesmannen. Kommunene bistår så personer som trenger hjelp til å skaffe seg og beholde en bolig. I tillegg disponerer kommunene egne ordninger. Vi velger å skille mellom «direkte» boligpolitiske ordninger, som bevilges over statsbudsjettet eller over kommunenes budsjett til bolig eller boutgifter og andre mer «indirekte» ordninger.

Den største direkte boligpolitiske ressursbruken i form av bevilgninger over statsbudsjettet til personer er statlig bostøtte, boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig (Kommunal- og regionaldepartementet). I tillegg finnes det statlige ordninger som finansierer spesielle tjenester for bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser som skal bidra til å redusere eller forebygge bostedsløshet (Arbeidsdepartementet og Helse- og

omsorgsdepartementet). Direkte statlig ressursbruk til boliger kommer stort sett i form av tilskudd til kommunene til bygging av omsorgsboliger, utleieboliger og sykehjem. I tillegg gir staten refusjon i merverdiavgift ved bygging og drift av boliger med tjenestetilbud.

Kommunenes direkte utgifter til person er knyttet til kommunale bostøtteordninger, som vi særlig finner i de store byene. Kommunenes ressursbruk til boliger omfatter eventuelle subsidier ved utleie av omsorgsboliger og andre kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte gjennom at husleien de tar er lavere enn kostnadsbasert husleie. I tillegg kommer administrasjonsutgifter forbundet med Husbankens ordninger.

Både de statlige og de kommunale direkte ordningene går i prinsippet til alle aldersgrupper og er uavhengig av årsaken til bistandsbehovet. Bistandsbehovet kan blant annet være knyttet til redusert funksjonsnivå, økonomiske forhold, manglende tilgang på bolig (for eksempel på grunn av utestenging fra det ordinære leiemarkedet eller fordi funksjonsnedsettelse krever spesielle boligløsninger). De vanskeligstilte vil dermed omfatte en lang rekke grupper. Utviklingen av bistandsbehov, boforhold og situasjonen på boligmarkedet må imidlertid forstås i et dynamisk perspektiv. Noen mennesker vil kunne trenge hjelp i en periode for så å greie seg uten offentlig støtte seinere. Eksempel på vanskeligstilte på boligmarkedet kan være flyktninger som skal flytte fra mottak, mennesker som løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon uten eget hjem å reise til, barnevernsbarn som er blitt myndige og må forlate fosterhjemmet eller utviklingshemmede som skal flytte fra foreldrehjemmet uten å ha egne midler, skrøpelige eldre og andre med nedsatt funksjonsevne som trenger en bedre tilpasset bolig eller oppfølgingstjenester for å kunne bo hjemme. Noen vanskeligstilte på boligmarkedet vil kunne være – eller stå i fare for å bli bostedsløse.

I løpet av de siste tiårene er det i Norge gjennomført flere omfattende reformer som blant annet har hatt som målsetting å bygge ned institusjonsomsorgen og i stedet tilby omsorg og pleie i eget hjem. Dette inkluderer blant annet HVPU-reformen, opptrappingsplanen for psykisk syke og handlingsplan for eldreomsorgen. Flere statlige låne- og tilskuddsordninger skulle bidra til bygging av boliger til mennesker som tidligere var på

institusjon og som etter reformene ble vanskeligstilte på boligmarkedet, enten fordi de manglet økonomiske midler til å skaffe seg egen bolig, fordi de måtte ha spesialtilpassede boliger og/ eller booppfølging. I tillegg har Norge hatt en betydelig tilstrømning av flyktninger som måtte ha hjelp til å bosettes. De fleste av disse gruppene er omfattet av de direkte statlige og kommunale boligpolitiske virkemidlene som listet opp ovenfor når det gjelder bolig og boutgifter.

I praksis kan det være problematisk å skille mellom virkemidler og tiltak som kan være til hjelp for mennesker som har vansker med å mestre sin bosituasjon grunnet (psyko)sosiale og adferdsmessige vansker og virkemidler og tiltak til andre grupper. Dette gjelder særlig booppfølgingstiltak der grensedragningen mot medisinsk behandling og oppfølging er krevende. Det er delvis her vi velger å omtale noen tiltak som «indirekte» boligpolitiske virkemidler, blant annet hjemmetjenester i kommunene.

I forbindelse med de ulike reformene som er gjennomført og som innebærer overgang fra institusjon har det funnet sted en økning i hjemmebaserte tjenester til aldersgruppen under 67 år. IPLOS-tall viser at hjemmeboende personer mellom 18 og 67 år delvis har omfattende behov og gjennomsnittlig høyt timeforbruk når det gjelder så vel bare praktisk bistand som praktisk bistand kombinert med hjemmesykepleie. Mens gruppen 18-66 år utgjør om lag 35 prosent av alle mottakere av praktisk bistand og/ eller hjemmesykepleie og andre tjenester til hjemmeboende utgjør andelen timeverk som går til denne gruppen, i gjennomsnitt ca 56 prosent, se kapittel 4. Noe av denne bistanden må betraktes som booppfølgingstjenester og som «indirekte» boligsosiale tiltak.

Andre «indirekte» boligsosiale tiltak i kommunene er sosialhjelp til boligformål. Mennesker som er kommet i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon (konkurs, arbeidsledighet, skilsmisse, mv) og som har fått problemer med å greie å betale boutgiftene vil kunne ha rett på sosialhjelp dersom de ikke har rett på statlig eller kommunal bostøtte. Størrelsen på sosialhjelpsutbetalinger til boligformål varierer sannsynligvis med utformingen til bostøtteordningene.

### 7.3 Kartlegging av ressursbruken

I dette avsnittet ser vi nærmere på ressursbruken til direkte og indirekte boligsosiale ordninger. I avsnitt 7.5 fordeler vi utgiftene på stat og kommune. Tabell 7.1 viser ressursbruken etter hovedposter. I denne oversikten er ikke Husbankens administrasjonsutgifter tatt med. Dette fordi det er uklart hvor stor andel av ressursbruken til disse formålene som går til boligsosialt arbeid. Husbankens administrasjonsutgifter utgjorde for øvrig nesten 312 millioner kroner i 2009<sup>78</sup>. Vi har imidlertid tatt med rentestøtte i oversikten over ressursbruken. Det kan argumenteres for at det her også er usikkert hvor mye av utgiftene som kommer vanskeligstilte til gode. Den totale summen er her lavere (18 millioner), slik at eventuell feilallokering av utgifter blir mindre. Vi vil få understreke at det generelt er usikkerhet rundt noen av tallene som rapporteres. Dette kommer vi tilbake til etter hvert.

