

Boligsosiale utfordringer i Kongsvinger kommune – en forstudie

ÅSMUND LANGSETH & LARS GULBRANDSEN

NOTAT
NR 4/11

Boligsosiale utfordringer i Kongsvinger kommune – en forstudie

ÅSMUND LANGSETH
LARS GULBRANDSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 4/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-396-0
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Kongsvinger kommune deltar i boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbanken region Øst. I den forbindelse skal det gjennomføres en foranalyse av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Husbanken krever at slike analyser skal utføres av eksterne fagmiljøer. Etter utlysning valgte Kongsvinger kommune å tildele oppdraget til NOVA.

Dette er et prosjekt med høye ambisjoner både fra oppdragsgivers og fra vår side. Prosjektet har primært tre datakilder; offentlige, kommunale dokumenter: intervjuer med nøkkelpersoner i utviklingen og gjennomføringen av den kommunale boligpolitikken i Kongsvinger samt diverse typer relevant statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken. For å kunne realisere prosjektet på en tilfredsstillende måte var det nødvendig for oss å sikre en rask og dekkende oversikt over, og tilgang til, sentrale offentlige dokumenter. Videre var det avgjørende så raskt som mulig å få oversikt over potensielle intervjuobjekter, velge ut de mest aktuelle av dem til intervju, og avtale tidspunkt for intervju. Dette ville vi ikke ha fått gjort uten den velvilje vi ble møtt med på alle hold i Kongsvinger kommune. I denne forbindelsen vil vi særlig rette takk til Hege Nordby og Karin Troisdahl for den store innsatsen de gjorde for å legge forholdene best mulig til rette, både ved å foreslå og kontakte mulige intervjupersoner og ved å framskaffe et omfattende og informativt utvalg av kommunale dokumenter. I siste fase har vi også fått verdifulle kommentarer fra prosjektleder Steinar Roland. I tillegg vil vi takke de øvrige 18 som stilte sin tid til rådighet for samtaler som ga oss omfattende, dyptgående og bred kunnskap om og forståelse av den boligsosiale virkelighet i Kongsvinger kommune.

NOVA, juni 2011

Lars Gulbrandsen

Åsmund Langsether

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Prosjektets bakgrunn	11
1.2 Kongsvinger kommunes forventninger til BoSo.....	12
1.3 NOVAs presisering og avgrensning av oppdraget	14
1.4 Prosjektets design; metode og datagrunnlag.....	15
1.4.1 Design og metode	15
1.4.2 Data.....	16
1.4.3 Dokumentoversikt.....	16
1.4.4 Intervjuingen; opplegg og gjennomføring	17
2 Boligsosial virksomhet – teoretisk tilnærming	20
2.1 Sentrale variabler og begreper	20
2.2 Boligsosiale virkemidler	21
2.3 Modeller for organiseringen av den boligsosiale virksomheten i kommunene	22
2.4 Forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter	24
2.4.1 Forvaltningsoppgaver.....	24
2.4.2 Forvaltningsorganer.....	24
2.5 Prinsipper for organisering av kommunal virksomhet.....	25
2.5.1 Særomsorg vs. universelle omsorgsløsninger	25
2.5.2 Fragmentert eller konsentrert organisering	26
3 Kongsvinger kommune – sosio-demografiske forhold og boligbygging	28
3.1 Befolkningsutvikling.....	28
3.2 Boligbygging.....	29
3.3 Levekår	30
4 Boligsosial planlegging i Kongsvinger kommune – kort historikk	32
4.1 Boligrelaterte program og planer	32
4.2 Boligsosial handlingsplan 2003–2006	33
4.3 God plan – dårlig gjennomført	34
5 Kartlegging av dagens boligsosiale virksomhet i Kongsvinger	36
5.1 Organisasjonsstruktur og samordning	36
5.2 Forvaltningsoppgaver og organisasjonsstruktur	38
5.3 Kongsvingers organisasjonsstruktur	40
5.4 Kommunale boliger	44
5.4.1 Antall og organisering.....	44
5.4.2 Boligtildeling.....	46
5.4.3 Fastsettelse av husleia i de kommunale boligene.....	48

5.5 Kommunens bruk av Husbankens støtteordninger	49
5.6 Bistand til leie på det private marked.	50
6 utfordringer; status og løsninger	51
6.1 Sentrale utfordringer	51
6.2 Type utfordringer	54
6.2.1. Utfordringer knyttet til behovsstruktur og behovsdekking	55
6.2.2 Utfordringer knyttet til de kommunale boliger – antall og typer.....	57
6.2.3 Utfordringer knyttet til forvaltning av de kommunale boligene	58
6.2.4 Utfordringer knyttet til boligenes tilgjengelighet	59
6.2.5 Utfordringer knyttet til fragmentert organisering og behovet for koordinering	63
6.2.6 Utfordringer knyttet til forankring av politikk, tiltak og ansvar	66
6.2.7. Utfordringer knyttet til bruk av Husbankens virkemidler.....	69
7 Anbefalinger	71
7.1 Ny kartlegging av behov for boligsosial bistand.....	71
7.2 Bygging eller innkjøp av boligtyper som mangler	71
7.3 Gjennomgang av husleiefastsettelsen i kommunens boligmasse	72
7.4 Starte ett eller to prøveprosjekt for installasjon av heis av boligblokk.....	72
7.5 Bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet	72
7.6 Administrativ forankring av boligpolitikken, gjerne under området Samfunn.....	73
7.7 Økt bruk av husbankens individrettede virkemidler	74
Litteratur:.....	75

Sammendrag

Husbanken startet i 2008/2009 Boligsosialt utviklingsprogram. Kongsvinger kommune søkte om å bli tatt opp som deltaker, og søknaden ble innvilget. Målet med programsatsingen er at kommunene som deltar, gjennom et forpliktende og langsiktig partnerskap med Husbanken, skal bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer. I forbindelse med deltakelsen skal kommunene få gjennomført en foranalyse med fokus på de boligsosiale utfordringer de står overfor. I denne rapporten legger vi fram resultatene av den foranalysen NOVA har gjennomført for Kongsvinger kommune.

Kongsvinger la i utgangspunktet vekt på følgende utfordringer: Dårlig dekning og manglende samsvar mellom behov og tilbud, mangelfullt bolig- og oppfølgingstilbud til ulike vanskeligstilte grupper, en boligpolitikk preget av for lite helhetlige løsninger, dårlig samordning av virkemiddelbruken grunnet fragmentert organisering, dårlig forankring av det boligsosiale arbeidet i egen organisasjon, dårlig integrering av den boligsosiale virksomheten i den generelle boligpolitikken, uutnyttede muligheter for fysisk tilpasning av den eksisterende boligmasse til aktuelle brukergruppers behov og for liten bruk av Husbankens økonomiske virkemidler.

Den boligsosiale virksomheten i Kongsvinger er karakterisert av en stor grad av fragmentering. Måten virksomheten er organisert på impliserer mange grenseflater mellom ulike tjenesteenheter. I tillegg til at det boligsosiale arbeidet er fragmentert på det operative planet, er det heller ikke etablert organer på det strategiske planet med klart ansvar for å ha oversikt over boligbehovet, etablere rutiner for samordning av virkemiddelbruken og sikre en helhetlig planlegging av boligtilbudet. Et slikt ansvar er ikke plassert i noe organ, hverken på helse- eller samfunnsområdet. Etter vår vurdering er spørsmålet om samordning og ansvars plassering av de sentrale strategiske oppgavene en av de viktigste utfordringene Kongsvinger står overfor på det boligsosiale området i dag.

Det er 310 kommunale utleieleiligheter i Kongsvinger. 161 av disse er tilrettelagte boliger for eldre, psykisk utviklingshemmede, personer med

psykiske lidelser eller dobbeltdiagnoser. Disse boligene fordeles av Tildelings- teamet som er underlagt kommunalsjefen for helse- og omsorg. Resten av boligene, 149 enheter, fordeles av NAV blant sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Kommunen har valgt å overføre alle kommunale boliger til Kongsvinger boligstiftelse som står for alle sider ved drift og forvaltning av boligene. Kommunen kontrollerer stiftelsen gjennom å utpeke flertallet i stiftelsens styre.

På grunnlag av dokumentarisk og statistisk materiale om Kongsvinger, samt lange og inngående intervju med 19 personer med ulike og ofte sentrale roller i kommunen og i den boligsosiale virksomheten, har vi endt opp med å påpeke følgende sju utfordringer og for hver utfordring gitt en anbefaling.

Dårlig oversikt over behovsstruktur og behovsdekning. I den anledning foreslår vi en kartlegging av samme type som ble utført i 2001 som ledd i kommunens forrige boligsosiale handlingsplan.

I den kommunale boligmassen er det særlig noen boligtyper det synes å være underdekning av. Også omfanget av dette behovet anbefaler vi å fastlegge gjennom den forannevnte kartleggingen. Dette er svar på behov som dårlig kan dekkes innenfor kommunens ordinære utleieboliger, og må derfor løses gjennom innkjøp og eventuelle ombygninger eller ved nybygging.

Det synes å være uklare oppfatninger hvilke prinsipper som ligger til grunn for fastsettelse av husleie i de kommunale boliger, og det er også lenge siden leiene ble justert. Kommunen ønsker at subsidiering skal skje på individuell basis og ikke generelt gjennom husleien. Vi anbefaler at det foretas en ny gjennomgang av husleiefastsettelsen.

Allerede på forhånd var man fullt klar over den store utfordringen som blokker uten heis representerer. Vi anbefaler at kommunen gjennom boligstiftelsen og i samråd med KOBBL starter et prøveprosjekt med installasjon av heis.

Det er en utfordring at det boligsosiale arbeidet er så fragmentert som det er. Dette skaper behov for koordinering. Vi anbefaler at man fortsetter det arbeid man allerede har påbegynt for å få til en bedre samordning gjennom omplassering av virkemidler og utarbeidelse av instruksjer, rutiner og samarbeidsavtaler mellom de fagenheter som er involvert (Tildelingsteam, NAV og Kongsvinger boligstiftelse). Vi vil også anbefale at Kongsvinger som

en del av samarbeidet innen Boligsosialt utviklingsprogram tar kontakt med boligsjefen/boligkontoret i Tromsø for å vurdere fordeler og ulemper ved å opprette et «boligkontor» i Kongsvinger som får ansvar for tildeling av alle kommunale boliger og alle boligsosiale virkemidler.

Det er samtidig et problem at boligpolitikken i kommunen er uklart politisk og administrativt forankret. Å opprette et slikt organ eller kontor kan bidra til klarere ansvarsforhold og gi tydeligere forankring. Organet bør legges under kommunalområdet Samfunn, og bør også få ansvar for videre arbeid med boligsosiale handlingsplaner.

Det er et betydelig antall søknader om startlån og økt bruk av bostøtte. Mulighetene for tilskudd fra Husbanken er i mindre grad utnyttet. Her er det et ubenyttet potensial, særlig hva angår mulighetene til å få flere kommunale leieboere over i eid bolig.

1 Innledning

1.1 Prosjektets bakgrunn

Husbanken startet i 2008/2009 Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo), hvor Kongsvinger kommune etter søknad har blitt tatt opp som deltaker. Fra Husbankens side er dette programmet rettet mot kommuner som sliter med store utfordringer på det boligsosiale området. Målet med programsatsingen er at kommunene som deltar, gjennom et forpliktende og langsiktig partnerskap med Husbanken, skal bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer. Innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet eller er avhengige av offentlig bistand for å kunne skaffe seg eller beholde en tilfredsstillende bosituasjon.

I forbindelse med deltakelsen i Boligsosialt utviklingsprogram skal kommunene gjennomføre en foranalyse med fokus på de boligsosiale utfordringer de står overfor. Her vil vi tolke en utfordring som et problem som det er vanskelig å løse. Dette kan skyldes mangel på ressurser og adekvate virkemidler, eller det kan skyldes manglende kunnskap om hvordan virkemidlene skal eller bør brukes. Særlig vanskelige å hankses med er de utfordringene som består i målkonflikter. Det kan være tilfelle dersom de virkemidler man har til rådighet har positive virkninger på noen av målene for den boligsosiale politikken, men negative virkninger på andre. Da vil man kunne bli stilt overfor reelle dilemmaer. Utfordringene kan være knyttet både til hvor godt innbyggernes boligsosiale behov blir dekket, til måten kommunene har organisert den boligsosiale virksomheten på – både på det strategiske og det operative planet, og til hvordan man arbeider på det boligsosiale feltet. Resultatene av denne analysen skal bidra til at kommunen får et bedre kunnskapsgrunnlag for å prioritere mål og satsingsområder for den boligsosiale politikken, samt danne grunnlag for å peke ut hovedmål og delmål i den boligsosiale handlingsplanen som det forventes at hver kommune skal etablere innen rammene for denne satsningen. I denne rapporten legger vi fram resultatene av den foranalysen NOVA har gjennomført for Kongsvinger kommune.

1.2 Kongsvinger kommunes forventninger til BoSo

Kongsvingers forventninger til deltakelsen i Boligsosialt utviklingsprogram er formulert i søknaden til Husbanken og i kravspesifikasjonen til foranalysen. Forventningene dreier seg primært om de kommunale myndighetenes behov for mer og bedre kunnskap om den boligsosiale situasjonen i kommunen. Den ønskede kunnskapen er av to typer:

Kartlegging av den boligsosiale situasjon i kommunen. Først og fremst ønsker man kunnskaper om de boligsosiale fakta, dvs. data som viser hvordan den boligsosiale situasjonen i kommunen er med hensyn til sentrale aspekter som; forekomsten og fordelingen av ulike boligsosiale behov i befolkningen, de virkemidler og tiltak som anvendes for å dekke behovene, organiseringen av det boligsosiale arbeidet og den behovsdekning dette fører til. Data som belyser status for den boligsosiale virksomheten kan innhentes ved kartlegging av disse aspektene.

Kunnskap om effektive tiltak. Den andre typen kunnskap er basert på en analytisk tilnærming til det samme faktagrunnlaget. Ved ulike analyser av datamaterialet fra kartleggingen forventer man at det kan utvikles kunnskap om en bedre, mer målrettet og mer effektiv politikk på det boligsosiale området. I denne forbindelse påpekes det at en fruktbar og sentral metode for å oppnå kunnskap om en bedre boligsosial virksomhet, består i å jamføre lokale forhold med nasjonale utviklingstrekk.

Forventningene til foranalysen er at den først og fremst skal gi «en så god kartlegging som mulig» av den boligsosiale situasjonen i kommunen. De tema og problemstillinger som kommunen ønsker belyst angår først og fremst behovssituasjonen for ulike målgrupper, og hvor god behovsdekningen er med den politikken som er ført.

Den sterke understrekningen av behovet for mer, bedre og mer oppdatert kunnskap om de boligsosiale fakta i kommunen, og samtidig forventningene om kunnskap som kan føre til en mer effektiv og målrettet politikk, gir inntrykk av en kommune som i egne øyne ikke har lyktes med å utvikle og/eller gjennomføre en boligsosial politikk de vurderer som tilfredsstillende. I søknaden til Husbanken finner vi flere steder utsagn om forhold som ikke er tilfredsstillende løst. Av større interesse for det arbeidet som skal gjøres i forstudien er det at søknaden inneholder en reflektert oversikt over

problemer og utfordringer som må løses for at en bedre boligsosial virksomhet skal kunne utvikles og realiseres.

Her følger en kort oversikt over de *utfordringer* Kongsvinger kommune har lagt særlig vekt på å få belyst og utdypet videre:

1. Vedrørende boligbehovet påpekes det at dårlig dekning og manglende samsvar mellom behov og tilbud er en stor utfordring.
2. Mangelfullt bolig- og oppfølgingstilbud til ulike vanskeligstilte grupper.
3. Boligpolitikken er preget av for lite helhetlige løsninger.
4. Dårlig samordning av virkemiddelbruken grunnet fragmentert organisering.
5. Dårlig forankring av det boligsosiale arbeidet i egen organisasjon.
6. Dårlig integrering av den boligsosiale virksomheten i den generelle boligpolitikken.
7. Hvordan få til bedre fysisk tilpasning av den eksisterende boligmasse er en utfordring det legges stor vekt på å løse.
8. Hvordan få til bedre – mer optimal – bruk av Husbankens økonomiske virkemidler.

Det slår oss at denne oversikten både peker på viktige fenomener i det boligsosiale arbeidet, og at den er konkret – og avspeiler situasjonen i Kongsvinger. Erfaringer fra studier vi tidligere har gjort om organiseringen av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner, forteller oss at dette er fenomener de fleste kommuner strir med. Denne lista over utfordringer er imidlertid neppe fullstendig. Derfor har vi – i våre empiriske studier av Kongsvinger – hatt både ører og øyne åpne for at det også finnes andre utfordringer som kan ha like store konsekvenser som de som er nevnt her, dersom de ikke blir løst på en tilfredsstillende måte. Vi kommer nærmere tilbake til dette spørsmålet i kapittel 6.