Mesteparten av tallmaterialet som er presentert i tabell 7.1 er basert på KOSTRA (netto driftsutgifter og finansutgifter knyttet til kommunalt disponerte boliger, utgifter til kommunal bostøtte og administrasjon av Husbankens ordninger), statsbudsjettet (statlig bostøtte, boligtilskudd) og survey til alle landets kommuner (sosialhjelp til boligformål). Ved hjelp av survey til kommunene har vi også beregnet subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger, kommunal bostøtte og utgifter til administrasjon av Husbankens ordninger. Resultatet av beregningene viste totalt noe høyere utgifter til disse formålene enn det som framgår av KOSTRA.

---

<sup>78</sup> Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

Tabell 7.1 *Stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale formål 2009.*

Formål	Ordninger	Netto ressursbruk i millioner kroner
Bolig	Subsidier knyttet til kommunalt disponerte utleieboliger (som mer eller mindre dekkes av staten i form av tilskudd og refusjon av MVA)	656-742
	Rentestøtte	18
	Husbankens boligtilskudd til private	421
Boutgifter og administrasjon av Husbankens ordninger	Statlig bostøtte	2 702
	Sosialhjelp til boligformål	1 318
	Kommunal bostøtte/ administrasjonsutgifter for bundet med Husbankens ordninger	455 - 524
Booppfølging	Spesielle tiltak for enkelte grupper (bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser)	1 108
Kompetanseutvikling		209
Kommunal og statlig ressursbruk 2009 ekskl. kommunale hjemmetjenester, statlige og kommunale utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem samt Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner.		6 887 - 7 042

Kilde: KOSTRA, Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet, egne beregninger basert på survey til kommunene.

Det er stor usikkerhet knyttet til surveyen da svarprosenten var forholdsvis lav. Også KOSTRA-tallene - når det gjelder bolig - er imidlertid forholdsvis usikre. Bakgrunnen for å bruke KOSTRA-tall i kartlegging har vært at dette muliggjorde rapportering av boligsosial ressursbruk i ulike kommunetyper, der kommunene er sortert etter grad av sentralitet. Vi baserer oss på Statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering (fra 1994 og senere revidert i 2008). Med sentralitet menes her en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes sentrale funksjoner. Indeksen omfatter fire hovednivåer for sentralitet, alt etter reisetid fra de forskjellige sentertypene. For hver kommunetype rapporteres tall for 2001 og 2009. Vi finner at for



de fleste ordningene fordeler ressursbruken seg i 2009 i tråd med hvordan befolkningen fordeler seg over ulike kommunetyper. De mest sentrale kommunene er imidlertid overrepresentert når det gjelder startlån, boligtilskudd til etablering og sosialhjelp til boligformål. Tilsvarende er de mest sentrale kommunene underrepresentert med hensyn til refusjon av merverdiavgift til investering i bolig (fra staten til kommunene).

Det viser seg at KOSTRA rapporterer litt andre størrelser for Husbankens ordninger enn det Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet gjør. Dette kan ha sammenheng med periodisering, det vil si når utgifter føres i regnskapet, men også med mangelfull rapportering fra kommunene.

Samlet ressursbruken til boligpolitiske tiltak er rundt 7 milliarder kroner før ressursbruk til hjemmetjenester og når vi ikke inkluderer kommunenes og statens utgifter til bygging av sykehjem og omsorgsboliger (inkludert refusjon av merverdiavgift) og Husbankens administrasjonsutgifter. Av samlet stipulert beløp på 7 milliarder er 1,3 milliarder kroner indirekte ressursbruk, det vil si at den direkte ressursbruken utgjør rundt 5,7 milliarder kroner. Inkluderer vi hjemmetjenester til mennesker mellom 18 og 67 år vil den indirekte ressursbruk utgjøre 18,1 milliarder kroner.

Bygging av sykehjem og omsorgsboliger representerer en formuesendring (fra finanskapital til realkapital). En del av kommunenes utgifter til bygging dekkes av staten i form av tilskudd og refusjon av merverdiavgift. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnitt 7.5.

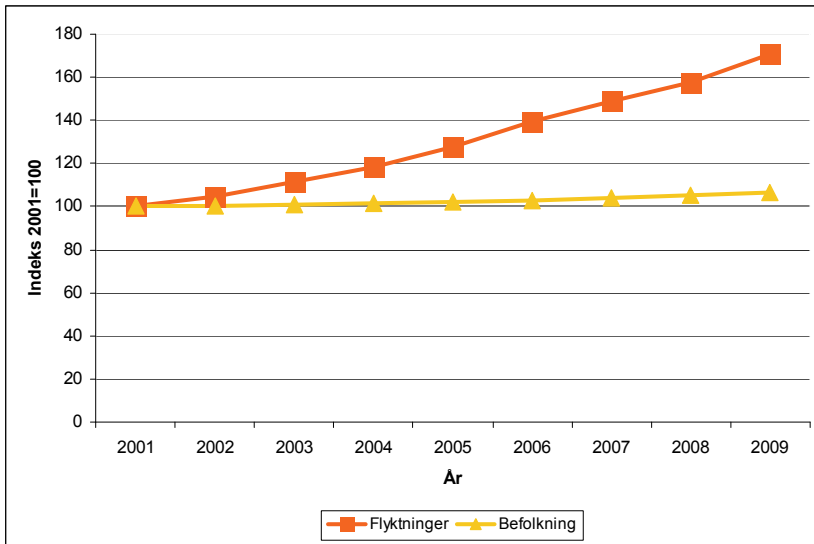
## 7.4 Utvikling i sentrale størrelser

Mens den generelle befolkningsutviklingen har vært relativt stabil (og hatt en vekst på 7 prosent) har det vært en sterk vekst i antall flyktninger (økning med ca 70 prosent) fra 2001 til 2009, se figur 7.1. I 2009 ble det bosatt nesten 6 100 flyktninger i norske

kommuner<sup>79</sup>, mens det ved inngangen til 2010 bodde i underkant av 151 100 personer med flyktningbakgrunn i Norge<sup>80</sup>.