Søknaden til Husbanken gir avslutningsvis også uttrykk for et ønske om at forstudien peker på *spesielle utfordringer og gir anbefalinger om konkrete satsningsområder og tiltak* i kommunens videre boligsosiale arbeid. Vårt svar på dette ønsket vil dels ha preg av å være direkte råd, men i like stor grad vil

det handle om å stille spørsmål og formulere alternativer kommunens administrasjon eller politikere bør ta stilling til. Disse rådene og spørsmålene vil dels være et direkte resultat av våre analyser av punktene overfor, dels vil de være basert på erfaring vi har kommet fram til gjennom tidligere forskning om boligsosialt arbeid i kommunene

1.3 NOVAs presisering og avgrensning av oppdraget

De temaer og utfordringer Kongsvinger peker på i sin kravspesifikasjon virker i utgangspunktet å være ganske dekkende for de problemer en kommune av Kongsvingers type står overfor. Sett på bakgrunn av den korte tiden vi hadde til rådighet for dette prosjektet, må vi understreke at alle problemer og utfordringer ikke kunne bli behandlet like grundig. Det gjelder først og fremst utfordringer og problemstillinger knyttet til estimering av de vanskeligstiltes behov og behovsdekning, og effektiviteten og måloppnåelsen av bestemte virkemidler. Disse aspektene ved den kommunale boligpolitikken kan belyses ved estimater/indikatorer basert både på administrative data (registreringer av søkere/brukere og ressursbruken på spesifikke virkemidler) eller gjennom befolkningsundersøkelser. Her ville tilfredsstillende analyser dels ha krevd nye datainnsamlinger, dels innsamling av data fra flere datakilder (for eksempel behovsestimeringer basert på offentlige registre, estimater på ressursbruk hentet fra offentlig statistikk og estimater på behovsdekning basert på surveyundersøkelser av ulike befolkningsgrupper). Egne datainnsamlinger – spesielt surveyundersøkelser – er tidkrevende, og har ikke vært aktuelle for denne undersøkelsen.

I den grad vi har vurdert det som forsvarlig å kommentere aspekter ved den boligsosiale virksomheten i Kongsvinger uten å ha oppdaterte og relevante data, har vi valgt å bruke eksisterende, eldre data der slike foreligger – med metodiske kommentarer, eller presentert forslag til hvordan relevante data burde samles inn. Det vil ellers være slik at fenomener som kan beskrives med kvantitative data – for eksempel endringer over tid – ofte også kan beskrives med kvalitative data i form av vurderinger gjort av personer som arbeider på det aktuelle feltet. Men slike vurderinger vil ofte kunne variere mye fra person til person, og må derfor brukes med stor forsiktighet. Generelt kan vi anta at en vurdering er mer å stole på desto lengre den som

vurderer har arbeidet med de fenomener vurderingen gjelder. Vi vil også anta at vurderinger som de fleste er enige om, er mer holdbare enn sprikende vurderinger. Vi vil også tro at vurderinger som angår endringer av bestemte variabler er mer å stole på enn vurderinger av (kompliserte) årsaksforhold. Med disse begrensninger i minne vil vi i noen tilfelle benytte oss av intervjupersonenes vurderinger der «hardere» data mangler.

1.4 Prosjektets design; metode og datagrunnlag

1.4.1 Design og metode

Design, forskningsmetode og datagrunnlag for dette prosjektet er i hovedsak bestemt av prosjektets formål, tema og problemstillinger. I tillegg har rammene for prosjektet – både med hensyn til tid og andre ressurser, hatt stor betydning for valg av metode. Et tredje moment som har hatt betydning for valget av forskningsmetode, er hvilke data som faktisk foreligger om de tema og problemstillinger som skal studeres. Tidsrammene for dette prosjektet gjorde det uaktuelt å gjennomføre større nye datainnsamlinger. Formålet fra kommunens side er primært å få kartlagt og analysert det boligsosiale feltet. På basis av dette ønsker kommunen anbefalinger om prioriterte satsningsområder og eventuelle omlegginger av den boligsosiale virksomheten.

Den primære oppgaven vi sto overfor her, var å foreta en case-studie av en kompleks organisasjon som produserer et differensiert produkt som antas å føre til en mer eller mindre god dekning av boligbehov som også har en mangefasettert karakter. Dette tilsa at vi valgte forskningsmetoder som gjorde det mulig å «gå både i dybden og bredden». Datamaterialet i dette prosjektet har bestått av offentlige, kommunale dokumenter (utredninger, planer, vedtak og årsrapporter), kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i den kommunale boligforvaltningen og sammenstillinger av kvantitative opplysninger fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall og statistikkbank. De kommunale dokumentene har gitt de mest fullstendige data om de boligsosiale behovene og hvordan de er bestemt; om den boligsosiale virksomheten (hvilke virkemidler som anvendes, hvordan virksomheten er organisert, målene for virksomheten og prioriteringen mellom målgrupper og tiltak) og om graden av måloppnåelse og behovsdekning i kommunen. Disse

dokumentene har i noen tilfeller også gitt innsyn i endringer i den boligsosiale virksomheten og bakgrunnen for slike endringer.

Det forskningsdesignet vi valgte gjør det også mulig å skape rom i prosjektet til å hente inn informasjon og kunnskap ut over det som strengt tatt var nødvendig for å belyse de temaer og utfordringer Kongsvinger spør etter. Først og fremst gjelder det data som er egnet til å belyse kommunens arbeid med, og de intervjuedes vurdering av, de strategiske forvaltningsoppgavene, ansvars plasseringen og den valgte NAV-løsningen.

1.4.2 Data

Datamaterialet vi trenger i dette prosjektet består av karakteristika ved de boligsosiale virkemidlene, behov og målgrupper, ressurser og mål for resultatene av virksomheten, indikatorer for effektivitet av ulike virkemidler, organisering og beslutningssystem, eksistensen av boligsosiale handlingsplaner osv. Disse dataene er av svært ulik karakter og vil i ulik grad være samlet eller oppsummert i kommunale dokumenter og planer. I noen tilfeller vil det dreie seg om data i form av vurderinger som gjøres av enkeltpersoner som bekler ulike posisjoner i den kommunale administrasjon. Slike vurderinger kan være av individuell eller kollektiv art, og være mer eller mindre gjennomtenkte. I alle tilfelle vil de kunne være av stor interesse.

1.4.3 Dokumentoversikt

Vårt opplegg for innsamling av de nødvendige data omfatter for det første innsamling av relevante kommunale dokumenter; planer, utredninger, budsjetter og vedtak av ulik art. Videre innebærer det kvalitative intervjuer med viktige kommunale aktører på både strategisk og operativt nivå, og intervjuer av brukere og mottakere av boligsosiale goder – eller representanter for ulike brukergruppers interesseorganisasjoner. I tillegg har vi brukt relevant statistisk materiale fra Statistisk sentralbyrå og fra Husbanken til å belyse utfordringer og behov i Kongsvingers boligsosiale arbeid, og for å sammenligne situasjonen i Kongsvinger med både landet totalt sett og med lignende kommuner. Disse statistiske opplysningene må ses i sammenheng med kommunens vedtatte Boligutbyggingsprogram 2010–2013.

De viktigste dokumenter vi har gjennomgått er følgende:

Boligbyggeprogram for Kongsvinger kommune 2010–2013. Vedtatt i kommunestyret 10.12.2009.

Evaluering av forvaltningen av Kongsvinger kommunes boligmasse samt bygging av omsorgsboliger i borettslag. Evaluering utarbeidet av ass. Råd-
mann for behandling i Komité A, 14. august 2007, samt Kommunestyret
30. august 2007.

Kommuneplanen 2010–2021. Vedtatt i kommunestyret 1. oktober 2009

Kommunedelplan for Helse og Omsorg 2010–2021, datert 7.12. 2010

Ruspolitisk handlingsplan 2010–2013. Vedtatt 11.2 2010

Boligsosial handlingsplan, datert 28.2 2003

1.4.4 Intervjuingen; opplegg og gjennomføring

Dokumentstudier og statistikk gir først og fremst informasjon om strukturelle forhold og endringer på dette området. Offentlige dokumenter gir i mindre grad opplysninger om årsakene til endringer som har funnet sted; og i enda mindre grad om årsakene til at endringer *ikke* har funnet sted, selv i situasjoner hvor det var noe «alle» ventet. Skal man få en god forståelse av (den boligsosiale) virksomheten i en kommune, kreves det – i tillegg til kjennskap til strukturelle forhold – også kjennskap til beslutningsprosesser – særlig ved større endringer (hvilke alternativer som har blitt vurdert før beslutninger ble fattet, hvilke argumenter som er brukt og hvilke forventninger aktører i ulike posisjoner har hatt til ulike alternativer). Videre er kunnskap om eventuelle fag- og interessekonflikter, ut over det som manifesterer seg ved votering i politiske organer, viktig – særlig dersom vedtatte endringer og tiltak ikke har ført til de forventede resultater. Slike opplysninger vil det ofte bare være personer i nøkkelposisjoner i den kommunale forvaltningen og i det politiske systemet som sitter inne med. Om det ikke er alvorlige konflikter mellom og innen de organer som utvikler, vedtar og setter politiske tiltak ut i livet, kan det likevel være ulike vurderinger og oppfatninger om hvor hensiktsmessig, effektiv og målrettet en bestemt politikk er. For å fange inn også disse sidene, og for å kunne gi et mer fullstendig bilde av den boligsosiale virksomheten som drives av Kongsvinger

kommune, gjennomførte vi derfor en serie kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i den kommunale forvaltningen, politikere og brukere.

Når det gjelder disse kvalitative intervjuene, mener vi at utvelgelsen av personer og de roller disse personene fyller i det boligsosiale arbeidet, er viktigere enn antall personer vi har intervjuet. Hvor mange som bør intervjues må bestemmes av hvor fragmentert eller sentralisert det boligsosiale arbeidet i Kongsvinger er organisert. På det operative nivået bør det ideelt sett intervjues én representant fra hver av de tjenesteenhetene som tildeler og setter ut i livet de ulike boligsosiale virkemidlene (kommunale boliger, bostøtte, boligtilskudd, startlån, booppfølgingstjenester). Når det gjelder de kommunale boligene i Kongsvinger, er tildelingsoppgaven delt på to enheter, Tildelingsteamet og NAV, mens driften og øvrige forvaltningsfunksjoner er plassert i Kongsvinger boligstiftelse. Videre er det viktig at både det politiske nivået og rådmannsnivået (det strategiske nivået i administrasjonen) er representert. I Kongsvinger er forvaltningen av de boligøkonomiske virkemidlene samt tildelingen av ordinære boliger til vanskeligstilte, lagt til NAV, hvilket tilsa at også representanter for NAV måtte intervjues. Prinsipielt sett burde de enkelte tjenesteenheter være representert med intervju både fra ledelse og fra saksbehandlernivå. Mye taler for at det burde intervjues minst én representant for eventuelle eksterne aktører som kommunen samarbeider med i løsningen av boligsosiale oppgaver. Sist, men ikke minst, var det viktig å få intervjuet minst én bruker og/eller én representant for en brukerorganisasjon. For å ivareta alle disse hensynene, ble det fort tale om å intervju 15–20 personer.

Vi kunne ikke bruke mye tid på å finne fram til et utvalg av intervjupersoner som oppfylte disse kriteriene, og hadde på forhånd heller ikke den inngående kunnskap slik utvelgning krevde. Vi fikk uvurderlig hjelp fra administrasjonen ved Hege Nordby og andre med inngående kjennskap til kommunens boligadministrasjon, som presenterte et forslag på 24 intervjupersoner med stilling og kontaktdata. Vi oppnådde å få intervjuet 19 av disse de fire dagene vi oppholdt oss i Kongsvinger. Intervju med ekstern aktør og to av de foreslåtte brukerrepresentantene lot seg dessverre ikke gjennomføre. Vi fikk gjennomført intervju med 19 personer – derav kun én brukerrepresentant. Vi hadde lagt opp til enkeltvise intervjuer med hver

enkelt person. I de fleste tilfeller ble dette også realisert. Kun i tre tilfeller ble to personer intervjuet sammen. Dette var personer som jobbet i samme enhet. Vi vurderer det slik at det ikke hadde noen betydning for de opplysninger som ble gitt. I noen tilfelle kan slike gruppeintervjuer ha en mer verdi utover individuelle intervjuer da dialogen mellom de som blir intervjuet kan framskaffe data som ikke like lett kommer til overflaten i enkeltstående intervjuer. Intervjuene ble foretatt i tidsrommer 22. til 28. mars 2011.

2 Boligsosial virksomhet – teoretisk tilnærming

2.1 Sentrale variabler og begreper

En kartlegging er aldri forutsetnings- eller teoriløs. Vi har i tidligere studier, blant annet Langsether m.fl. (2008), utviklet et teoretisk begrepsapparat for – og beskrevet – organiseringen av den boligsosiale virksomheten i norske kommuner. Våre erfaringer med å bruke dette begrepsapparatet gir oss så langt grunn til å mene at dette er et fruktbart verktøy for å identifisere, kartlegge og forstå de vanligste måter denne virksomheten drives og organiseres på i mellomstore og større norske kommuner. Vi baserer studiet av den boligsosiale virksomheten i Kongsvinger på den samme teoretiske referanserammen. Den tar utgangspunkt i egenskaper og karakteristika som er sentrale for den boligsosiale virksomhetens organisering og praksis i denne typen kommuner.

De grunnleggende kategorier som den boligsosiale virksomheten i kommunene kan beskrives ved, er først og fremst de eksisterende *boligsosiale behovene* og det *boligsosiale virkemiddelapparatet* kommunene disponerer for å dekke disse behovene. Disse virkemidlene er av ulik karakter; de kan iverksettes alene eller kombineres i tiltak som produserer goder og tjenester for personer og hushold som av ulike grunner er kategorisert som «vanskeligstilte på boligmarkedet». De goder og tjenester det her dreier seg om dekker ulike boligrelaterte behov og fordeles til befolkningen – dels etter kjønn og dels etter faste kriterier, som dels er lokalt og dels er sentralt bestemt. Å sette disse virkemidlene ut i livet krever at bestemte *forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk* karakter blir løst. Hvilke tjenesteenheter som utfører hvilke oppgaver legger vi til grunn for klassifiseringen av organisasjonsstrukturen som henholdsvis mer eller mindre *konsentrert* eller *fragmentert*. De boligsosiale virkemidlene kommunene disponerer, de forvaltningsoppgaver bruken og fordelingen av disse virkemidlene fører med seg, hvilke organer (etater, tjenesteenheter) kommunene har etablert (eller brukt) for å løse disse

oppgavene, og hvordan arbeidet med å løse disse oppgavene er organisert (hvem som gjør hva) definerer hovedmønstret i organisasjonsstrukturen for den boligsosiale virksomheten og utgjør den naturlige kjerne i det vi kan kalle en *modell for organisering av kommunal boligsosial virksomhet*.

2. 2 Boligsosiale virkemidler

Generelt sett inkluderer boligpolitikken alt fra overordnede målsettinger og lovreguleringer, via mer eller mindre avgrensede policyer, til et bredt virkemiddelapparat – disponert av kommunene. De boligsosiale virkemidlene kommunene disponerer kan deles inn i to hovedkategorier (Langsether m.fl. 2008): Individrettede (for eksempel startlån og bostøtte) og systemrettede (for eksempel statlige lån til kommunene til bygging av utleieboliger).

I denne undersøkelsen er vi primært opptatt av de individrettede virkemidlene. Disse kan videre deles inn i tre kategorier; *de boligøkonomiske virkemidler, kommunale utleieboliger og booppfølgingstjenester*. De boligøkonomiske virkemidlene består av statlig finansierte startlån og tilskudd til kjøp eller utbedring av egen bolig og den statlige bostøtten. Her kan vi også plassere kommunal bostøtte og den del av sosialhjelpen som går til boligformål, dekking av husleierestanser og lignende.

De kommunale utleieboligene består som oftest av ulike kategoriboliger som er øremerket for bestemte brukergrupper. Dette kan være ordinære kommunale boliger for vanskeligstilte, boliger for ungdom, trygde- og omsorgsboliger eller boliger knyttet til ulike typer av særomsorg (for eksempel flyktninger/asylsøkere, rusmisbrukere, psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske problemer). I tillegg til de kommunalt eide utleieboligene kan kommunene også formidle boligsøkere til det private leiemarkedet. Slik formidling benyttes gjerne overfor boligsøkere som ikke er vanskeligstilte nok til å komme i betraktning ved tildeling av kommunale boliger (Langsether 2005). Kommunene benytter også midlertidige boløsninger (hospits o.l.) overfor bostedsløse og personer i akutt nød.