Mottakere av kommunale hjemmetjenester økte med 9 prosent til vel 174 000 personer (se figur 3.3) mens antall sosialhjelpsmottakere ble redusert med 9 prosent til ca 125 000 personer (se tabell 3.13) over det aktuelle tidsrommet. I 2009 var det registrert ca 109 000 mottakere av statlig bostøtte (se figur 3.2).

Figur 7.1 *Utvikling i totalbefolkning og antall flyktninger 2001-2009.*



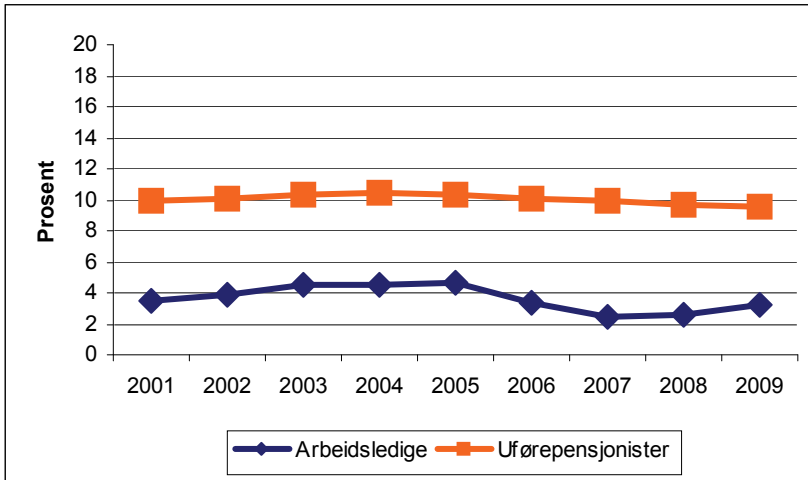
Kilde: SSB

<sup>79</sup> Se <http://www.imdi.no/no/Arsrapporter/aarsrapport2009/IMDi/Bosetting-av-flyktninger/>.

<sup>80</sup> Personer med flyktningbakgrunn tilsvarte 3,1 prosent av Norges befolkning. Personer fra Irak og Somalia var de to største gruppene.

<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/tab-2010-10-28-01.html>.

Figur 7.2 *Arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken 15-74 år og uføretrygdete som andel av befolkningen 18-67 år 2001-2009.*



Kilde: SSB og NAV

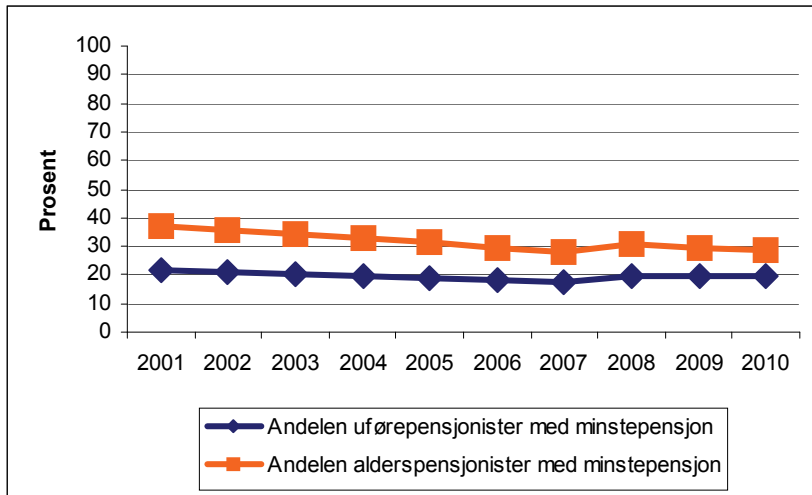
Norge hatt en forholdsvis liten ledighet i perioden 2001-2009 på under 5 prosent av arbeidsstyrken<sup>81</sup>. Mottakere av uførepensjon som andel av befolkningen 18-67 år har vært relativt konstant og rundt ti prosent hele perioden 2001-2009, se figur 7.2. I 2010 hadde nesten 300 000 personer mellom 18 og 67 år uførepensjon i følge NAV. Samme år var mer enn 64 000 mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand i denne aldersgruppen.

Figur 7.3 viser at andelen av de uføretrygdete som mottar minstepensjon også har endret seg lite over det aktuelle tidsrommet. Andelen minstepensjonister av de som mottar alderspensjon er imidlertid redusert fra 37 prosent i 2001 til 29 prosent i 2010, se figur 7.3. Dette har trolig sammenheng med at stadig flere av de som har fått alderspensjon i løpet av det siste tiåret har vært lenge nok i inntektsgivende arbeid før pensjonsalderen til å få tjent opp pensjonspoeng. For uførepensjonistenes del kan det imidlertid se ut som om like høy andel som tidligere (og rundt en femtedel) ikke har fått anledning til å tjene opp tilstrekkelig gjennom lønnet arbeid til å få mer enn

<sup>81</sup> Arbeidsstyrken er lik summen av arbeidsledige og sysselsatte.

minstepensjon når de blir arbeidsuføre. I 2010 utgjorde uføre minstepensjonister i underkant av 59 000 personer.<sup>82</sup>

Figur 7.3 *Andel av uføretrygdede og andel av alderspensjonister med minstepensjon 2001-2010.*

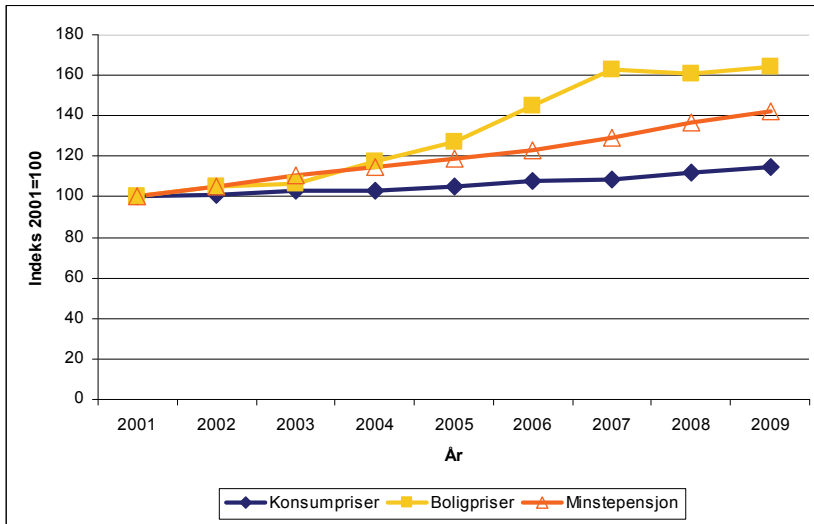


Kilde: NAV

Selv om det har vært noen svingninger i nivået har prisstigning holdt seg forholdsvis stabil og på et lavt nivå, mens boligprisene og minstepensjonene har steget betydelig over det aktuelle tidsrommet, se figur 7.4.