Booppfølgingstjenester er tjenester som tilbys boligsøkere som trenger praktisk bistand for å etablere og opprettholde en stabil bo- og livssituasjon. Dette skal være et individuelt tilpasset tilbud satt sammen av ulike tjenester brukeren har behov for, og tiltak vil derfor ofte være svært sammensatt

(Ytrehus m.fl. 2007). Det kan for eksempel gis praktisk bistand eller opplæring/veiledning i hjemmet (hjemmehjelp) og ergoterapeuter kan vurdere tilrettelegging av bolig eller boligbehov. Andre aktører kan være aktivitører, saksbehandlere og spesialkonsulenter innen rus og psykisk helsevern, psykiatrisk sykepleie, personlige assistenter, avlastere osv.

2.3 Modeller for organiseringen av den boligsosiale virksomheten i kommunene

Våre tidligere studier antyder at det ofte er store forskjeller mellom kommunene i måten de organiserer den boligsosiale virksomheten på, og at de ulike modellene vi kan identifisere for hvordan virksomheten er organisert har et svært ulikt potensial for å løse de boligsosiale utfordringene kommunene står overfor. I noen tilfeller – for eksempel der organiseringen er svært fragmentert – er det nettopp denne organiseringen som skaper problemer, i dette tilfellet problemer med å utvikle og iverksette en helhetlig politikk overfor folk som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Tidligere analyser antyder imidlertid også at det er flere måter å organisere dette arbeidet på som gir rimelig tilfredsstillende løsninger på de oppgaver og problemer kommunene står overfor på dette området.

Når omfanget og arten av utfordringer på det boligsosiale området i en kommune skal kartlegges, er det nødvendig å ha en modell av den boligsosiale virksomheten å gå ut fra. Denne modellen må beskrive de goder og tjenester som skal produseres og fordeles, hvordan dette arbeidet gjøres, hvem (hvilke etater, fagenheter) som gjør hvilke oppgaver i denne forbindelsen, organisasjonsstrukturen som denne virksomheten iverksettes gjennom og resultatene av virksomheten. En slik modell vil – desto mer fullstendig den er – gjøre det mulig å lete systematisk etter utfordringer i det boligsosiale terrenget.

Her skal vi skissere en enkel modell for den boligsosiale virksomheten i kommunene. De primære elementene i denne modellen er eksistensen av:

- boligrelaterte behov som det er en kommunal oppgave å dekke,
- et virkemiddelapparat til dekning av behovene,
- en (drifts)organisasjon til å iverksette den vedtatte politikken,
- en organisasjon for planlegging og løsning av boligstrategiske forvaltningsoppgaver,
- løsning av forvaltningsoppgaver av operativ art – iverksetting av politikken,
- løsning av strategiske forvaltningsoppgaver; fastsetting av mål, avsetning av ressurser til virkemiddelbruken, etablering av metoder for registrering, rapportering og evaluering av resultatene av den politikken som er ført, evaluering av organisasjonsstrukturen osv,
- rutiner, instruksjer og avtaler for å sikre god saksbehandling, nødvendig koordinering og samarbeid under utvikling og gjennomføring av politikken,
- rutiner og instruksjer som ivaretar hensynet til politikken forankring og etablerer klare ansvarsforhold, særlig for politikken gjennomføring,
- kompetanse og institusjoner for læring av egne og andres erfaringer,
- holdninger av relevans for utvikling og iverksetting av politikken,
- omfang og art av brukermedvirkning.

Ut fra den kunnskap vi i dag har om sammenhenger på dette feltet, vil vi som et utgangspunkt for denne undersøkelsen av Kongsvinger kommune vente å finne at sentrale karaktertrekk ved den boligsosiale praksis og organisering som disponerer for problemer og utfordringer i kommuner som ligner Kongsvinger, også vil gi opphav til lignende problemer og utfordringer i Kongsvinger.

For de fleste kommuner vil organiseringen av den boligsosiale virksomheten være lik organiseringen av virksomheten på andre tjenesteområder. Er den kommunale virksomheten organisert i tråd med en to-nivå modell kan vi anta at dette også gjelder for den boligsosiale virksomheten. Organiseringen av den boligsosiale virksomheten har imidlertid også ofte sine særtrekk; det viktigste særtrekket er kanskje den svært fragmenterte organiseringen av denne virksomheten i de fleste kommuner. Graden av fragmentering på dette området ser ut til å være uavhengig av om kommunen er

organisert etter en to-nivåmodell eller ikke. Organisasjonsmessig skille av bestiller- og utførerrollen vil også ofte ha sin særegne utforming og begrunnelser når det gjelder forvaltningen av boligsosiale goder og tjenester. Vi skal merke oss at norske kommuner – i tråd med tradisjonene i det kommunale selvstyret – i stor grad selv kan bestemme arten, omfanget og kvaliteten av de boligsosiale tiltak de stiller til disposisjon for sine innbyggere, og måten den boligsosiale virksomheten organiseres på. Bare den statlige bostøtten – som er statlig regelstyrt og finansiert – bryter med dette mønsteret.

2.4 Forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter

2.4.1 Forvaltningsoppgaver

På kommunalt nivå krever realiseringen av de aktuelle virkemidlene løsning av ulike **forvaltningsoppgaver** – hvorav noen er like for de fleste virkemidler, mens andre er spesifikke for hvert enkelt virkemiddel. Forvaltningsoppgavene er dels av **operativ karakter** – dvs. at de dreier seg om å sette aktuelle virkemidler ut i livet (som for eksempel tildeling av bolig eller lån, gjennomføring av en tjeneste, utleie, formuesforvaltning, rapportering og lignende), dels er de av **strategisk karakter** (for eksempel planlegging, målformulering, framskaffelse av virkemidlene og nødvendige ressurser og kompetanse for å sette dem ut i livet, etablering av en organisasjon for iverksetting, utarbeidelse av rutiner for koordinering og saksbehandling, utarbeidelse av rutiner for rapportering av resultater og evaluering av resultater og organisasjon).

2.4.2 Forvaltningsorganer

Klassifiseringen av boligsosiale forvaltningsoppgaver som henholdsvis operative eller strategiske, gir i neste omgang grunnlag for å klassifisere de organisatoriske enhetene som den kommunale administrasjonen består av som henholdsvis *operative og strategiske forvaltningsorganer*, etter hvorvidt de hovedsakelig har ansvaret for/arbeider med strategiske eller operative oppgaver. Her vil det ikke være et «én til én» forhold; arbeidet med en operativ oppgave kan være lagt til et strategisk organ. I små kommuner kan

det for eksempel forekomme at tildeling av boligtilskudd er lagt til rådmannsnivået.

2.5 Prinsipper for organisering av kommunal virksomhet

2.5.1 Særomsorg vs. universelle omsorgsløsninger

På det generelle plan er vi vitner til en utvikling av en stadig mer omfattende og differensiert offentlig gode- og tjenesteproduksjon, der formålet er å dekke stadig mer differensierte og sammensatte behov i befolkningen. Denne gode- og tjenesteproduksjonen foregår med en stadig større spesialisering og økende arbeidsdeling. Folks behov, både generelt og på boligområdet spesielt, kan dekkes på alternative måter og ved ulike former for tjenesteproduksjon. I kommunene fører denne utviklingen til en stadig debatt om hvordan denne tjenesteproduksjonen skal organiseres. Skal man høste fordelene av økende arbeidsdeling og spesialisering innenfor kommuneorganisasjonen og bygge opp en kommunal forvaltning splittet opp på et stort antall tjenesteenheter, som hver for seg leverer sin begrensede del til den totale behovsdekkingen? Eller skal man organisere produksjonen ut fra et prinsipp om at de ulike enheter/etater skal levere et sammensatt produkt, som er satt sammen slik at det best mulig dekker ulike gruppers komplekse behov? Det siste tilfellet bygger på prinsippet om særomsorg, det første bygger på prinsippet om universelle omsorgsløsninger. Begge disse måtene å organisere virksomheten på krever koordinering; i det første tilfelle en koordinering mellom selvstendige, spesialiserte produksjonsenheter; i det siste tilfellet en intern koordinering av de tjenester som til sammen utgjør en særomsorg.

Et sentralt og reelt koordineringsproblem vil derfor være avveiningen mellom å organisere tjenesteproduksjonen i faglige enheter med en tjenestemeny spesialisert for å dekke ulike målgruppers behov (prinsippet om særomsorg) eller å etablere et stort antall tjenesteenheter, hver rettet mot dekning av spesifikke tjenestebehov (prinsippet om universelle omsorgsløsninger). Særomsorg har historisk sett vært den dominerende form man har valgt for organiseringen av offentlig omsorgstjenester. Vi vil tro at den som regel også har vært en effektiv måte å yte bistand på til brukergrupper med et

fåfall klart definerte behov (for eksempel personer med funksjonsnedsettelse). Selv om brukerbehovene også i slike tilfeller kan være komplekse, vil de likevel i stor grad begrense seg til kjente problemstillinger for en målgruppespesialisert fagenhet. Slik sett gir særomsorgen mulighet til å utvikle skreddersydde omsorgsløsninger for brukerne innen ulike målgrupper. På den annen side vil en slik organisering lett føre til ulikheter i tilbud, og behovsdekning, mellom målgruppene. Det vil f.eks. gjelde på det boligsosiale området.

Når det dreier seg om dekningen av boligsosiale behov kan organisering av tjenesteproduksjonen basert på universelle prinsipper også tenkes å skape problemer for utvikling av tiltak overfor personer med særlig sammensatte hjelpebehov. For forvaltningen vil en slik fragmentert organisering kunne bety at den ikke får mulighet til å bruke den kompetansen den samlet rår over til å utvikle og tilby helhetlige tiltakspakker tilpasset folks behov. Videre kan en fragmentert organisasjon bety at boligforvaltningens personale er spredt på en rekke tjenesteenheter, hvor de er isolert fra kolleger med tilsvarende fagkompetanse. En slik organisering vil gjøre det vanskelig å bygge opp en god boligsosial fagkompetanse i kommunen, og en kan stille seg spørsmålet om dette i seg selv kan føre til en faglig sett dårligere boligpolitikk overfor de vanskeligstilte enn det som hadde vært mulig ved en mindre fragmentert organisasjon.

2.5.2 Fragmentert eller konsentrert organisering

Forvaltningen av de ulike boligsosiale virkemidler – og de strategiske og operative oppgavene knyttet til å framskaffe og å sette dem ut i livet – kan altså være organisert svært ulikt. Den kan være lagt til ett, eller et fåtall, organer/tjenesteenheter – for eksempel et boligkontor. Da snakker vi om en *konsentrert organisering*. Eller den kan være spredt på mange enheter – da snakker vi om en *fragmentert organisering*. Dersom forvaltningen av enkelte virkemidler er splittet etter tildeler-utfører-dimensjonen betyr det en ytterligere fragmentering av den samlede forvaltningen.

I tillegg til disse egenskapene ved den boligsosiale organisasjonen vil også andre faktorer ha betydning for resultatene av den boligsosiale virksomheten. Det vil først og fremst gjelde måten å samarbeide på for å løse de

problemer som en omfattende fragmentering kan skape. Videre vil resultatene av og kvaliteten på det boligsosiale arbeidet avhenge av kvaliteten på saksbehandlingen, personalets kompetanse og ferdigheter, samarbeidsrelasjoner med eksterne aktører (både offentlige og private), fordelingen av ansvar og beslutningsrett mellom ulike organer, hvilke metoder man har for resultatmåling, eksistensen av organer og rutiner for rapportering og informasjon, holdninger og andre føringer for det boligsosiale arbeidet.

3 Kongsvinger kommune – sosio-demografiske forhold og boligbygging

3.1 Befolkningsutvikling

Ved inngangen til 2010 var det registrert bosatt 17 377 mennesker i Kongsvinger kommunene. Det var 24 færre enn i 2001. I Hedmark fylke hadde folketallet i samme periode økt med 2710, fra 187 999 til 190 709, en økning på 1,4 prosent. I Norge økte folketallet i samme periode med 7,9 prosent. Folketallet i Kongsvinger steg svært lite fra 1920 til 1960. Det var en økning på 1960-tallet og enda sterkere på 1970-tallet. Folketallet fortsatte å øke fram til midten av 1980-tallet før deretter å gå tilbake. Sammenlikner vi folketallet i 1980 og 2010 har folketallet stått på stedet hvil i denne perioden (Statistisk sentralbyrå 2003:31). Boligbyggeprogrammet for perioden 2010–2013 er forankret i kommuneplanen 2010–2021 som har en offensiv strategi for befolkningsvekst. Nå er det ikke noe enkelt én til én forhold mellom boligbygging og befolkningsvekst. Mellom 1980 og 2010 steg antall boliger i Kongsvinger med 2568, mens folketallet var tilnærmet konstant. Man kan imidlertid ikke utelukke at nybyggingen også har representert en ønsket modernisering av boligmassen som kan ha bidradd positivt til befolkningsutviklingen. I følge Statistisk sentralbyrå er det tomme boliger i Kongsvinger kommune. I 2010 var det registrert 9171 bebodde og ubebodde boliger i kommunen, mens det var registrert 8233 bosatte privathusholdninger. Boliger uten bosatte husholdninger tilsvarer omtrent 10 prosent av den registrerte boligmassen og er sannsynligvis perifert beliggende boliger av lav standard som er fraflyttet som helårsboliger og som nok i noen grad fortsatt er i bruk som fritidsboliger. Dette er relativt vanlig på den norske landsbygda (Nordvik og Gulbrandsen, 2009), og tallet for Kongsvinger er nok ikke spesielt høyt i den forbindelse.

Flyktninger

I mange norske kommuner er bosetting og integrering av flyktninger en viktig del av det boligsosiale arbeidet. I 2009 var det 16 personer i

Kongsvinger som mottok introduksjonsstønad. Gjennomsnittstallet for perioden 2005 til 2009 var omtrent det samme, 15,8. Dette er betydelig lavere enn for eksempel Hamar og kommunene rundt Hamar. Både i Hamar, Ringsaker og Stange var det i 2009 mellom 50 og 58 personer som mottok slik stønad, men det var også flere i Elverum, Trysil og Løten. I 2009 ble det gitt 0,9 introduksjonsstønader per 1000 innbyggere, i resten av Hedmark var dette tallet 1,7 og i landet som helhet 2 per 1000 innbyggere. Bosettingen av flyktninger har imidlertid vært betydelig høyere i tidligere år. Siden 1980-tallet har man tatt i mot ca. 20 flyktninger årlig, og etter noen års stillstand skal etter planene bosetting av flyktninger igjen økes opp til det tidligere nivået.

3.2 Boligbygging

Mens folketallet har holdt seg konstant, har antall boliger økt, fra 6603 i 1990 til 7897 i 2001. Folketellingstallene fra 2001 viser antall bebodde boliger. I 2010 var det i alt 9171 boliger i Kongsvinger kommune, bebodde og ubebodde. I de senere år var boligproduksjonen særlig høy i 2007. Det var særlig flerbolighus som da forekom mer hyppig enn vanlig, men også antallet eneboliger økte. Men utenom 2007 har boligproduksjonen de seneste åra ligget mellom 40 og 80 boliger.

Tabell 1 viser samlet boligmasse i 2010. Kolonnen helt til høyre viser den prosentvise fordelingen av ulike boligtyper, mens hver rad i tabellen viser når boliger av ulik type ble bygget. Kongsvinger er først og fremst en småhuskommune. Over 76 prosent er enten eneboliger, tomannsboliger eller rekkehus, med eneboliger som den dominerende form. Nesten 55 prosent av boligene er eneboliger. Utenom småhusene, har kommunen 18,1 prosent av boligmassen lokalisert i boligblokker. To prosent er å finne i bygninger for bofellesskap, mens drøyt fire prosent er klassifisert som boligenheter i andre bygningstyper. Både blokker og rekkehus ble i særlig grad ferdigstilt på 1970-tallet. Nesten to av tre blokkleiligheter ble ferdigstilt i dette 10-året, og etter hva vi har fått vite også tidlig i 10-året. Nesten hvert annet rekkehus i kommunen ble bygget på 70-tallet. Blokkene er uten heis, og heller ikke rekkehus er kjent for god tilgjengelighet for mennesker med fysiske funksjonshemninger. Borettslagsleilighetene er særlig lokalisert til Kongsvinger

sentrum. 60 prosent av boligene i dette området er borettslagsboliger, forvaltet av Kongsvinger og omegns boligbyggelag (KOBBL's hjemmeside). Av totalt 2678 boliger i borettslag tilknyttet KOBBL, er 52 prosent å finne i blokk og 48 prosent i småhus (NBBL 2011). Vi antar at hovedtyngden av boliger med fire rom (50,4 prosent) er å finne i småhusene, slik at blokkleilighetene først og fremst består av 2- og 3-roms leiligheter.