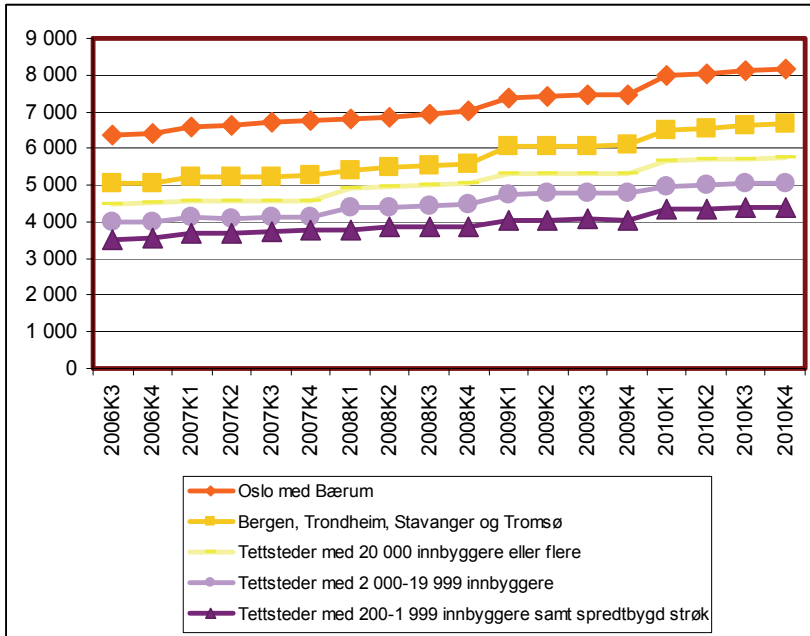
<sup>82</sup> Se NAV ([www.nav.no](http://www.nav.no)). Antall uførepensjonister 18-67 år var 282 688 i 2001, 293 989 i 2009 og 298 578 i 2010. Av disse var 61 412 minstepensjonister i 2001 mens tilsvarende tall for 2009 og 2010 er henholdsvis 57 319 og 58 738.

Figur 7.4 *Utvikling i konsumpriser, boligpriser og minstepensjon 2001-2009.*



Kilde: SSB

Figur 7.5 *Utvikling i gjennomsnittlig månedlig leie 3. kvartal 2006- 4 kvartal 2010. Kroner.*



Kilde: SSB<sup>83</sup>

Konsumprisene økte med over 14 prosent fra 2001 til 2009. Boligpriser, som er en indikator på løpende boutgifter, viser den sterkeste veksten med over nominell økning på 64 prosent og realøkning (nominell økning minus prisstigning) på nærmere 50 prosent. For minstepensjonene tilsvarte nominell økning 42 prosent og realøkningen nesten 28 prosent.

Tall fra Arbeidsdepartementet i forbindelse med inntektsoppgjøret 2010 viser at husholdningenes disponible realinntekt etter skatt økte i gjennomsnitt med 35 prosent fra 2000 til 2009.<sup>84</sup>

Barnetrygden (som inngår i disponibel realinntekt) har holdt seg relativt stabil og på i underkant av 12 000 kroner per år per barn.

<sup>83</sup>

[http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=lmu](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=lmu).

<sup>84</sup> Se NOU (2010:04) Grunnlag for inntektsoppgjørene 2010 kapittel 5. Både reallønn, offentlige stonader og skatt i faste priser inngår i disponibel inntekt etter skatt.

Både i 2001 og i 2009 utgjorde barnetrygden ca 14,9 milliarder kroner over statsbudsjettet.<sup>85</sup> Barnetrygden er en generell ordning som kommer alle til gode og ikke bare vanskeligstilte familier.<sup>86</sup>

Fra 2001 til 2009 var det en nominell vekst i statlig bostøtte på 51 prosent mens statlige bevilgninger til boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger økte med nesten 52 prosent.<sup>87</sup> Utbetalt startlån økte med 72 prosent fra 2003 til 2009. Realøkningen i statlig bostøtte, boligtilskudd og startlån var henholdsvis 37 prosent, 51 prosent og 38 prosent over det aktuelle tidsrommet.

Samlet sett ser det ut som om den statlige ressursbruken til boligsosiale virkemidler har hatt en vekst som nesten er på høyde med boligprisveksten samtidig som de økonomiske vilkårene i befolkningen generelt har bedret seg. Dette er imidlertid gjennomsnittsbetraktninger og utviklingen kan ha vært annerledes for enkelte vanskeligstilte grupper.

## 7.5 Fordeling av ressursbruk mellom stat og kommune

Kommunenes direkte ressursbruk når det gjelder den sosiale boligpolitikken er hovedsakelig knyttet til kommunalt disponerte boliger, utgifter til administrasjon av Husbankens ordninger og kommunal bostøtte. I tillegg har kommunene mer indirekte utgifter forbundet med sosialhjelp til boligformål og booppfølging. Booppfølging er ofte en del av de hjemmebaserte tjenester. Vi viser i kapittel 4 at subsidier i forbindelse med kommunalt disponerte boliger (på 656-742 millioner kroner i 2009) mer eller mindre ble dekket inn av staten i form av tilskudd og refusjon av merverdiavgift. Kommunenes egen ressursbruk - forbundet med subsidiering av kommunalt disponerte boliger - var dermed i gjennomsnitt lik null dette året. Kommunenes utgifter til administrasjon og kommunal bostøtte er beregnet til mellom 455

---

<sup>85</sup> Se St.prp. nr. 1 (2002-2003) Barne- og familiedepartementet og Prop. 23S (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>86</sup> Se Lov av 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd.

<sup>87</sup> Se St.prp. nr. 1 (2002-2003) Kommunaldepartementet og Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

og 524 millioner kroner. Sosialhjelp til boligformål er stipulert til 1,3 milliarder med bakgrunn i surveyen til landets kommuner. Dette er noe lavere enn det som er blitt beregnet i 1998 (se Stamsø og Østerby 2000). Bostøtteutbetalingene og satsene for minstepensjon er imidlertid økt over perioden og dette kan ha medført at behovet for sosialhjelp er redusert.