Tabell 1 Boligmassen i Kongsvinger kommune 2010 fordelt etter boligtype og byggeår. Horisontal prosentuering. (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

	Før-krigs	1941–60	1961–70	1971–80	1981–90	1991–2000	Etter 2000	Ukjent byggeår	N:	
Enebolig	18,9	18,1	16,1	17,6	14,2	5,3	5,0	4,8	5015	54,7
Tomannsbolig	12,1	16,8	2,5	15,2	16,9	18,9	13,4	4,3	561	6,8
Rekkehus, kjedehus andre småhus	10,8	6,6	13,0	49,5	7,1	4,1	6,6	2,4	1369	14,9
Blokk	7,7	4,5	10,6	60,1	6,8	-	8,3	2,0	1656	18,1
Bygning for bofelleskap	8,5	4,3	-	1,1	2,7	12,8	63,3	7,5	188	2,0
Andre bygningstyper	11,5	11,0	6,0	2,6	12,0	10,2	24,0	22,5	382	4,2
Alle:									9171	

I desember 2009 vedtok Kongsvinger kommune et boligbyggingsprogram for perioden 2010 til 2013. Kommuneplanen for perioden 2010–2021 har en offensiv strategi for befolkningsvekst. For å oppnå en årlig befolkningsvekst på én prosent, har kommunen i sitt boligbyggeprogram forventet en boligproduksjon på 130 nye enheter per år. I de senere år er det bare i 2007 man kom opp på dette nivået.

I 2007 innførte Kongsvinger kommune eiendomskatt for hele kommunen. Gjennomsnittlig eiendomskatt for en enebolig på 120 kvadratmeter ble i 2009 beregnet til 2 675 kroner.

3.3 Levekår

Kongsvinger har store samfunnsutfordringer knyttet til levekår (Levekårsindeks på 8,5 i 2008). Kongsvinger-regionen ble videre hardt rammet av finanskrisa med nedbemanning og utflytting av virksomheter, særlig innen industrien og annen konkurranseutsatt næring. Under finanskrisa høsten

2008 forsvant over 500 arbeidsplasser. Nå ble sannsynligvis de direkte følger for Kongsvinger kommune mindre enn disse tallene skulle tilsi, da Kongsvinger var og er en kommune med relativt sett stor innpendling. Men arbeidsledigheten økte og nådde 4,2 prosent helt ledige ved utgangen av februar 2010. Dette er betydelig høyere enn landsgjennomsnitt og fylkesgjennomsnitt. Det er særlig problematisk at 500 unge under 25 år er utenfor arbeid og skole eller annen aktivitet.

Kongsvinger har videre høyere andel uførepensjonister enn fylket og landet (15,6 prosent av aldergruppen 18–67 år er uførepensjonister i Kongsvinger mot henholdsvis 12,6 og 9,7 prosent i fylket og landet), flere langtidsledige og også høyere legemeldt sykefravær enn i fylket og landet. Kommunen har videre høyere andel mottakere av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og stønadslengden er lengre enn landet og fylket.

I 2001 var 744 av innbyggerne 80 år eller eldre. I 2011 var antallet i samme aldersgruppe økt til 846.

I sum bidrar disse utfordringene også til utfordringer på boligmarkedet for mange av kommunens innbyggere. Tallene viser også behovet for en tett kobling mot NAV sine oppgaver. Bolig er et viktig grunnlag for å muliggjøre målet om flere i arbeid og aktivitet. Boligutfordringene griper således rett inn i NAV-reformens kjerne. NAV Kongsvinger har ansvar for tildeling av boliger til vanskeligstilte, akuttboliger for bostedsløse, bosetting av flyktninger, gjeldsrådgivning, deler av rusarbeidet og Husbankens låne- og støtteordninger.

4 Boligsosial planlegging i Kongsvinger kommune – kort historikk

4.1 Boligrelaterte program og planer

En rekke av kommunens planer har bolig som forutsetning. Flere av planene er utarbeidet og vedtatt i 2009. Harmonisering av planverket i forhold til boligutfordringene vil således være nødvendig som en del av utviklingsarbeidet på dette området. I følge søknaden til Boligsosialt utviklingsprogram understreker målene i *Kommuneplanen 2009–2021* behovet for behovsanalyse og godt planarbeid for utsatte grupper, helt i tråd med de føringer som ligger for Boligsosialt utviklingsprogram. Det er utarbeidet og vedtatt *Boligbyggeprogram for Kongsvinger Kommune 2010–2013*. Det foreligger en *Boligsosial handlingsplan* som ble vedtatt 28.2.2003, men denne er ikke blitt fulgt opp eller rullert. Det foreligger også en *evaluering av forvaltningen av Kongsvinger kommunes boligmasse*. Kommunen fikk 11. februar 2010 vedtatt en *Rusmiddelpolitisk handlingsplan for 2010–2013* hvor det fremgår at boligsituasjonen for rusmiddelmisbrukere ikke er tilfredsstillende. Ved behandling av planen ble det vedtatt å skaffe til veie 15 boliger for rusmisbrukere i henhold til behovsanalyse fra NAV. Dette kan skje gjennom kjøp og/eller nybygg. Samtidig er Kongsvinger boligstiftelse, som forvalter kommunens utleieboliger, blitt bedt om å avvikle/selge 10 andre mindre egnede enheter. To prosjektstillinger, knyttet til oppfølging i bolig av rusmisbrukere samt oppfølging av LAR-pasienter, er i planen videreført som kommunale stillinger etter endt prosjektperiode. Kongsvinger kommune ble i 2009 tildelt midler fra NAV til dekning av lønn til to stillinger som miljøterapeuter, én for styrking av oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse – i kommunens prosjekt rusmisbrukere – og én til oppfølging av pasienter i legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Prosjektstillingene ble videreført i Ruspolitisk handlingsplan med kommunal finansiering. Kommunen har dermed påtatt seg ansvar for å finansiere i alt fire nye stillinger. Disse prosjektene blir vurdert som et godt utgangspunkt for utvikling av differensierte botilbud for

rusmiddelmissbrukere. Som ledd i opptrappingsplan for psykisk helse har kommunen opprettet en egen enhet for bedre å ivareta dette arbeidet. Den nye enheten, Psykisk helse, omfatter de tjenester til rusmiddelmissbrukere som tidligere lå hos NAV, samt kommunens psykiatriske sykepleiere, boveiledere og miljøarbeidere, i dag organisert i Helseenheten. I Planprogram for *Kommunedelplan Helse 2010–2021* foreslås tre hovedsatsningsområder: Lavest Effektive OmsorgsNivå (LEON), Folkehelse og forebygging samt Kompetanseheving. Kongsvinger kommunes Plan for omsorgsboliger fra år 2000 la opp til en god planlegging og gjennomføring av bygging av omsorgsboliger over en 4-årsperiode. Samtlige 103 tilsagn, med unntak av 5 til psykiatriboliger, ble benyttet, dvs. totalt 98 omsorgsboliger. Siste prosjekt, Holttunet Bofellesskap, sto ferdig for innflytting i desember i 2007. Samtlige boliger med sine forskjellige boformer er benyttet fullt ut i dag. Det er bemanning der hvor det er nødvendig for å kunne ta i bruk boligene både innen psykiatri og dobbeltdiagnose, samt for eldre og utviklingshemmede, både med og uten heldøgns omsorg. Den siste planen som bør nevnes er *Flyktningplanen 2009–2012*. Kongsvinger kommune har gjennom mange år fått midler fra Husbanken til bygging og innkjøp av boliger til flyktninger, senest i 1994 ved en stor bosetting av bosniere. Bosetting av flyktninger har ligget nede noen år, men skal nå tas opp igjen.

4.2 Boligsosial handlingsplan 2003–2006

Kongsvinger var tidlig ute med å lage en boligsosial handlingsplan. Arbeidet ble påbegynt i år 2000, planen ble vedtatt i februar 2003 og gjort gjeldende for perioden 2003–2006. Problemet med denne planen er at den – etter en samstemmig vurdering av våre intervjuobjekter – «aldri ble tatt i bruk».

Denne planen er etter vår vurdering et policy-dokument som svarer godt på de boligsosiale utfordringer Kongsvinger hadde den gang. Hovedvekten ble i første omgang lagt på å få oversikt over, og identifisere, de viktigste boligsosiale behovene. I neste omgang ble det lagt vekt på å evaluere det eksisterende tilbudet av virkemidler og tiltak, og å utvikle nye tiltak for å dekke behovene. Som naturlig er i en plan som ble laget på den tiden, ble hovedvekten lagt på å skaffe oversikt over boligbehovet i ulike grupper av vanskeligstilte, vurdere det eksisterende boligtilbudet i lys av det anslåtte

behovet og på grunnlag av dette estimere behovet for nybygging. Planarbeidet ble basert på oppdaterte data om befolkningsutviklingen, det ble integrert i det øvrige planarbeidet i kommunen – også kommuneplanen. Derved ble de boligsosiale tiltakene også integrert i den generelle bolig- og utbyggingspolitikken. Planen drøftet også ulike måter for å forvalte og fordele den kommunale boligmassen, og drøftet hvordan man kunne bli dyktigere til å bruke de statlige støtteordninger på boligområdet til fordel for de vanskeligstilte.

Planarbeidet hadde politisk dekning; det ble igangsatt ved et vedtak i Utvalget for Næring og Administrasjon 14.11.2000. Planen ble laget av et arbeidsutvalg, bestående av fagfolk fra sentrale fagavdelinger i administrasjonen, nedsatt av Rådmannen. Planen ble avsluttet med en handlingsplan i 4 punkter. Faglig sett er det lite å sette fingeren på i dette planarbeidet. Planen er nøktern og konkret og konsentrerer seg om viktige utfordringer. Alt i alt skulle dette være en plan som hadde alle forutsetninger for å bli vellykket. Det ble den imidlertid ikke.

4.3 God plan – dårlig gjennomført

Under intervjuingen var det som nevnt mange som ga uttrykk for at den boligsosiale handlingsplanen for perioden 2003–2006 ikke ble fulgt opp. Dette er nok bare delvis riktig siden det avslutningsvis i planen ble skissert fire tiltak som i alle fall til dels er realisert. Som første punkt skulle kommunens boliger selges til Kongsvinger boligstiftelse. Dette var et viktig punkt som kom på plass tidlig, nesten før planen ble vedtatt. Som siste punkt hadde planen et tiltak som gikk ut på å få all husleiefakturering lagt under en felles enhet, og få til at husleiene dekket alle faste utgifter. Også dette punktet kan sies å være oppfylt, men først etter planens utløp. Det tredje punktet, om at det ikke skulle bygges nye kommunale boliger, er også langt på vei fulgt, også utover handlingsplanens gyldighetsperiode. Det siste punktet, om at det skulle opprettes et samarbeidsutvalg bestående av omsorgskontoret, sosialkontoret, helsekontoret, bolig- og eiendomskontoret, boligstiftelsen og en brukerrepresentant, ble ikke realisert. Det var kanskje heller ikke lett å få til da det samtidig ble satt i gang en omorganiseringsprosess innenfor den

kommunale organisasjon. Noe av problemene som lå til grunn for dette tiltaket er nok senere løst gjennom opprettelsen av Tildelingsteamet.

Den boligsosiale handlingsplan er et grundig og forbilledlig dokument. Den avdekket så langt vi kan se på en utmerket måte de konkrete utfordringer kommunen hadde da planen ble laget, basert på de innbyggerne som hadde meldt sine behov hos kommunen. Men en slik plan må både følges av konkrete tiltak og samtidig rulleres og oppdateres. Vi har nevnt at et viktig tiltak nærmest kom samtidig med planen, nemlig salget av de kommunale boligene til Kongsvinger boligstiftelse. En eventuell oppdatering kolliderte også tidsmessig med økonomiske innstramninger og kommunal omorganisering til to-nivå kommune. Etter hvert skulle NAV fases inn, og for boliger ble det vedtatt å legge langt flere oppgaver inn i NAV enn hva som ble krevd ut fra minimumsløsningen. I overgangen til to-nivå kommune tok det sannsynligvis noe tid å finne ut og bestemme hvem som skulle gjøre hva. En av våre intervjuobjekter med meget lang boligadministrativ erfaring i kommunen, vurderte tida etter den forrige boligsosiale handlingsplanen slik at det hadde vært mye flikking her og der i stedet for å følge den boligsosiale handlingsplanen. Det ble mye brannslukking for å løse akutte boligbehov på bekostning av langsiktig arbeid på grunnlag av planer og behovsanalyser.

5 Kartlegging av dagens boligsosiale virksomhet i Kongsvinger

I dette og det neste kapitlet skal vi se nærmere på den boligsosiale virksomheten i Kongsvinger med hovedfokus på hvordan den er organisert, hvilke utfordringer kommunen står overfor på dette området, og hvilke tiltak den har satt i verk for å løse disse utfordringene.

5.1 Organisasjonsstruktur og samordning

Når det gjelder dagens boligsosiale virkemidler vil noen utelukke hverandre. Man kan for eksempel ikke samtidig både få tildelt kommunal bolig og innvilget startlån. Andre ganger kan det være en sammenheng og samspill mellom ulike virkemidler med hensyn til virkning. For kommunal bolig og booppfølgingstjenester må vi generelt kunne anta at det vil være en gjensidig avhengighet der effekten av å bli tildelt ett av dem avhenger av hvor mye man blir tildelt av det andre. Slike situasjoner tilsier at tildeling og bruk av de aktuelle virkemidlene bør sees i sammenheng. Dersom en kommune har en svært fragmentert forvaltning av sine boligsosiale virkemidler, vil krav om å se ting i sammenheng samtidig bli et krav om å finne fram til *organer og rutiner som ivaretar behovene for samordning/koordinering på det operative plan* – både i tildelings- og gjennomføringsfasen.

De strategiske forvaltningsoppgavene dreier seg om betingelsene for – og målene med – virksomheten på det operative planet. Disse oppgavene er av to typer. Den første typen er knyttet til de enkelte virkemidler. Her dreier det seg om å bestemme folks boligsosiale behov på kortere eller lengre sikt, å utvikle og framskaffe effektive virkemidler, å formulere adekvate mål for det man søker å oppnå og å etablere rutiner for å rapportere og evaluere det man har oppnådd. Den andre typen strategiske oppgaver dreier seg om organiseringen av den boligsosiale virksomheten, fastsetting av kriterier for tildeling av ulike virkemidler, saksbehandlingsregler og de holdninger man møter aktuelle og potensielle brukere med. Å utvikle en helhetlig og overordnet boligstrategi har en annen karakter, og et annet formål, enn å samordne

bruken av de enkelte boligsosiale virkemidlene. Her dreier det seg om å utvikle en helhetlig boligpolitikk – en samordning på et «høyere nivå» – som ser politikkenes mål og virkemidler, organisasjon og arbeidsrutiner og aktørenes holdninger i sammenheng. En boligsosial handlingsplan kan prinsipielt ses på som et strategidokument som omfatter hele den boligsosiale virksomheten i en kommune.

Det er en grunnleggende antakelse at den operative, løpende boligsosiale virksomheten vil bli mer effektiv og mer målrettet dersom den er en del av en helhetlig strategi. Dette er også en bærende tanke for Husbankens initiativ på 1990-tallet for å få kommunene til å utarbeide boligsosiale handlingsplaner.

En helhetlig og overordnet strategi kan lages på mange måter. En helhetlig strategi er ikke nødvendigvis en god strategi; og en god strategi behøver ikke nødvendigvis å bli gjennomført med et godt resultat. Hvorvidt det skjer vil avhenge av mange forhold. En vellykket boligsosial strategi vil generelt avhenge av kompetansen i organisasjonen. Skal en boligpolitisk strategi få autoritet og bli styrende for den løpende boligpolitikken, bør den sannsynligvis være utviklet og forankret i ett organ med stor autoritet i den kommunale boligpolitikken, fortrinnsvis lokalisert til det strategiske nivået i organisasjonen. Bergem m. fl. (2010) understreker betydningen av at planer – og arbeidet med planer – er godt forankret hos alle aktører som blir berørt av planen på en eller annen måte. Forankring lykkes best ved deltakelse i planprosessen. I slike typer av sosialpolitisk virksomhet som det her dreier seg om, er det kanskje avgjørende for resultatet at den politikken som settes ut i livet er forankret hos utøverne som står i første linje, og må realisere vedtak og planer i konkret tjenesteyting til brukerne. En god forankring lar seg best etablere ved at de som har som primære oppgave å sette vedtak og planer ut i livet, inkluderes i arbeidet med å utarbeide dem.

Det boligsosiale arbeidets politiske forankring er også avgjørende. En tilfredsstillende løsning av boligsosiale oppgaver og utfordringer krever at utfordringene, og de vedtatte løsninger, får gjennomslag på det politiske nivået og i kommunenes økonomi- og boligplaner, og på kommunebudsjettene. Det forutsetter at vedtak og planer følges opp med nødvendige midler – penger og ressurser.