Statlig bostøtte og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett utgjorde til sammen ca 3,1 milliarder kroner i 2009. Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementets spesielle tiltak for enkelte grupper (bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser) utgjorde ca 1,1 milliarder kroner. I tillegg kommer rentestøtte og kompetansemidler. Til sammen var ressursbruken til disse statlige virkemidlene rundt 4,4 milliarder kroner.

Samlet ressursbruken til boligpolitiske tiltak var dermed rundt 7 milliarder kroner i 2009 før kommunal ressursbruk til hjemmetjenester og når vi ikke inkluderer kommunale og statlige utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem og Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner.



Tabell 7.2 *Stipulert ressursbruk i staten og kommunene til boligsosiale formål 2009.*

	Ordninger	Netto ressursbruk i millioner kroner
Kommunen (stipulert)	Subsidier knyttet til kommunalt disponerte boliger	656-742*
	Sosialhjelp til boligformål	1 318
	Kommunal bostøtte/ administrasjonsutgifter for bundet med Husbankens ordninger	455-524
Sum ressursbruk i kommunene		2429-2584
* Dekkes mer eller mindre inn gjennom statlige tilskudd og refusjon av merverdiavgift		
Staten (fra statsbudsjettet)	Rentestøtte	18
	Husbankens boligtilskudd til private	421
	Statlig bostøtte	2 702
	Spesielle tiltak for enkelte grupper (bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser)	1 108
	Kompetanseutvikling	209
Sum staten før overføring til kommunene		4458
Kommunal og statlig ressursbruk 2009 ekskl. kommunale hjemmetjenester, statlige og kommunale utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem samt Husbankens ressursbruk knyttet til administrasjon av ulike låne- og tilskuddsordninger til personer og kommuner.		6 887 - 7 042

Kilde: KOSTRA, Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet, egne beregninger basert på survey til kommunene

Kommunene får diverse statlige tilskudd til boligpolitiske tiltak. Tilskudd til utleieboliger har et budsjetteringssystem med tilsagnsramme, tilsagnsfullmakt og bevilgning og beløp seg i 2009 til ca 450 millioner kroner.<sup>88</sup> Samme år var merverdirefusjon til

<sup>88</sup> Se Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet. Til og med 2009 ble tilskudd til utleieboliger postert sammen med tilskudd til etablering og tilpasning av bolig i statsbudsjettet over programkategori 13.80 kapittel 581, post

drift av og investeringer i kommunale boliger henholdsvis 215 millioner og 229 millioner kroner.<sup>89</sup>

Kommunene får tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag og et investeringstilskudd i forbindelse med bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Det ble til og med 2009 også gitt et oppstartingstilskudd. Dette ble utbetalt som et engangsbeløp ved nybygging eller ved utbedring av eksisterende bygningsmasse og utgjorde ca 8 millioner i 2009.<sup>90</sup> Beløpet skal regnskapsføres som generelt statstilskudd. Kommunene kan velge å bruke kompensasjonstilskuddet til å dekke driftsutgifter knyttet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser i kommunen<sup>91</sup>.

Tilskudd til kompensasjon for renter og avdrag og investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger utgjorde i 2009 henholdsvis 1462 millioner og 121 millioner<sup>92</sup>, se Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet. Disse tilskuddene kan ses som overføring fra stat til kommunene i forbindelse med de omfattende reformene som er gjennomført. Statsbudsjettet mangler

75. Regnskap viser at for 2009 ble det brukt 874,1 millioner over denne posten. I og med at det i 2009 ble utbetalt 420,9 millioner kroner som tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, antar vi at resterende beløp over kapittel 581, post 75 (453,2 millioner kroner) utgjorde tilskudd til utleieboliger.

<sup>89</sup> Beregnet med bakgrunn i KOSTRA.

<sup>90</sup> Kap 586 post 60 *Oppstartstilskuddet* ble i utgangspunktet opprettet i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptappingsplan for psykisk helse. Kap 586 post 63 *Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag* omfatter alle sykehjemsplasser og omsorgsboliger der det er gitt tilsagn om oppstartingstilskudd etter 1. januar 1997 og fram til og med 2004 som del av Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptappingsplan for psykisk helse. Ordningen dekker utgifter til renter og avdrag som påløper f.o.m. 1. januar 1998. Formålet med kap 586 post 64 *Investeringstilskudd* «er å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester, uavhengig av alder, diagnose og funksjonshemming. For perioden 2008-2015 er målsettingen å gi tilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger. (...) Målgruppen er personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester, herunder eldre, personer med utviklingshemming og andre med nedsatt funksjonsevne, psykiske og sosiale problemer, rusproblemer og langvarige somatiske sykdommer», se Prop. 1 S (2009-2010) Kommunal- og regionaldepartementet, side 128.

<sup>91</sup> se <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/shd/Lover-og-regler/1997/i-50-97.html?id=260890>.

<sup>92</sup> Budsjettet investeringstilskudd er 901 millioner i 2010 og 1067 millioner i 2011, se Prop. 1 S (2010-2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

oversikt over hvor mye av samlet beløp som er gått til investering i omsorgsboliger og hvor mye som er gått til investering i sykehjemsplasser. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si hvor stor andel av kommunenes utgifter til bygging av kommunalt disponerte boliger som dekkes av staten.

---

# Litteratur

- Barlindhaug, R., E. Dyb, K. Johannessen (2010): *Kommunale og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, NIBR-rapport (under arbeid).
- Bogen, H., K. Høyland, T. Kvinge og B. Østnor (2006), *Egen bolig – også når helsa svikter? Evaluering av nye omsorgsboliger for hjelpetrequende eldre*. Sintef-rapport SBF51 / A 06017.
- Brevik, I. (kommer 2011): Boliger og institusjoner i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Utvikling og status.
- Brevik, I. (2010): Den nye hjemmetjenesten – langt mer enn eldreomsorg. NIBR-rapport 2010:2.
- Dyb, E., K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17.
- Dyb, E., T. M. Myrvold (2009): *Omsorgsboliger for psykisk syke. Evaluering av Husbankens arbeid*. NIBR-rapport 2009:25.
- Dyb, E., M. Helgesen, K. Johannessen (2008): *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15.
- Dyb, E., L. J. Solheim, S. Ytrehus (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo, London, Lillehammer: Abstrakt forlag.
- Gabrielsen, B., B. Otnes, B. Sundby, P. Strand (2010): Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLOS). Foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data for 2009. Statistisk sentralbyrå Rapport 50/2010.