5.2 Forvaltningsoppgaver og organisasjonsstruktur

På kommunalt nivå krever realiseringen av de aktuelle virkemidlene at ulike forvaltningsoppgaver løses. Her vil noen forvaltningsoppgaver være like for de fleste virkemidler, mens andre er spesifikke for hvert enkelt virkemiddel. Forvaltningsoppgavene vil delvis være av operativ karakter; det vil si at de dreier seg om å sette aktuelle virkemidler ut i livet (som for eksempel tildeling av bolig eller lån, gjennomføring av en tjeneste, utleie, formuesforvaltning, rapportering og lignende) og delvis av strategisk karakter (for eksempel planlegging, målformulering, framskaffing av virkemidlene og nødvendige ressurser og kompetanse for å sette dem ut i livet, etablering av en organisasjon for iverksetting, utarbeidelse av rutiner for koordinering og saksbehandling, etablering av rutiner for rapportering av resultater og evaluering av resultater og organisasjon).

Vi kan merke oss at når det tas utgangspunkt i forvaltningsoppgaver, slik vi gjør her, vil koordineringsutfordringene ofte bli større enn om det tas utgangspunkt i virkemidlene. Årsaken til det er at iverksetting av de fleste virkemidlene medfører flere forvaltningsoppgaver, som både prinsipielt og praktisk kan være plassert i ulike tjenesteenheter. Gjennomføringen av skillet mellom tildeler- og utfører-/forvalterfunksjonene for kommunale utleieboliger, og plassering av disse funksjonene i ulike tjenesteenheter, er et eksempel på dette (Langsether m.fl 2008). Denne funksjonsdelingen er gjennomført i de fleste kommuner – også i Kongsvinger. Argumentene for dette skillet er at det lett kan oppstå rollekonflikter, dersom samme tjenesteorgan skal ha ansvaret for både å skaffe folk bolig og kaste folk ut av den samme boligen om dette skulle bli aktuelt. På den andre siden skaper altså denne organisatoriske løsningen et nytt koordineringsproblem.

De fleste norske kommuner er i dag organisert etter to-nivå-prinsippet. I Kongsvinger ble denne omorganiseringen vedtatt i 2003. To-nivåorganisering i kommunene innebærer en organisasjonsstruktur der vi kan gruppere forvaltningsorganene enten som organer på strategisk eller operativt nivå (Kleven 2002). Det strategiske nivået omfatter de organene som hovedsakelig er tillagt arbeidet med de strategiske forvaltningsoppgavene (som planlegging, ledelse og stabsoppgaver o.l.). Det operative nivået omfatter de organer som primært er tillagt arbeid med å løse de operative

forvaltningsoppgavene, dvs. å produsere og fordele de goder og tjenester som den vedtatte politikken på ulike kommunale sektorer består av. Operative organer kan som nevnt videre grupperes etter hvorvidt de hovedsakelig er tillagt bestiller- eller utførerfunksjoner. Til daglig omtales de strategiske og operative nivåene som henholdsvis rådmannsnivået og det tjenesteproduserende nivået.

Rådmannsnivået kan være svært ulikt organisert; det kan være delt opp i avdelinger – ledet av en kommunalsjef, eller det kan være organisert som et staborgan for Rådmannen. På det operative nivået er den kommunale forvaltningen delt inn i et varierende antall tjenesteenheter (eller fagenheter som er betegnelsen som brukes i Kongsvinger) med rapporteringsplikt til det strategiske nivået. Rapporteringsplikten er først og fremst knyttet til resultatet av det som produseres i de enkelte enhetene – derfor betegnes de også resultatenheter. Hovik og Stigen (2008) fant at antallet selvstendige tjenesteenheter med rapporteringsplikt direkte til administrasjonssjefsnivået, varierte fra 1 til 227 i kommunene i 2008. Tjenesteenhetene i de enkelte kommunene vil med andre ord omfatte et svært ulikt antall «basistjenester», som videre kan forvalte svært forskjellige virkemidler. Det er stor variasjon mellom kommunene med hensyn til hvilke kriterier de legger til grunn for å differensiere mellom ulike resultatenheter. Det kan være behovene de skal dekke (for eksempel helse), tjenestene og godene de produserer (for eksempel praktisk hjelp), måten tjenestene produseres på (for eksempel stasjonært eller ved ambulerende team) og hvilke målgrupper de er rettet mot (for eksempel eldreomsorg). Både den store variasjonen i kriterier for differensiering og i antall, gjør at det ofte kan være vanskelig å foreta sammenligninger mellom kommunene.

Vi finner i varierende grad at tjenesteenheter som arbeider med like og beslektede tema og oppgaver er gruppert sammen – for eksempel i en gruppe for Helsearbeid, Oppvekst, Eiendomsforvaltning osv. Poenget med slike grupper vil først og fremst være at de korresponderer med tilsvarende avdelinger (ledet av kommunalsjefer som de rapporterer til) på rådmannsnivået. Det må tilføyes at de gruppene det her er snakk om normalt ikke spiller noen koordinerende rolle ved rapporteringen til rådmannsnivået. Dersom det strategiske nivået ikke er delt inn i avdelinger, vil det ofte ikke være noen systematikk i hvem de enkelte tjenesteenhetene rapporterer til på

det strategiske nivået. Vi kjenner ikke til noen norske kommuner der alle forvaltningsoppgavene som er knyttet til boligvirkemidlene er plassert i en og samme tjenesteenhet. Når forvaltningsoppgavene knyttet til det samlede boligsosiale virkemiddelapparatet er spredt på mange tjenesteenheter, vil de boligrelaterte oppgavene som regel utgjøre en beskjeden del av de oppgaver som forvaltes innen disse enhetene. Langsether m.fl. (2008) har pekt på at vi heller ikke alltid vil finne at de strategiske og operative forvaltningsoppgavene som er knyttet til ett og samme virkemiddel er skilt fra hverandre organisatorisk, selv om kommunen er organisert etter to-nivå-prinsippet. I små kommuner kan operative oppgaver bli behandlet på rådmannsnivå (i noen tilfeller også på politisk nivå), mens strategiske oppgaver kan delegeres ned til forvaltningsorganer på det operative nivået.

Egenskapene ved de boligsosiale virkemidlene på den ene siden og den kommunale forvaltningsstrukturen på den andre, gir spillerom for at forvaltningen av de ulike boligsosiale virkemidler kan bli organisert svært ulikt. Boligforvaltningen kan på den ene siden bli lagt til ett, eller et fåtall, organer/tjenesteenheter (for eksempel boligkontor). Da snakker vi om en konsentrert organisering. På den annen side kan boligforvaltningen også være spredt på mange tjenesteenheter. Da snakker vi om en fragmentert organisering. Dersom forvaltningen av enkelte virkemidler i tillegg er splittet etter tildeler-utfører-dimensjonen, betyr det en ytterligere fragmentering av den samlede forvaltningen. Ut fra hvor mange tjenesteenheter som er involvert i den boligsosiale innsatsen, kan vi med andre ord karakterisere organiseringen som mer eller mindre fragmentert (alternativt konsentrert). Høy fragmentering bærer i seg en fare for at de boligsosiale spørsmålene kan falle gjennom i utarbeidingen av den samlede kommunale politikken. En særlig betydning kan dette få for mulighetene til å skape de nødvendige organisatoriske betingelser for å etablere et organ som har den nødvendige styrke til å utvikle og gjennomføre en boligsosial strategi.

5.3 Kongsvingers organisasjonsstruktur

I figur 1 har vi gjengitt organisasjonskartet for Kongsvinger kommunes administrasjon slik den er organisert per i dag. Kartet viser hvordan administrasjonen er delt i et strategisk og et operativt nivå i tråd med

prinsippene i to-nivå-modellen. Det operative nivået er delt inn i 25 resultatenheter – hver med rapporteringsplikt til den av de fire virksomhetsområder (avdelinger) på rådmannsnivået den enkelte tjenesteenhet sorterer under. Rådmannsnivået er delt i fire virksomhetsområder/avdelinger – hver ledet av en kommunalsjef; Helse og Omsorg, Oppvekst, Samfunn og Økonomi. I tillegg ser vi at NAV – som ikke er et ordinært kommunalt organ – er plassert under virksomhetsområdet Samfunn. NAV har rapporteringsplikt til kommunen for de saksområder som ble overført fra kommunen ved opprettelsen av NAV.

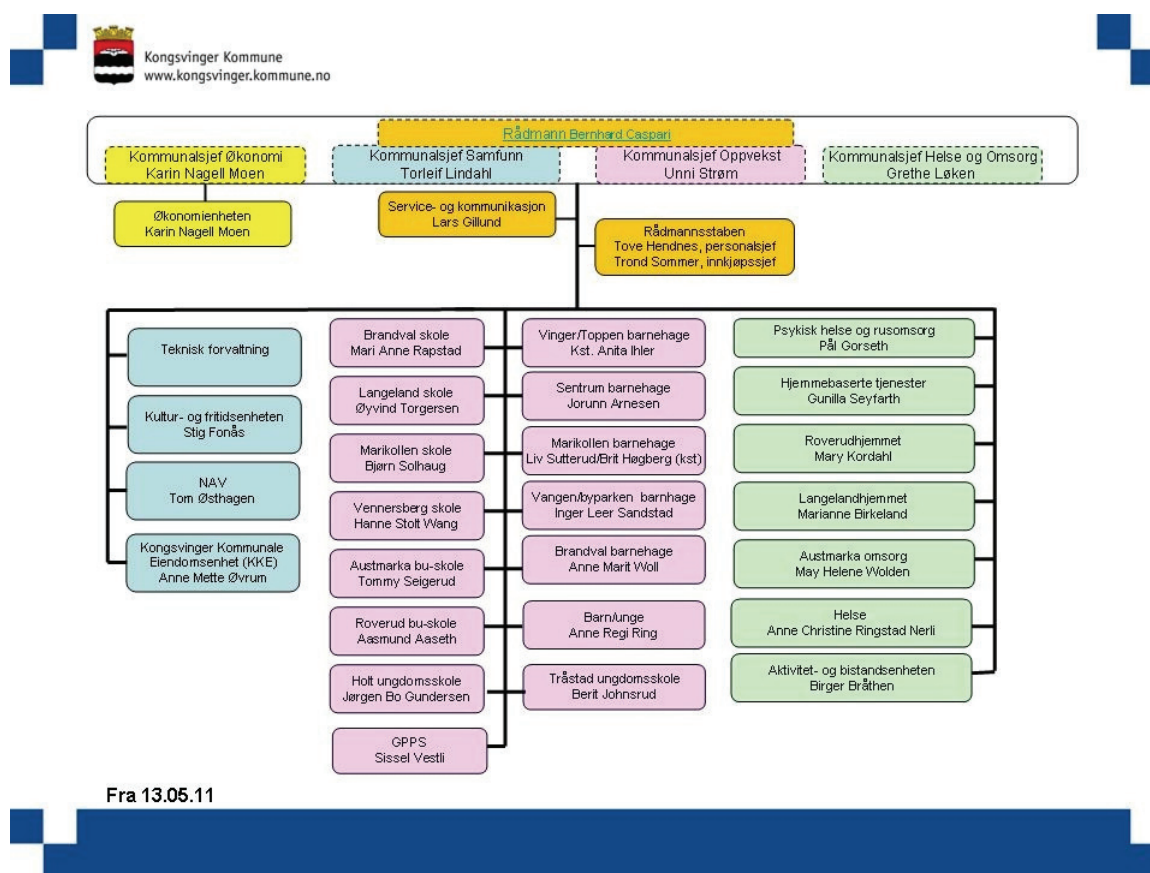
De fleste kommunale enhetene innenfor virksomhetsområdet Helse og Omsorg arbeider med boligsosiale oppgaver; boligtildeling, oppfølgings-tjenester i bolig, behovsvurdering og lignende. Dette gjelder først og fremst enhetene:

- Enhet for psykisk helse (ansvar for personer med psykiske lidelser, rusmisbrukere, personer med dobbeldiagnoser)
- Aktivitets- og bistandsenheten (psykisk utviklingshemmede)
- Hjemmebaserte tjenester (ansvar for personer i omsorgsboliger, bofellesskap)
- Administrativt underlagt Helse og Omsorg finner vi Tildelingsteamet som har ansvaret for tildeling av omsorgsboliger og booppfølgingstjenester.

NAV Kongsvinger, som ble etablert i november 2009, fikk – i tillegg til de oppgavene som inngår i den såkalte «minimumsløsningen» (dvs. de økonomiske forpliktelser kommunene har etter sosialtjenesteloven – inklusive dekning av boutgifter, husleierestanser og utgifter ved depositum og garanti-stillelse) – også ansvaret for tildeling av ordinære boliger til vanskeligstilte, dvs. boliger til sosialklienter, rusmisbrukere, flyktninger og andre. Administrasjonen av den statlige bostøtten og Husbankens låne- og tilskuddsordninger til privatpersoner, som tidligere hadde vært ivaretatt av kommunens serviceenhet, ble fra samme tidspunkt også plassert i NAV, sammen med kommunens gjeldsrådgivning.

I tillegg til disse kommunale enhetene, har Kongsvinger boligstiftelse en sentral rolle i Kongsvingers boligpolitikk. Denne stiftelsen eier og forvalter

kommunens omsorgsboliger og boliger for vanskeligstilte innen alle områder. Kongsvinger boligstiftelse leier ut boligene, foretar utkastelse av leietakere dersom det er nødvendig, og står for nybygging, kjøp og avhendelse av boliger. Kommunen har retten til å tildele boliger til ulike søkergrupper og har også bestillingsmandatet når det gjelder bygging, kjøp og avhendelse. Kongsvinger boligstiftelse beregner husleia i de boligene den forvalter og står også for innkrevingen av leia, også i de boligene NAV tildeler. Tidligere ble husleia i omsorgsboligene innkrevd av kommunens økonomienhet.



FIGUR 1 Organisasjonskart for Kongsvinger kommunes administrasjon.

På det politiske nivået opererer Kongsvinger med politiske utvalg som korresponderer med inndelingen av rådmannsnivået i virksomhetsområder. At en stor del av de boligsosiale saker tidligere ble – og fremdeles blir – behandlet i resultatenheter som rapporterer til helseområdet på rådmannsnivået, er rimeligvis grunnen til at boligpolitiske spørsmål også sorterer under Helseutvalget i Kommunestyret. Dette er imidlertid ikke en selvfølge. Sett

under ett behandles boligpolitiske saker i dag i tre organer; NAV, Tildelingsteamet og Kongsvinger boligstiftelse. Siden NAV har ansvaret for tildelingen av ca. halvparten av de kommunale boligene og i tillegg de boligøkonomiske virkemidlene – og rapporterer til Samfunn – kan det argumenteres for at boligpolitiske spørsmål fikk en tilsvarende plassering på det politiske nivået.

Denne lille oversikten viser at den boligsosiale virksomheten er karakterisert av en stor grad av fragmentering. Måten virksomheten er organisert på impliserer mange grenseflater mellom ulike tjenesteenheter hvor det lett kan oppstå uoverensstemmelser både på faglig og annet grunnlag. Vi skal merke oss at i tillegg til at det boligsosiale arbeidet er fragmentert på det operative planet, er det heller ikke etablert organer på det strategiske planet med klart ansvar for å ha oversikt over boligbehovet, etablere rutiner for samordning av virkemiddelbruken og sikre en helhetlig planlegging av boligtilbudet. I søknaden til Husbanken om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram, skriver kommunen at ansvaret på disse områdene er uklart.

Kongsvinger framviser et motsetningsfylt bilde når det gjelder den boligsosiale virksomheten i den siste 10-års-perioden. Kommunen skiller seg fra de fleste av landets kommuner ved at den var tidlig ute med å plassere store deler av den kommunale boligmassen i en stiftelse utenfor den kommunale administrasjonen, men eid og styrt av kommunen. Dette innebar også at den kommunale Eiendomsenheten (KKE) ble fratatt alle forvaltningsoppgaver for de fleste kommunale boliger. Før NAV og senere Tildelingsteamet ble opprettet, var mandat for tildeling av kommunale boliger fordelt på ulike fagenheter, etter hvilken boligkategori og hvilken målgruppe det dreide seg om; Sosialkontoret hadde ansvaret for tildeling av «ordinære boliger til vanskeligstilte», mens tildelingen av omsorgsboliger av ulike kategorier var lagt til ulike særomsorger. Forvaltningen av den statlige bostøtten og Husbankens låne- og tilskuddsordninger lå først hos KKE (Bolig- og Eiendomskontoret som det da het). Deretter var disse virkemidlene en kort periode plassert i kommunens Service-senter. Her er det riktig å si at NAV-reformen innebar en konsentrering av virkemiddelbruken, en konsentrering som samlet de viktigste boligsosiale virkemidlene i NAV. Når det gjelder NAV og vurderinger i relasjon til fragmentert – konsentrert virkemiddel-

bruk, er det viktig å være klar over at NAV er en stor organisasjon som er delt opp i team som arbeider med ulike oppgaver, og at boligtildelingen ikke foretas i den samme enhet/gruppe som behandler de statlige låne- og støtteordningene og står for gjeldsrådgivningen.

Det siste ti-året er preget av at det har vært mange endringer i organiseringen av den boligsosiale virksomheten. Noen av disse endringene er initiert utenfra. Det gjelder først og fremst endringene som fulgte i kjølvannet av NAV-reformen. Opprettelsen av Tildelingsteamet bærer preg av å være et svar på den situasjon som oppsto etter NAV. Da framstod det rimeligvis som et poeng å samle tildelingen av de boligene som ikke ble tildelt av NAV. Opprettelsen av Tildelingsteamet kan derfor også sees som et samordningstiltak. Ingen av endringene ser imidlertid ut til å ha blitt gjennomført på en samordnet måte, hvor organiseringen av hele virkemiddelapparatet har blitt sett under ett.

5.4 Kommunale boliger

5.4.1 Antall og organisering

I 2001 hadde kommunen 205 kommunalt disponerte boliger. Tallet økte betydelig til 285 året etter og videre til 317 i 2004. Det var deretter en nedgang til 257 i 2006, og så på ny en økning. I 2009 var det 310 slike boliger, det samme som året før. Tallet var det samme våren 2011. Dette gir 17,8 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Dette var lavere enn resten av Hedmark (21,6) og også lavere enn landsgjennomsnittet (20,0). Hovedmengden (292 boliger) var i følge KOSTRA-tallene for 2009 innleid (fra Kongsvinger boligstiftelse). I 2009 og (2010) ble, fortsatt i følge KOSTRA, 83 husstander (62 i 2010) tildelt bolig. 67 (46) av disse var nyinnflyttede, og 54 nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig. 50 av kontraktene var for ett år eller kortere, 49 av disse for mindre enn 6 måneder.

Kongsvinger boligstiftelse eier og forvalter kommunens omsorgsboliger og boliger for vanskeligstilte innen alle områder. Kommunen er bestiller, mens boligstiftelsen utfører og prosjekterer. I følge rådmannen har man «ingen planer om å gjøre noe med Stiftelsen, så sant ikke Boligsosialt utviklingsprogram viser at vi bør gjøre noe». Det er tre kommunale enheter

som er brukere av stiftelsen og har «et eierforhold» til boliger for vanskeligstilte og boligsosial problematikk.

Kongsvinger boligstiftelse har eksistert siden 1969. Stiftelsen hadde opprinnelig til oppgave å prosjektere, bygge og forvalte omsorgsboliger på vegne av Kongsvinger kommune, og hadde rundt årtusenskiftet mellom 120 og 130 leiligheter. I 2003 ble kommunens boliger for vanskeligstilte solgt til Kongsvinger boligstiftelse, dels for å få redusert kommunens gjeld, dels for å få en realistisk kostnadsberegning av husleie, samt dels for å få en mer profesjonell boligforvaltning. Drøyt 50 omsorgsboliger i bofelleskap forble fortsatt kommunal eiendom, men de fleste av disse ble overført i 2008. Nå eier kommunen kun fire leiligheter inne på Heberheimen. Av boligmassen er 93 leiligheter i borettslag hvor stiftelsen er juridisk eier av andelene. Mange problematiske leieboere er plassert i disse leilighetene. I følge leder for Boligstiftelsen har man lenge sett behov for egne leilighetskompleks.

I 2007 utarbeidet assisterende rådmann en evaluering av forvaltningen. Bakgrunnen var opprettelsen av et kommunalt eiendomsselskap organisert som kommunalt foretak. Evalueringen konkluderte med at boligene fortsatt skulle eies og forvaltes av stiftelsen, og det ble heller ikke tilrådd å bygge omsorgsboliger i borettslag. Evalueringen konkluderte med at den ordning som var valgt gjennom Kongsvinger boligstiftelse fungerte meget tilfredsstillende.

Stiftelsen har en liten stab. Den har et styre på fem medlemmer, hvorav kommunen utpeker et flertall på tre medlemmer. De to andre utpekes av Kongsvinger og omegns boligbyggelag (KOBBL) som er den andre stifteren og én fra interesseorganisasjoner for brukere, for øyeblikket Handikapforbundet.

Opprinnelig var det KOBBL som stod for husleieinnkreving i stiftelsens boliger. Et av de foreslåtte tiltakene i den boligsosiale handlingsplanen for perioden 2003–2006 var å samle fakturering av leie i en felles enhet. Etter at oppgaven først ble overført fra KOBBL til kommunen, er det nå Boligstiftelsen som fakturerer all husleie med profesjonell assistanse fra inkassofirma ved restanser.

Stiftelsens formål er å bygge, drifte og vedlikeholde boliger for vanskeligstilte boligsøkere i Kongsvinger. Alle boliger bygges eller kjøpes av stiftelsen etter bestilling fra kommunestyret. I praksis er det ofte slik at stiftelsen melder et behov til kommunen. Dette kommer ofte ut igjen som en

bestilling. Stiftelsen prosjekterer med fagkyndig bistand, er så byggherre og blir eier av byggene. Når det gjelder omsorgsboliger (som fordeles av Tildelingsteamet) leier stiftelsen alle ut til kommunen i en bolk som fremleier videre ut til kommunens søkere (161 boliger). Kommunen fakturerer husleie sammen med eventuelt andre kommunale tjenester. I KOSTRA er disse ført under kategorien «kommunalt innleide boliger». Når det gjelder de boligene til økonomisk og sosialt vanskeligstilte som NAV fordeler, leier boligstiftelsen disse ut enkeltvis direkte til leietakerne og fakturerer leietakerne for husleia (149 boliger). Leder av boligstiftelsen skriver allikevel alle kontrakter og organiserer for ut- og innflytting. Stiftelsen setter for øyeblikket opp 10 nye boliger for rusmisbrukere som skal være ferdig innen november. Disse skal leies ut direkte til brukerne.

Det har i lengre tid vært ulike oppfatninger om hensiktsmessigheten i å forvalte de kommunale boligene i en stiftelse, sett fra en økonomisk synsvinkel. Det har med jevne mellomrom også oppstått uoverensstemmelser om oppgavefordelingen mellom stiftelsen og de kommunale organene som har tildelingsretten til disse boligene. Partene er her uenige om hvem som har ansvaret for hva, dels beskylder de hverandre for ikke å gjøre jobben sin – dels for å ta seg til rette. Konflikten har eskalert etter opprettelsen av NAV. I følge søknaden om å få delta i Boligsosialt utviklingsprogram, er det i dag uklarerheter både når det gjelder ansvar for totaloversikt over boligbehov og rutiner for samordning og helhetlig planlegging av boligtilbudet for vanskeligstilte. For å rydde opp i dette er det utarbeidet – og vedtatt – en samarbeidsavtale mellom kommunen/kommunale tjenesteenheter og NAV. Kommunen – Rådmannen – har også funnet det nødvendig å gi en meget erfaren medarbeider i oppdrag å fungere som et koordinerende ledd mellom kommunen, NAV, enhet for psykisk helse og Kongsvinger boligstiftelse. Vi kan her merke oss at det er enighet om hva uoverensstemmelsene dreier seg om – men ikke om løsningene. Vi kommer tilbake til dette i avsnittet om anbefalinger.

5.4.2 Boligtildeling

De kommunale boligene i Kongsvinger fordeles av Tildelingsteamet og NAV. Tidligere hadde de ulike enhetene sine boliger. Enhetene opererte

parallelt og det var ofte diskusjon om hvem som tilhørte hvor. Tildelings-teamet var først en egen enhet under tjenester og velferd, og drev bare med tjenestetildeling i hjem og på sykehjem. 1. april 2010 ble dagens team lagt inn i helseenheten for å avskille de som fatter vedtak om tjenester for brukerne fra de som utfører tjenestene. Enheten omfatter nå også tjenester for psykisk utviklingshemmede og psykisk helse, og tildeler tilrettelagte boliger for eldre, psykisk utviklingshemmede, psykiatri og dobbeldiagnoser. Dette omfatter nå en boligmasse på 161 boliger som alle eies av boligstiftelsen.

De resterende 149 boligene tildeles av NAV til økonomisk og sosialt vanskeligstilte. Rusmisbrukere er som vi ser ikke definert som egen behovsgruppe. I den grad rusbrukere tildeles bolig, skjer dette via NAVs tildeling til sosialt og økonomisk vanskeligstilte, men tildelingen til rusbrukere skjer i økende grad sammen med Tildelingsteamet da disse menneskene også trenger oppfølging. NAV har også ansvaret for flyktningboliger. Man har nå etablert jevnlig møter mellom Tildelingsteamet og NAV, og kontakten mellom NAV og tildelingsteamet er blitt bedre gjennom disse møtene. Dette gjelder ikke minst boligtildeingen til rusbrukere. Til forskjell fra tidligere er boligtildeingen redusert til to løp, Tildelingsteamet og NAV. Det kunne vurderes om det bare burde vært ett løp. Boligstiftelsen har også regelmessige møter med de kommunale enheter som har brukere/søkere til boligene.

Man har brukt bestemmelsene om klausulering i husleielovens paragraf 11.1 på alle leiligheter. Boligstiftelsen har prøvd å få kommunen til å bruke disse leiekontraktene mer aktivt, og sette vilkår for å få tildelt bolig. Husleielovens §§ 11.1 og 11.2 ble endret med virkning fra 2009. Den reviderte § 11.1 omhandler nå utleie av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bestemmelsen om tidsbestemte leieforhold åpner for at det, dersom det foreligger særlige grunner, kan inngås tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år.

Man må ha bodd seks måneder i Kongsvinger kommune for å få rett til tildeling av kommunal bolig.

5.4.3 Fastsettelse av husleia i de kommunale boligene

Husleia i de kommunale boligene fastsettes av Boligstiftelsen alene. Kommunen er ikke inne i leiefastsettelsen, men har ved ulike anledninger gitt «retningslinjer» for hvordan leia skal fastsettes. Problemet er at det over tid er gitt ulike signaler om hvordan dette skal skje. I boligstiftelsens formål snakkes det om å ha et tilstrekkelig antall hensiktsmessige og rimelige boliger til disposisjon for kommunens vanskeligstilte og omsorgstrengende innbyggere til en så lav bokostnad som mulig. Andre steder er det sagt at husleia må være kostnadsdekkende – og atter andre steder (i 2005–2006) at man måtte få slutt på den subsidieringen som foregikk.

Fra 1/7 2008 justerte man opp alle leiene til hva man kalte gjengs leie. Endringen var varslet i boligstiftelsens første halvårsrapport for 2007, en rapport som kommunestyret tok til orientering og la i den forbindelse spesielt merke til den varslede husleieøkningen. Man var nok, i følge leder for boligstiftelsen, ganske forsiktig siden det var overraskende få protester. Leien blir fastsatt ved at man går gjennom alle leietilbud i media ut fra størrelse, standard og beliggenhet. Man sammenlikner også litt med priser ved bygging og kjøp. Man setter sammen en «cocktail» og beregner ut fra det en gjennomsnittlig leie og legger seg litt under det. Siden leienivået varierer innen den kommunale boligmassen må boligstiftelsen også ta en intern utjevning for å dekke utgiftene. Man taper da på noen leiligheter, særlig i borettslag, mens man tjener på andre. Det tas gjengs leie av alle, men leiene er likevel i følge stiftelsens leder for lave i dag. Gjennomsnittsprisen er i dag 82 kroner per kvadratmeter i de kommunale boligene, mens prisen i markedet er betydelig høyere. Man driver nå med leiefastsettelse på ny etter 3 år, og det har vært leieøkning i Kongsvinger i mellomtida.

Gjengs leie brukes ganske ofte for å omtale måten husleiene fastsettes på, uten at man fullt ut følger den framgangsmåten som er beskrevet i husleieloven. I følge rådmannen tar boligstiftelsen kostnadsdekkende leier pluss en buffer.

5.5 Kommunens bruk av Husbankens støtteordninger

Dette arbeidsområdet ble fasett inn i NAV som også har gjeldsrådgivningen. I følge den saksbehandler vi snakket med var det sjelden at utestående leie i kommunale boliger førte til gjeldsrådgivning. Det var mer en følge av forbrukslån, høyt forbruk og problemer som kunne oppstå i etterkant av samlivsbrudd og arbeidsledighet. Også næringsdrivende som hadde gått konkurs var blant brukerne av tilbudet om gjeldsrådgivning.

Startlån brukes mye. Det var nesten 120 søknader i fjor, hvorav 78 ble innvilget. Startlån skal i større grad brukes til toppfinansiering slik at flere kan nyte godt av ordningen. I følge saksbehandlerne hadde man økt fokus på spørsmålet om man gjennom virkemidlene kunne få flere over i eie. Man ønsket å satse på frivillig forvaltning og mer samarbeid med boligstiftelsen i den forbindelse. I det siste har man diskutert om også noen av de psykisk utviklingshemmede bør kunne eie sin egen bolig. Skal dette gjøres må man være sikker på at folk klarer disse lånene.

Retningslinjer for startlån med kredittvurdering og frarådningsplikt er nylig vedtatt av politiske myndigheter. Dette blir også et koordineringsproblem. I følge rådmannens vurdering er egen bolig det ideelle, men det er også noen som aldri vil klare det. Derfor må man ha begge tilbud.

Bare én bolig ble i 2009 godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering. I 2010 var tallet kommet opp i seks, for øvrig det samme som i 2008. I 2008 ble 54 boliger godkjent for finansiering med startlån, antallet sank til 46 boliger i 2009 og steg igjen til 64 i 2010. Både i 2008 og 2009 ble 34 boliger godkjent for boligtilskudd til tilpasning. I 2010 sank antallet til 19. Gjennomsnittsbeløpene i 2009 var 150 000 for tilskudd til etablering, 468 761 i startlån og 61 940 for tilpasning. 588 (535) husstander fikk bostøtte.

Når det gjelder bostøtte viser tabell 2 en ganske sterk økning. Sammenliknet med resten av Hedmark er økningen fra 2009 til 2010 klart større i Kongsvinger enn i resten av fylket. Økningen skyldes nok delvis at ordningen etter hvert er utvidet til flere mottakergrupper, noe som ikke minst framgår av den sterke økningen på nasjonalt nivå. Fra 2008 til 2010 er imidlertid økningen i Kongsvinger sterkere enn i landet for øvrig (24,1 prosent mot 18,9 prosent).

Tabell 2 Antall husstander som mottok bostøtte. 2008–2010. Kongsvinger, Hedmark og Norge. Prosentvis økning fra året før i parentes. Kilde: KOSTRA

	2008	2009	2010
Kongsvinger	535	588 (9,9)	664 (12,9)
Hedmark	5201	5746 (10,5)	6063 (5,5)
Norge	103251	104912 (1,6)	122811 (17,1)

5.6 Bistand til leie på det private marked.

Siden det ikke gis garanti for husleie i kommunale boliger, er omfanget av slike garantier et anslag på kommunens bistand til de som ikke når opp i tildeling av kommunale boliger, og må leie privat. Det finnes ikke opplysninger om dette i KOSTRA for 2008 og 2009, men i 2010 ble det gitt 63 garantier for depositum til leie. De vi intervjuet som sa noe om dette, var alle enige om det private leiemarkedet i Kongsvinger var lite, og betød lite for den samlede boligforsyning. Men samtidig betyr dette at et viktig boligtilbud, kanskje særlig til unge enslige, er av begrenset betydning i Kongsvinger.

6 utfordringer; status og løsninger

6.1 Sentrale utfordringer

I søknaden til Husbanken gav Kongsvinger en kort oversikt over de aspekter ved den boligsosiale virksomheten man ser som de største utfordringene kommunen står overfor i dag, og som de derfor ønsket å få kartlagt og analysert. Vi drøftet denne oversikten over viktige utfordringer i avsnitt 1.2 og konkluderte der med at Kongsvingers vurderinger på dette området virket både realistiske og gjennomtenkte, men at de neppe var fullstendige. Vi annonserte at vi i vår studie av den boligsosiale virksomheten i Kongsvinger også ville lete etter andre utfordringer. I det følgende legger vi fram resultatene av våre funn med hensyn til hvilke viktige utfordringer vi finner spor av i vårt datamateriale, både de skriftlige kilder og intervjuene. I bedømmingen av hva som gjør en utfordring mer eller mindre viktig, legger vi vekt på å belyse både hvilke årsaker og konsekvenser den har. Det sier seg selv at vi, på den tid vi har hatt til rådighet, ikke kan foreta en fullstendig kartlegging og analyse av de utfordringer Kongsvinger står overfor på dette området.