- Hansen, T., E. Stang, V. Nordvik (1997): *Kommunale utleieboliger – lønner det seg?* Norges byggforskningsinstitutt. Rapport 223.
- Hellevik, T., V. Nordvik (2004): Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt. Byggforsk/ NOVA skriftserie 4/04 ([http://www.nova.no/asset/1595/1/1595\\_1.pdf](http://www.nova.no/asset/1595/1/1595_1.pdf)).
- Helsedirektoratet (2009): IPLOS Veileder for personell i kommunale helse- og sosialtjenester IS-1112.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010): Forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Samhandlingsreformen. Høringsnotat.
- Medby, P., K. Astrup, S. Søholt (2009): *Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven*. NIBR-rapport 2009:31.
- Medby, P., Å. Langsether (2006): *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastssettelsen i kommunale utleieboliger*. NOVA og Byggforsk. NOVAs skriftserie 3/06.
- Medby, P., Å. Langsether, Å. (2007): *Den kommunale leiesektor – Struktur, forvaltning og husleiefastssettelse*. NOVA rapport nr. 12/07.
- Medby, P., M. A. Stamsø (2005): *Sosialhjelp og privat utleie av bolig*. Norges Byggforskningsinstitutt Skriftserie nr.4.
- Medby, P. (2000): «Om beregning av bruttoavkastning ved utleie», internt upublisert arbeidsnotat, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Nordvik, V., B. Pedersen, B. (1997): «Kommunal subsidiering av bolig», Paper presentert på ENHR konferanse.
- NOU (2010:04) Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Avgitt til Arbeidsdepartementet 26. mars 2010.

- NOU (1997:17) Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 7. mai 1997.
- Otnes, B. (2007): Hjelp til flere utenfor institusjon. Statistisk sentralbyrå, Samfunnsspeilets dobbeltutgave nummer 5/6.
- Romøren, T.I. (2006): Omsorgsboliger: Bruk og utviklingstendenser, *Aldring og livsløp* 4/ 2006.
- Stamsø, M., S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288.
- St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen Tidlig innsats for livslang læring. Kunnskapsdepartementet
- St. meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. Nr. 25 (1996-1997) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. Nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. Nr. 34 (1988-1989) Boligpolitikk for 90-årene. Kommunaldepartementet.
- St. meld. Nr. 45 (2002-2003) Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene. Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 47 (1989-1990) Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming.

- St. meld. Nr. 49 (1997-1998) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Kommunaldepartementet.
- St. meld. Nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet, Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. Nr. 50 (1996-1997) Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. Nr. 50 (1998-1999) Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge.
- St. prp. Nr. 63 (1997-1998) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006.
- Søholt S., K. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2.
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie, A. Skårberg (2007): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:07.
- Ytrehus, S. (1998): *Evaluering av tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Kommunal iverksetting*. Prosjektrapport 251, Norges byggforskningsinstitutt.

# Vedlegg 1

## Webbasert survey

### Spørreskjema

Til rådmannen,

Kommunal- og regiondepartementet har nedsatt et offentlig utvalg som skal drøfte og gi anbefalinger om hvordan utfordringer i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene framover. Som et innspill til utvalgets arbeid har NIBR fått i oppdrag å kartlegge offentlig ressursbruk knyttet til de boligsosiale virkemidlene. I den forbindelse trenger vi din hjelp!

Vi vil derfor sette stor pris på om du fyller ut det web-baserte spørreskjemaet (se link nedenfor).

I skjemaet er det flere spørsmål om antall boliger og kostnader. Det er mulig at du må hente inn opplysninger fra ulike etater (NAV, eiendomsavdeling, hjemmetjenesten, regnskapsavdeling, m.fl.). Undersøkelsen fungerer slik at man ikke kan komme videre til neste spørsmål uten at foregående spørsmål er besvart. Det er imidlertid mulig å videresende linken til noen andre i kommunen som kan besvare det aktuelle spørsmålet. Svaret lagres automatisk og du kan deretter fortsette med skjemaet.

Vi kan eventuelt sende skjemaet i pdf-format på forespørsel for at du skal kunne se alle spørsmålene i sammenheng. Det er imidlertid viktig at besvarelsen foregår i den nettbaserte versjonen.

Selv om du må hente inn opplysninger fra andre vil vi gjerne at du tar det overordnede ansvaret for utfylling av skjemaet.



Dataene vil bli behandlet konfidensielt og vil bli anonymisert når det gjelder all rapportering fra prosjektet. Vi sletter dataene ved prosjektavslutning (utgangen av året).

Vi setter stor pris på om undersøkelsen kan bli besvart så raskt som mulig for å effektivisere gjennomføringen av prosjektet.

Vennlig hilsen

## Questionnaire

### Velkommen til en spørreundersøkelse om kommunens boligsosiale ordninger!

Skjemaet er organisert i følgende fem bolker:

- A. Om den kommunale utleievirksomheten (spm A1-A3)
- B. Beregning av husleie i kommunale boliger (spm B1-B13)
- C. Boutgifter og sosialhjelp (spm C1-C6)
- D. Administrasjonsutgifter i forbindelse med vanskeligstilte på boligmarkedet (spm D1-D2)
- E. Oppfølgingstjenester og rådgivning i forbindelse med bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet (spm E1-E4).

#### **A Om den kommunale utleievirksomheten**

I dette spørreskjemaet bruker vi begrepet 'kommunalt disponerte utleieboliger' på samme måte som i KOSTRA. Det omfatter 1) alle boliger som kommunen eier, 2) alle boliger kommunen har leid inn for framleie, 3) alle boliger som er privat eid, men hvor kommunen (eventuelt bydelen) bestemmer tildelingen, enten etter avtale med eier/ utbygger, eller med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 (klausuleringsvedtak).

Med *vanskeligstilte på boligmarkedet* mener vi personer eller husholdninger som har problemer med å skaffe seg eller beholde bolig uten støtte fra kommune eller stat.

A1 Hvor mange utleieboliger disponerte kommunen til vanskeligstilte på boligmarkedet pr 31.12.2009?

- A1a Til bosatte flyktninger
- A1b Til personer med behov for tilrettelagt bolig
- A1c Til personer med psykiske lidelser
- A1d Til rusmiddelmisbrukere
- A1e Til rusmiddelmisbrukere med psykisk lidelse
- A1f Til personer med andre problemer
- A1g Til andre
- A1h Totalt

Side 1

Side 2

#### **A Om den kommunale utleievirksomheten, forts.**

A2 Vennligst angi **antall** leiligheter som kommunen disponerte til utleie for vanskeligstilte på boligmarkedet pr 31.12.2009.

- A2a Ett roms leilighet
- A2b To-roms leilighet

A2c Tre-roms leilighet

A2d Husvære med fire rom eller mer

A2e Totalt

A3 Har kommunen i løpet av 2009 solgt kommunalt eide utleieboliger?

Ja

Nei

Vet ikke/ usikker

Side 2

Side 3

### **B Beregning av husleie ved nytuleie av kommunale utleieboliger**

Vi skiller mellom følgende seks ulike måter å beregne husleien på:

- Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.
- Leien beregnes på grunnlag av markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie settes noe lavere enn leiene i det private leiemarkedet.
- Det beregnes kostnadsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen).
- Det beregnes utgiftsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter (rente og avdrag på lån)).
- Leien fastsettes ut fra leietakers betalingsevne.
- Dagens leie fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

B1 Har kommunestyret/ bystyret/ byrådet fattet vedtak om hvordan husleien skal fastsettes i de boligene kommunen *eier*?

Ja

Nei

Vet ikke/ uaktuelt

B2 Har kommunestyret/ bystyret/ byrådet fattet vedtak om hvordan husleien skal fastsettes i de boligene kommunen *leier inn* for framleie eller disponerer på annen måte?

Ja

Nei

Vet ikke/ Uaktuelt

**B Beregning av husleie ved nytleie av kommunale utleieboliger, forts.**

B3 Angi hvilken beregningsmåte som brukes ved *kommunalt eide utleieboliger* ved utleie til *vanskeligstilte på boligmarkedet* jf. beskrivelse innledningsvis av måtene a)-f).

B4 Angi hvilken beregningsmåte som brukes ved *kommunalt innleid boliger*, for framleie til *vanskeligstilte på boligmarkedet* jf. beskrivelse innledningsvis av måtene a)-f).

B5 Dersom leien i kommunalt disponerte utleieboliger ved etablering av nye leieforhold fastsettes med referanse til markedsleien, hvordan beregner man denne markedsleien?

**B Beregning av husleie ved utleie av kommunale utleieboliger, forts.**

B6 Vennligst oppgi gjennomsnittlig **månedlig leie** pr. bolig for kommunalt disponerte utleieboliger til *vanskeligstilte på boligmarkedet* etter type bolig i 2009. Kroner.

B6a Ett roms leilighet

B6b To-roms leilighet

B6c Tre-roms leilighet

B6d Husvære med fire rom eller mer

B7 Vennligst oppgi **faktiske** gjennomsnittlige **månedlige vedlikeholdsutgifter** pr. bolig for kommunalt disponerte utleieboliger til *vanskeligstilte på boligmarkedet* etter type bolig i 2009. Kroner.

B7a Ett roms leilighet

B7b To-roms leilighet

B7c Tre-roms leilighet

B7d Husvære med fire rom eller mer

B8 Vennligst oppgi **behovet** for gjennomsnittlige **månedlige vedlikeholdsutgifter** utover det faktisk betalte beløpet pr. bolig for kommunalt disponerte utleieboliger til *vanskeligstilte på boligmarkedet* etter type bolig i 2009. Kroner

B8a Ett roms leilighet

B8b To-roms leilighet

B8c Tre-roms leilighet

B8d Husvære med fire rom eller mer

Side 5

Side 6

**B Beregning av husleie ved utleie av kommunale utleieboliger, forts.**

B9 Vennligst oppgi gjennomsnittlig **månedlig markedsleie** pr. bolig for kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte etter type bolig (dersom boligen skulle/ kunne leies på det åpne markedet eller for liknende boliger i kommunen med tilsvarende standard og beliggenhet) i 2009. Kroner

B9a Ett roms leilighet

B9b To-roms leilighet

B9c Tre-roms leilighet

B9d Husvære med fire rom eller mer

B10 Vennligst oppgi gjennomsnittlig **markedspris** pr. bolig for kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte etter type bolig (dersom boligen skulle/ kunne selges på det åpne markedet) i 2009. Kroner.

B10a Ett roms leilighet

B10b To-roms leilighet

B10c Tre-roms leilighet

B10d Husvære med fire rom eller mer

Side 6

Side 7

### **B Beregning av husleie ved utleie av kommunale utleieboliger, forts.**

B11 Vennligst anslå månedlige utgifter til **oppvarming, strøm, forsikring og avgifter** pr. bolig som kommunen betalte i kommunalt eide utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009.

B11a Ett roms leilighet

B11b To-roms leilighet

B11c Tre-roms leilighet

B11d Husvære med fire rom eller mer

B 12: Bruker man i din kommune husleielovens bestemmelser om at leien i eksisterende leieforhold kan justeres til såkalt *gjengs leie* etter tre år i hele eller deler av den boligmassen kommunen disponerer for utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet?

B12a Nei, reguleringsbestemmelse brukes ikke



B12b Nei, reguleringsbestemmelsen brukes ikke ennå, men det er vedtatt at den skal brukes



B12c Ja, reguleringsbestemmelsen brukes



B12d Usikker/vet ikke



B13 Dersom leien i kommunalt disponerte utleieboliger i eksisterende leieforhold fastsettes med referanse til gjengs leie, hvordan beregner man i så fall gjengs leie?

B13a Med bakgrunn i leiekraft for leiligheter i det private markedet lyst ut ved annonser i aviser og på nettet

B13b Med bakgrunn i data om leiene i nye leiekontrakter som store private utleiere i kommunen inngår for liknende boliger

B13c Med bakgrunn i data om leiene innhentet fra flere segmenter av det private leiemarkedet

B13d Med bakgrunn i data fra alle disse kildene

B13e Usikker/ vet ikke

B13f Ikke aktuelt

Side 7

Side 8

### **C Hjelp til dekning av boutgifter og sosialhjelp.**

C1 Hvor mye brukte kommunen på kommunal bostøtte i 2009? (Skriv 0 dersom kommunen ikke har kommunal bostøtteordning).