I søknaden til Husbanken oppsummerte Kongsvinger de viktigste utfordringer de mente kommunen stod overfor i det boligsosiale arbeidet. Dette var hovedutfordringene de først og fremst ville ha belyst i forstudien. Sammen med denne prioriterte ønskelisten over utfordringer presenterte kommunen også en liste over de målgrupper de mente var mest berørt av disse utfordringene. Det er naturlig å innlede presentasjonen av resultatene fra våre egne studier av sentrale utfordringer med å gjengi de oppfatninger kommunen selv hadde om hva som var de viktigste utfordringene og målgruppene, før denne forstudien ble satt i gang.

La oss først se på målgruppene. I søknaden til Husbanken gjør Kongsvinger kommune følgende prioritering:

1. Rusmisbrukere/personer med dobbeltdiagnose rus/psykiatri
2. Eldre med nedsatt funksjonsevne
3. Ressurskrevende brukere med gråsonediagnoser
4. Bostedsløse
5. Yngre funksjonshemmede
6. Bosatte flyktninger
7. Unge foreldre/enlige forsørgere med bistandsbehov
8. Økonomisk vanskeligstilte

Vi tolker denne rangeringen som et uttrykk for en relativt samstemmig vurdering blant de som har det faglige ansvaret for den boligsosiale politikken i Kongsvinger om at de som hører til i gruppene 1, 2 og 3 i dagens situasjon må prioriteres høyest. Denne vurderingen kan bygge på synspunkter av typen; disse gruppene har blitt hengende etter, dette er grupper vi har fått gjort lite for, det er grupper det er vanskelig å finne gode løsninger for, det er grupper som er i vekst. Vi kan merke oss at de som blir satt først er unge rusmisbrukere med psykiske lidelser, andre ressurskrevende brukere og eldre med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder Kongsvingers oppfatning om hvilke boligsosiale utfordringer det er viktigst å finne en løsning på, er vurderingen slik:

1. Organisere det boligsosiale arbeidet på en måte som fremmer tverrfaglig og tverrenhetlig samarbeid til beste for brukerne.
2. Behovet for boliger med oppfølgingstjenester er større enn tilbudet.
3. Etablere et mer differensiert botilbud som er tilpasset brukernes behov.
4. Helhetlig bruk av statlige virkemidler, herunder Husbankens økonomiske virkemidler, og se disse i sammenheng slik at de benyttes best mulig i forhold til kartlagte behov.
5. Gi flere muligheten til å eie sin egen bolig.
6. Gi flere muligheten til å bo hjemme i egen bolig med tilrettelegging.

Vi skal her med en gang merke oss at det er selve boligbehovet, og hvor godt det er dekket for ulike målgrupper, som står i fokus for Kongsvinger kommune. Boligen og egenskaper ved boligtilbudet står sentralt i tre av de seks utfordringene som er nevnt; underdekning av behovet for boliger med oppfølgingstjenester (punkt 2), botilbudet for lite differensiert og tilpasset brukernes behov (punkt 3), mulighetene for å bo hjemme i egen bolig må økes ved bedre tilrettelegging (punkt 6). Underdekning av boligrelaterte behov utover selve boligen, pekes det også på i punktene 2, 3 og 6. Punkt 5 er opptatt av at flere må settes i stand til å eie sin egen bolig. Punktene 1 og 4 peker på betydningen av at den boligsosiale virksomheten er organisert på en måte som fremmer samarbeid mellom etatene/tjenesteenhetene og realisering av en helhetlig bruk av statlige virkemidler. Som vi tidligere har kommentert, er Kongsvinger kommune spesiell ved den vekt man her legger på de økte muligheter til å bo i sin egen bolig som installering av heis ville representere for de mange eldre som bor i byens blokkbebyggelse.

Utfordringer i form av problemer med å utvikle og realisere en effektiv boligsosial politikk, kan være av svært ulik karakter. Utfordringene Kongsvinger er opptatt av på dette området er altså dels av organisatorisk karakter, dels dreier det seg om at store deler av boligmassen er dårlig tilpasset framtidens behov, dels dreier det seg om hvorvidt statlige støtteordninger blir brukt optimalt. Det slår oss at denne oversikten både peker på viktige fenomener i det boligsosiale arbeidet, og at den er konkret – og avspeiler situasjonen i Kongsvinger. Erfaringer fra studier vi tidligere har gjort om organiseringen av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner, forteller oss at dette er fenomener de fleste kommuner strir med. Våre erfaringer forteller oss også at denne oversikten over utfordringer neppe er fullstendig.

Den mest fullstendige oversikten over potensielle viktige boligsosiale utfordringer vil vi få ved å ta utgangspunkt i modellen for den boligsosiale virksomheten vi presenterte i avsnitt 2.3. Hvert element i denne modellen er en potensiell kilde til utfordringer. Kartleggingen vi foretok i kapitlene 4 og 5 antyder hvor det er sannsynlig å forvente utfordringer. Ved at de utfordringene vi eventuelt finner på denne måten kan plasseres i en slik modell, gir det et prinsipielt grunnlag for å drøfte hvordan ulike utfordringer henger sammen, hvilke konsekvenser de har, og hva som kan være årsakene til at de oppstår.

Kartleggingen i kapitlene 4 og 5 vurdert på basis av modellen i avsnitt 2.3, gir oss – i tillegg til de utfordringer Kongsvinger selv har beskrevet – grunn til å spørre om i hvilken grad det eksisterer utfordringer av følgende art innen det boligsosiale feltet i Kongsvinger:

- mangelfull vekt på de boligstrategiske forvaltningsoppgavene og hvordan de er organisert,
- dårlige rutiner for saksbehandling, rapportering og informasjon,
- liten forståelse for, og manglende plassering av ansvaret for at boligsosiale handlingsplaner realiseres,
- problemene forbundet med å utvikle adekvate mål/indikatorer som fanger opp ulike sider av et husholds boligbehov og tilsvarende når det gjelder resultatene av den politikken som blir ført,
- forekomst og betydning av mål- og prioriteringskonflikter,
- eksistensen av diskriminerende holdninger- og hvilke konsekvenser dette kan få,
- betydningen av allsidig kompetanse og eksistensen av institusjoner med fokus på læring – både av egne og andres erfaringer.

6. 2 Type utfordringer

Den kommunale boligpolitikken – og den offentlige velferdspolitikken generelt – er primært rettet mot å sikre at folk får dekket viktige behov på en tilfredsstillende måte. Selv begrenset til boligområdet kan behovene det er tale om være av svært ulik art. De kan for eksempel angå; bokostnader, boligstandard, helse, omsorg og spesifikke boligrelaterte goder og tjenester. De ulike boligrelaterte behov kan være fordelt svært ulikt i befolkningen. For noen kan ett behov være dominerende – for andre kan det være tale om et knippe av behov. Arten av boligrelaterte behov folk trenger hjelp til å dekke, sammen med forskjellige måter å dekke dem på, gir grunnlag for å plassere folk i ulike målgrupper. Dersom det over lengre tid kan observeres dårlig dekning av sentrale behov, kan vi snakke om en alvorlig utfordring.

I dette avsnittet skal vi foreta en gjennomgang av de mest sentrale utfordringer vi observerte i Kongsvinger. Måten vi gjør dette på er først å

omtale den/det knippe av beslektede utfordringer vi vil omtale nærmere. Neste steg er å gjøre opp status for hvordan man i dag jobber for å løse de aktuelle utfordringer – og hvordan man har lyktes med det. Det siste steget vil vi vie til en drøfting av alternative løsninger. Disse drøftingene vil vi bruke til å velge ut de tiltak som vi kan stå inne for og anbefale som gode løsninger på de boligsosiale utfordringer Kongsvinger står overfor. De utfordringer vi ble stående igjen med, og som vi vil gi en mer inngående drøfting er følgende:

6.2.1. *Utfordringer knyttet til behovsstruktur og behovsdekning*

Utfordringer bestående i lav behovsdekning, knappe ressurser og/eller lav prioritering

I Kongsvingers søknad om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram la kommunen selv stor vekt på hvor godt – eller dårlig – ulike boligrelaterte behov ble dekket når de skulle peke på utfordringer de ville ha bedre belyst. Konkret ble det i denne sammenheng pekt på at det er underdekning av behovet for boliger med oppfølgingstjenester; det eksisterende boligtilbudet er for dårlig tilpasset brukernes behov; det er for få boliger som er tilrettelagt slik at folk med funksjonsbegrensninger kan fortsette å bo hjemme; flere burde fått innvilget startlån med sikte på å bli eiere av egen bolig. Statens og Husbankens virkemidler må brukes helhetlig og på best mulig måte i forhold til kartlagte behov.

Hvorfor dårlig behovsdekning

Målgruppene som blir negativt berørt av at det eksisterer store udekkede behov på disse områdene, er først og fremst rusmisbrukere/personer med dobbeltdiagnose rus/psykiatri, eldre med nedsatt funksjonsevne og ressurskrevende brukere med gråsonediagnoser. Det er ikke bare i Kongsvinger at disse gruppene har dårligst behovsdekning. Dette er alle grupper som trenger boliger med bemanning eller tilsyn; dvs. at de er dyre i drift. Folk med misbruksproblematikk er ofte også utsatt for negative holdninger; noe som ikke øker viljen til å bygge opp kostbare boligløsninger for denne gruppen (Langsether og Sandlie 2010). Dette har vi imidlertid ikke kunnet dokumen-

tere å være en hovedårsak til at denne gruppen har et dårlig dekket boligbehov i Kongsvinger.

Når det gjelder boligløsninger for rusmisbrukere, står man ofte også overfor dilemmaer som kan gjøre kommunepolitikerne tilbakeholdne. Et tiltak (for eksempel en boligløsning) som er positivt for én person kan være negativt for andre (ha negative indirekte virkninger). Særlig når det gjelder boligene forbeholdt NAV er det mange problematiske leieboere som blir plassert i disse. Boligstiftelsens boliger i borettslag vil derfor kunne være dårlig egnet for rusmisbrukere. Tiltak og virkemidler som ikke har en entydig positiv virkning på folk i bestemte målgrupper; og tiltak som i tillegg er kostbare, vil neppe være vinnerne i kampen om knappe ressurser på kommunebudsjettene. Den beskjedne byggingen av boliger for folk med misbruksproblemer i den perioden Kongsvinger sto på Robak-lista kan kanskje i noen grad forklares slik.

Alternative løsninger

En stor og varig underdekning av boligbehovet for bestemte grupper, kan ha ulike årsaker; det kan skyldes at aktuelle virkemidler ikke har en entydig positiv virkning, at man mangler kompetanse for å iverksette de aktuelle virkemidlene, eller rett og slett at det behov (og de målgrupper) det dreier seg om ikke er prioritert høyt nok. Når det gjelder etablering av boliger for ulike typer misbrukere, er det i dag ikke mangel på kunnskap om hva som er gode og dårlige løsninger. De gode løsningene er heller ikke nødvendigvis dyrere enn de mindre gode. Problemet koker ned til et spørsmål om prioritering; hvor mye av kommunens midler er man villig til å satse for å skaffe disse gruppene verdige boforhold.

Kongsvinger har utvilsomt et stort behov for en grundig kartlegging av behovet for boliger til eldre, vanskeligstilte og ressurskrevende brukere, slik at kommunen får en langsiktig og godt dokumentert planlegging og utbygging av tilbudene. En langsiktig planlegging vil også gi muligheter til å planlegge den ressursøkning som må til for å kunne gi den oppfølging som vil kreves i boligene for at beboerne skal kunne mestre sine livssituasjoner.

I den boligsosiale handlingsplanen for 2003–2006 ble det foretatt en grundig kartlegging av boligbehov for vanskeligstilte. Arbeidet ble den gang

utført av ansatte i kommunen som hadde den daglige kontakten med de aktuelle brukere. Å gjennomføre en likedan kartlegging nå vil gi Kongsvinger kommune den nødvendige kunnskap om vanskeligstiltes boligbehov og deres problemer både med hensyn til bolig og deres problemer forøvrig.

6.2.2 utfordringer knyttet til de kommunale boliger – antall og typer

Sett i forhold til folketallet er det færre kommunale boliger i Kongsvinger enn både i resten av Hedmark og i landet totalt sett. Det inntrykk vi sitter igjen med etter intervjuene er imidlertid at antallet kommunale boliger ikke blir oppfattet som noe stort problem i Kongsvinger kommune. Det kan imidlertid synes å være en viss mismatch mellom behov og boligtyper. Som nevnt er en stor del av den kommunale boligmasse borettslagleiligheter. For de fleste brukerne er dette en utmerket boform. Det gir muligheter for å integrere økonomisk og sosialt vanskeligstilte i vanlige sosiale fellesskap, og et utmerket utgangspunkt for å føre vanskeligstilte over i eid bolig. For et lite antall utfordrende brukere med dårlig boevne er imidlertid dette ingen god løsning. Dette skaper problemer for naboer og lett holdninger og konflikter som verken naboene eller de vanskeligstilte selv er tjent med. Kongsvinger trenger sannsynligvis noen flere kategoriboliger som kan tilbys vanskeligstilte med ekstraordinære behov eller ekstraordinært utfordrende atferd. Kommunen har her allerede tatt et første skritt gjennom de 10 boliger som i løpet av året vil bli tatt i bruk i aktivitetshuset Linken. Det er samtidig viktig at slike botilbud ikke blir av en slik størrelsesorden at man får store opphopninger av problematiske beboere. Det er også viktig at grupper bevisst skilles fra hverandre slik at for eksempel rusbrukere og personer som er under behandling for rusmisbruk, ikke bosettes i samme boenhet. Til sist er det utfordrende brukere som av hensyn til seg selv og andre bør gis et skjermet tilbud i retning av en «hytte i skogen», en løsning for eksempel Oslo kommune har forsøkt på Kjelsås i Oslo.

Vi kan ikke fastslå omfanget av behovet for slike spesialløsninger. Vi anbefaler at behovet kartlegges i den behovskartleggingen som vi i forrige avsnitt anbefalte Kongsvinger kommune å gjennomføre.

6.2.3 utfordringer knyttet til forvaltning av de kommunale boligene

Vi ser ingen store utfordringer i den organisering som Kongsvinger kommune har valgt for å forvalte sine boliger. Å plassere drift og forvaltning i en profesjonell enhet som ivaretar kommunens boligeierrolle synes å være et fornuftig grep, forutsatt at de kommunale behov for boliger og boligtyper kan dekkes. Kommunen synes her å dekke sine muligheter i så måte, både gjennom oppnevning av styreflertallet i Kongsvinger boligstiftelse og gjennom avtaler mellom kommunen og stiftelsen.

Kommunen bør imidlertid se nærmere på prinsippene for husleiefastsettelse, dels ut fra et mål om at det ikke skal være noen generell subsidiering gjennom husleia, dels ut fra at det i dag ikke er fullt ut overensstemmelse mellom de prinsipper som benyttes og de begreper som anvendes. Bruken av Husbankens virkemidler vil heller ikke være upåvirket av leienivået man fastsetter.

Det synes å være et ønske fra kommunens side at subsidiering skal skje på individuell basis, og ikke gjennom leiepriser som er generelt lavere enn markedsleiene. Det er klart at kommunen ville ha drevet med subsidiering dersom de leier man innkrevde ikke dekket kostnadene. Men kostnadsdekkende leier kan også representere subsidiering dersom utleier får dekket sine kostnader gjennom en leie som er betydelig lavere enn markedsleien. Gjennom prinsippet om gjengs leie skal man unngå den siste typen subsidiering, men da med den konsekvens at gjengs leie ikke behøver å være kostnadsdekkende i et svakt marked.

Under intervjuene hevdet flere at kommunen benyttet gjengs leie som prinsipp for fastsettelse av husleien i de kommunale leiligheter. Ut fra reglene om gjengs leie, kan vi ikke se at det er dekning for dette. Prinsippet om gjengs leie vil også først og fremst være relevant for leiekontrakter som er av minst tre års varighet. De som tildeles bolig i egenskap av å være sosialt eller økonomisk vanskeligstilt, får normalt maksimalt en tre års leiekontrakt. Det er også et stort spørsmål om det finnes et leiemarked av tilstrekkelig omfang og variasjon i Kongsvinger til at det statistiske grunnlag for fastsettelse av gjengs leie er til stede. Selv om Kongsvinger boligstiftelse i noen grad har tatt markedsdata til hjelp i leiefastsettelsen, synes ikke et leiemarked av den størrelse man har på Kongsvinger å gi et tilstrekkelig datagrunnlag til

kontinuerlig bruk av prinsippet om gjengs leie. Det prinsipp man faktisk har valgt synes å være en fornuftig avveining mellom det ønskelige og det mulige, selv om begrepet gjengs leie ikke bør benyttes.