Sum totalt kroner

C2 Brukes den kommunale bostøtten som påslag på den statlige bostøtten? (Skriv uaktuelt dersom kommunen ikke har slik ordning)

Ja

Nei

Vet ikke/ usikker

Uaktuelt

Side 8

Side 9

### **C Hjelp til dekning av boutgifter og sosialhjelp, forts.**

C3 Hvem kan få kommunal bostøtte?

(Bruk *uaktuelt* dersom kommunen ikke har kommunal bostøtteordning).

	Ja	Nei	Vet ikke/ usikker	Uaktuelt
C3a Alle under en viss inntekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3b Trygdede over 65 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3c Trygdede under 65 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C3d Enslige forsørgere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3e Andre barnefamilier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3f Kun husstander som bor i kommunalt disponerte utleieboliger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3g Andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C3h Uaktuelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Side 9

Side 10

### **C Hjelp til dekning av boutgifter og sosialhjelp, forts.**

Noen husstander er henvist til å søke sosialhjelp til dekning av boutgifter. Dette kan være husstander både med og uten rett til statlig bostøtte. Vi ønsker her å kartlegge kommunens sosialhjelpsutgifter til boligformål.

C4 Dersom en husstand får sosialhjelp til boutgifter, kreves denne hjelpen refundert i statlig eller kommunal bostøtte der dette er mulig?

Ja

Nei

Vet ikke/ Uaktuelt

C5 Anslagsvis - hvor mye brukte kommunen **brutto** på sosialhjelp til boligformål i 2009 (før eventuell refusjon i bostøtte)?

Sum totalt kroner

C6 Anslagsvis - hvor mye brukte kommunen **netto** på sosialhjelp til boligformål i 2009, dvs bruttoutgifter minus eventuelt refundert statlig og/ eller kommunal bostøtte?

Sum totalt kroner

Side 10

Side 11

### **D Administrasjonsutgifter i forbindelse med bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet.**

D1)Vennligst oppgi hvor mange **årsverk** som i 2009 gikk med til saksbehandling når det gjelder individrettede lån/ tilskudd til boligformål (inkl Husbankens ordninger).

Antall årsverk

D2)Vennligst oppgi **beløpet** som i 2009 gikk med til saksbehandling når det gjelder individrettede lån/ tilskudd til boligformål (inkl Husbankens ordninger).

Beløp i kroner

### **E Oppfølgingstjenester og rådgivning i forbindelse med bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet.**

E1 Vennligst angi hvor mange **årsverk** som gikk med til oppfølgingstjenester og rådgivning i 2009 når det gjelder bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Ta med både administrasjon og utførte tjenester.

E1b Saksbehandling tildeling av kommunale boliger og oppfølgingstjenester

E1c Rådgivningstjenester utenfor hjemmet

E1d Rådgivning/ annen oppfølging i bolig

E1e Andre boligrelaterte tjenester

E1f Totalt

Side 11

Side 12

### **E Oppfølgingstjenester og rådgivning i forbindelse med bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet, forts.**

E2 Vennligst angi hvor store **utgifter** kommunen hadde til oppfølgingstjenester og rådgivning i 2009 når det gjelder bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ta med både administrasjon og utførte tjenester. Kroner

E2b Saksbehandling tildeling av kommunale utleieboliger og oppfølgingstjenester

E2c Rådgivningstjenester utenfor hjemmet

E2d Rådgivning/ annen oppfølging i bolig

E2e Andre boligrelaterte tjenester

E2f Totalt

E3 Vennligst fordel utgifter til oppfølgingstjenester i hjemmet på følgende grupper:

E3a Hjemmehjelp til eldre mennesker som ellers ikke kunne bo hjemme (vask, handling,el)

E3b Oppfølging i hjemmesituasjonen hos mennesker som har vært innlagt på institusjon etter Lov om psykisk helsevern

E3c Oppfølging i hjemmesituasjonen hos hustander med sammensatte problemer

E3d Oppfølging i hjemmesituasjonen hos andre grupper

E3e Oppfølgingstjenester totalt

E4 Hvor høy andel av hjemmebaserte tjenester under *Pleie og omsorg* går til oppfølgingstjenester til andre enn eldre mennesker som ellers ikke kunne bo hjemme?



## Presisering

Til rådmannen,

I forbindelse med spørreundersøkelsen som NIBR gjennomfører for å kartlegge kommunale boligjenester har vi fått flere tilbakemeldinger, særlig når det gjelder del E i skjemaet. Vi takker for konstruktive innspill og vil hermed være mer tydelige på hvordan noen av spørsmålene skal tolkes.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er definert som personer eller husholdninger som har problemer med å skaffe seg eller beholde bolig uten støtte fra kommune eller stat. Dette kan være knyttet til lav inntekt og egenkapital, nedsatt funksjonsevne, helsemessige og sosiale problemer eller dårlige norskkunnskaper og kunnskaper om det norske boligmarkedet. Vi er altså ute etter å kartlegge kommunens tjenester i forhold til alle mennesker som må ha støtte fra kommune eller stat for å skaffe seg bolig og/ eller til å bli boende - uavhengig av alder og mulig funksjonshemming, inkludert mennesker som er - eller står i fare for å bli bostedsløse.

Med oppfølgingstjenester og rådgivning i forbindelse med bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet mener vi både saksbehandling når det gjelder tildeling av bolig og boligjenester, praktisk bistand til daglige gjøremål samt opplæring i daglige gjøremål inkludert boveiledning (se lov om sosial tjenester §§ 4-2a og 4-3). Praktisk bistand - daglige gjøremål gjelder bistand til dagliglivets praktiske gjøremål, egenomsorg og personlig stell. Formålet med praktisk bistand - opplæring er å gjøre den enkelte mest mulig selvstendig i dagliglivet, dvs opplæring i husarbeid og matstell, personlig hygiene, påkledning og i forbindelse med måltider. Opplæring omfatter også boveiledning. Disse definisjonene er i tråd med Helsedirektoratets IPLOS-veileder.

Siden undersøkelsen er så pass krevende samtidig som mange kommuner er midt i budsjettarbeidet forlenger vi svarfristen til fredag 22. oktober. Vi godtar anslagsvise størrelser der det innebærer mye arbeid å få fram regnskapstall.