Et annet spørsmål er nivået på de leiene som kreves. Som nevnt av flere i intervjuene synes disse å ligge under hva som oppfattes å være markedsleie på Kongsvinger. Om man gjør en gjennomgang av husleiefastsettelsen ut fra et premiss om at det ikke skal forekomme generell subsidiering, vil nok resultatet i de fleste tilfelle bli økt husleie. Men den økte leien vil også i de fleste tilfelle utløse mer bostøtte. Men dette krever rutiner for å sikre at de som er berettiget til støtte faktisk søker bostøtte. Dersom leieboerne ikke skal komme dårligere ut, er det også viktig at man i husleiefastsettelsen tar hensyn til at hva som godkjennes som rimelig bostøtte innenfor bostøtteordningen. Settes leien for høy i forhold til disse grensene, vil leieboeren selv måtte dekke det som overstiger rimelig bostøtte og dermed komme dårligere ut ved en leieøkning.

En eventuell leieøkning vil også påvirke det økonomiske regnestykket ved overgang fra leie til eie. Økte leier vil sannsynligvis gjøre det mer økonomisk gunstig for leieboere å bli eiere, noe som er helt ut i tråd med kommunens ønsker. Men også her er koordineringen av bruken av de individuelle støtteordningene helt avgjørende. Å bli eier er å erstatte en risiko (leieøkning) med flere andre, først og fremst en renterisiko. Også dette krever koordinering og rådgivning, og økt oppmerksomhet i kommunen (og NAV) om den risiko som pålegges mennesker som er lite vant med, og sannsynligvis har lite å sette inn mot et slikt risikobilde.

6.2.4 utfordringer knyttet til boligens tilgjengelighet

Et stort og generelt problem på Kongsvinger er boligens tilgjengelighet, særlig for den eldre del av befolkningen. Fram mot 2022 forventes antall personer mellom 67 og 79 år i Kongsvinger å øke med 60 prosent, jfr. Kongsvinger søknad om deltakelse i BoSo-programmet. Denne veksten har allerede startet og fram mot 2015 ventes antall personer over 70 å stige med 14,0 prosent, i absolutte tall er veksten på 300 personer. Både andel eldre og veksten i eldrebefolkningen er sterkere i Kongsvinger enn i Norge sett under ett. Fokuset på eldre i Kongsvingers engasjement i Boligsosialt utviklingsprogram er altså

forankret i den boligsosiale virkelighet kommunen står overfor både på kort og på lang sikt.

Kongsvinger legger i sin søknad om deltakelse i det Boligsosiale utviklingsprogrammet betydelig vekt på tilpasning av boliger og muligheter til å tilby pleie- og omsorgstjenester i mottakernes egne hjem. Det finnes dessverre ikke oppdaterte statistiske opplysninger om boligmassens utforming og befolkningens fordeling på boliger på kommunenivå. Boligmassen endres imidlertid relativt sakte og eldre og middelaldrende flytter ganske sjelden. Det er derfor mulig å hente ut styringsrelevant informasjon fra folke- og boligtellings fra 2001. I SSBs statistikkbank kan vi undersøke hvordan de relevante aldersgruppene bodde på tellingstidspunktet. Eksempelvis finner vi at 87 prosent av befolkningen mellom 50 og 66 år bodde i en bolig som ikke var tilgjengelig for rullestol. Opplysninger om sanitærforhold kan også hentes herfra. I 2001 fantes det 254 boliger i Kongsvinger som manglet bad og/eller WC, 122 av dem manglet både bad og WC.

De mest omfattende norske data om boligmassens tilgjengelighet finnes i Folke- og boligtellings fra 2001, samt levekårsundersøkelsen fra 2001, 2004 og 2007. De tre siste er utvalgsundersøkelser og dermed belemt med større usikkerhet enn totaltellings fra 2001. Den gang var sju prosent av alle landets boliger tilgjengelige for rullestolbrukere, både med hensyn til adkomst og innvendig bruk. I følge levekårsundersøkelsen fra 2004 var tilgjengeligheten klart lavere enn gjennomsnittet i eneboliger bygget før 1990, og i andre småhus og blokkleiligheter bygget før 1970. Det var særlig boliger bygget etter 1990 som var allment tilgjengelige, særlig gjaldt dette andre småhus (hovedsakelig rekkehus) og leiligheter i blokk. Det var særlig i borettslagsleiligheter bygget etter 1990 at tilgjengeligheten var høy (Gulbrandsen, 2006)

I følge tellings i 2001 var det i alt 362 000 boliger i blokker med tre etasjer eller mer uten heis. Husbanken hadde tidligere en ordning med tilskudd til installasjon av heis, men denne ble avvirket i 2004. Den hadde ført til små resultater, ikke minst på grunn av liten interesse fra beboernes side. Det eneste bemerkelsesverdige unntak var Hamar kommune, hvor andelen borettslag med heis økte fra 13 prosent i 1996 til 69 prosent i 2005 (Haavik).

Både blokker og rekkehus i Kongsvinger ble i særlig grad ferdigstilt på 1970-tallet. Nesten hvert annet rekkehus i kommunen ble bygget på 70-tallet. Nesten to av tre blokkleiligheter ble ferdigstilt i dette tiåret, og også tidlig i tiåret. Dette er i hovedsak blokker uten heis, og heller ikke rekkehus er kjent for god tilgjenglighet for mennesker med fysiske funksjonshemninger. En stor del av boligmassen som ble bygget for 30 og 40 år siden og som den gang tok unna for den store befolkningsveksten i kommunen, er i dag i ferd med å bli en problembegyggelse for kommunen. Etter hva vi har fått oppgitt i intervjuene, har boligblokkene vært populære boliger med lite fraflytting, og de bebos derfor i dag av beboere med høy gjennomsnittsalder og problemer med å komme til og fra boligene. Boligmassen fra 1970-tallet representerer derfor en formidabel utfordring for kommunens mål om at nødvendige omsorgstjenester i større grad skal bli hjemmebasert ved at folk blir boende lengre i den boligen de bor i.

I våre intervjuer nevnte da også svært mange problemet med blokker uten heis. Fordi det hadde vært liten utskifting og relativt aldershomogen sammensetning, stod man nå overfor det problemet at mange av beboerne allerede hadde, eller snart ville få, problemer med å komme seg ut og inn leilighetene ved egen hjelp.

I et vel fungerende boligmarked skulle mye av disse problemene kunne løses gjennom flytting og nyproduksjon. Flytting for eksempel ved at eldre flytter ned en eller flere etasjer og yngre mennesker flytter inn i ledige leiligheter høyere opp i etasjene. Den store aldershomogeniteten i disse blokkene gjør at dette ikke kan bli noen særlig omfattende løsning. En annen måte kunne være å bygge universelt utformede tilgjengelige leiligheter med attraktiv beliggenhet. For eksempel har Asker kommune satset på dette med stor produksjon av attraktive, sentrumsnære blokkleiligheter. Dette har skapt bevegelse i boligmassen. Middelaldrende og eldre har solgt verdifulle eneboliger og rekkehus som igjen er blitt kjøpt av kjøpesterke barnefamilier med det resultat at befolkningsveksten i kommunen har blitt sterkere enn planlagt. Under gitte betingelser kan derfor produksjonen av den slags boliger bli en motor i markedet (Gulbrandsen 2006b). Undersøkelser både i Danmark og Norge har vist at det er et betydelig innslag av eldre som har planer om å flytte og at en like stor andel faktisk flytter, men det er langt fra alltid de

samme som flyttet som hadde flytteplaner. Noen eldre må flytte på grunn av sykdom eller skrøpelighet, mens andre synes å bestemme seg dersom det dukker opp noe de liker (Gulbrandsen 2005). Det som skjer på dette markedssegmentet synes å være svært tilbudsbestemt, og flyttebestemmelser utløses ofte av attraktive tilbud, enten attraktiviteten skyldes beliggenhet eller andre boligkvaliteter. Det er sannsynlig at Kongsvinger bør ta høyde for denne muligheten gjennom å avsette areal til slike boligtyper i sin arealplanlegging. Dette vil først og fremst appellere til mennesker med betydelig egenkapital i nedbetalte eneboliger og rekkehus og frigjøre attraktive småhus for barnefamilier og dermed bidra til den ønskede befolkningsveksten. Da dette er mennesker som selv har den kapital som trengs, vil det også redusere kommunens behov for nye omsorgsboliger, da det antas at eldre mennesker vil kunne bo lenger i en universelt utformet og moderne leilighet enn i en noe eldre enebolig eller rekkehus.

For de som allerede bor i blokk, er sannsynligvis dette en løsning for svært få. Markedsverdien av en blokkleilighet vil være langt mindre enn av et småhus, og flytting vil representere stor økning av boutgiftene. Det er gode grunner til ikke å gå i gang med installering av heiser i en stor skala. Det vil heller ikke være mulig da installering av heis er en omfattende ombygning som må vedtas av hvert enkelt borettslags generalforsamling med kvalifisert flertall.

Man bør starte i mindre skala, med ett eller to prosjekter, for å finne ut om dette er bærekraftig og realiserbart. Det betyr at forslag må være godt forberedt, både hva angår arkitektoniske løsninger, finansieringsløsninger og presentasjonsmessig overfor beboerne. Det siste er ikke minst viktig da det er andelseierne som må vedta dette med to tredjedels flertall på generalforsamling. Det arkitektoniske har ikke vi kompetanse til å anbefale, men vi råder Kongsvinger kommune til å ta kontakt med Hamar boligbyggelag som er det eneste vellykkede eksempel som kom ut av Husbankens tidligere tilskuddsordning. Norske Boligbyggelags Landsforbund har gjennom en del år hatt dette som kampsak, og blant annet utarbeidet et meget nyttig hefte om etterinstallasjon av heis (http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3434/etterinstallering_heis_borettslag.pdf). Kongsvinger kommune må også ta kontakt med Husbanken, dels for å kunne nytte både den eksisterende

tilskuddsordninger til tilpasning av bolig, men også for å kunne få midler fra den ordningen der man kan få midler til prosjektering av heis. Utover dette bør Husbanken kunne gi markedets beste lånefinansiering for heisinstallering. Kongsvinger kommune bør også vurdere tilskudd, rett og slett ut fra en beregnet kalkyle over innsparte måneder i bemannede omsorgsboliger og sykehjem som følge av at beboerne kan bo lengre i de blokkleilighetene de bor i dersom heis kommer på plass. Endelig er det viktig å følge de eventuelt nye heisleilighetene, både ut fra husleiene etter installasjonen og ikke minst ut fra hvilke markedspris som oppnås for disse leilighetene. Dersom dette blir attraktive leiligheter med økt markedsverdi, vil dette være et viktig argument når flere borettslavere skal overbevises om at heis er noe de bør stemme for.

Alt dette forutsetter realistiske beregninger både om prosjektets tekniske og økonomiske bærekraft. Det er sannsynligvis lurt å starte i blokker der Kongsvinger boligstiftelse er en stor juridisk eier av andeler. Det er også nødvendig at forholdet til KOBBL som er forretningsfører for borettslagene avklares.

6.2.5 Utfordringer knyttet til fragmentert organisering og behovet for koordinering

Boligsosialt arbeid er en tverrfaglig utfordring, der dialog og samarbeid mellom mange aktører er en forutsetning om man skal kunne løse disse utfordringene. En betingelse for at dette tverrfaglige møtet skal resultere i en helhetlig kommunal boligpolitikk uten at den fragmenterte strukturen oppheves, vil være at det opprettes institusjonelle enheter eller klart definerte rutiner som sørger for samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunen (jf. Myrvold m.fl. 2002, Langsether m.fl. 2008).

Kongsvinger kommune innrømmer i søknaden at helheten i det boligsosiale arbeidet har fått for liten oppmerksomhet i kommunen de siste årene, blant annet er den boligsosiale handlingsplanen som gikk fram til år 2006 ikke blitt revidert. Arbeidet med de ulike boligsosiale virkemidler og tiltak er spredt og fragmentarisk, hvilket vanskeliggjør samhandling både internt og eksternt.

Den boligsosiale handlingsplanen som ble laget for perioden 2003–2006 hadde ambisjoner om å gjennomføre en helhetlig analyse av den boligpolitiske

situasjonen den gang, og på dette grunnlaget utarbeide en handlingsplan. Denne planen var mest opptatt av innholdet i boligpolitikken; behov og behovsdekning. Så langt var denne planen faglig sett en god plan. Man var imidlertid mindre opptatt av boligpolitikken organisering. På dette området sviktet også planen. Det er symptomatisk at det ene av de fire forslagene planen munnet ut i, som angikk boligpolitikken organisering og konkret fremmet forslag om et samarbeidsutvalg bestående av de mest sentrale aktører på boligområdet, ikke ble realisert, jfr. drøftingen i avsnitt 4.3.

I følge Kongsvingers søknad om å få delta i Boligsosialt utviklingsprogram, er det i dag uklarheter både når det gjelder ansvar for totaloversikt over boligbehov og rutiner for samordning og helhetlig planlegging av boligtilbudet for vanskeligstilte. Kommunen har for eksempel funnet det nødvendig å gi en meget erfaren medarbeider i oppdrag å fungere som et koordinerende ledd mellom kommunen, NAV, enhet for psykisk helse og Kongsvinger boligstiftelse.

Det er generelt et behov for en bedre samordning av de forskjellige enheter og instanser som arbeider med planlegging, tildeling og oppfølging på boligområdet, ikke minst for å få fastsatt hvor det overordnede ansvaret for denne omfattende oppgave skal plasseres. I den forbindelse er kompetanseutvikling for flere grupper ansatte innen flere tjenesteområder etterspurt og nødvendig. Dette gjelder kartleggingsverktøy i utredningsfasen, samt utvikling av kompetanse i egen organisasjon. Erfaringsutveksling med de andre kommunene som deltar i boligsosialt utviklingsprogram vil også kunne bli en positiv faktor.

Et slikt problemområde som krever koordinering og hvor kompetansen, i følge noen av våre informanter, er dårlig utviklet, er det vi kan kalle dårlig boevne. Dette er problemer som ofte boligstiftelsen er nærmest til å registrere, men det ligger utenfor dens kompetanse, juridisk og faglig, å arbeide med disse problemene. Dette er ikke bare spørsmål om booppfølging, men også om egnede boliger ut fra brukernes behov. I forhold til rus og psykiatri kan det bli lokaliseringsproblemer, og løsninger får ofte preg av ad-hoc tiltak. Boveiledning er for øvrig et tilbud som NAV ikke har til rådighet. Slikt er det Helseenheten som har, og slike tjenester kan selvsagt også tildeles de som bor i boligene NAV tildeler, men det skjer da ikke som del av bolig-

tildelingen. Boveiledning bør imidlertid ikke bare avgrenses til formelle enkeltvedtak i forbindelse med søknad. Også mer uformell bistand, særlig ved innflytting i bolig, kan ofte være svært viktig. Dette er hjelp og veiledning som ikke er særlig ressurskrevende, men det er desto viktigere for nye leieboere at det finnes en kontaktperson som de kan henvende seg til og få hjelp og råd av.

Det økonomiske kan også skape problemer. Det kan ta tid før den ansvarlige enhet får beskjed om husleirestanser, og slikt er det vanskelig å rydde opp i etterkant. Dette problemet kunne løses med betingelser, avtalegiro og frivillig forvaltning. Gode avtaler i forkant er her viktig.

Samordning av strategiske forvaltningsoppgaver

I løpet av de siste årene har administrasjonen i Kongsvinger satt i gang et omfattende arbeid med organiseringen av den boligsosiale virksomheten, både på operativt og strategisk nivå. Kongsvinger skal ha ros for tiltak satt i verk i senere tid. Dette gjelder utvikling av samarbeidsavtaler, saksbehandlingsregler, rutiner og maler for søknader, avslag og tildelingsbrev. Kort sagt en form for skriftlighet som fremmer likebehandling og rettssikkerhet.

På operativt nivå har linjen vært å øke koordineringsmulighetene ved å etablere tildelingsteam og utarbeide instruksjer og rutiner og samarbeidsavtaler som «tvinger» folk i ulike fagenheter til samarbeid – realisere helhetstenkning.

En alternativ metode – som bør overveies, er å opprette et boligkontor som har ansvar for all tildeling av virkemidler. En slik løsning er for eksempel valgt, og med godt resultatet, av Tromsø kommune (Sandlie m. fl. 2011). Her kan vi snakke om en form for samforvaltning hvor boligstiftelsen kan fortsette som før. Spørsmålet blir om et slikt boligkontor skal etableres med utgangspunkt i NAV eller i Tildelingsteamet. Her vil vi argumentere for at et boligkontor, dersom det etableres, bygger på Tildelingsteamet og plasseres under Samfunn. Det ville da også være naturlig at et slikt kontor overtok oppgaver som nå ligger hos NAV som startlån, tilskudd, bostøtte og tilbud til bostedsløse. Boligkontoret gis status som fagenhet med rapporteringsplikt.

Et slikt boligkontor vil i praksis ha delegert ansvar for både å utvikle, iverksette og evaluere den boligsosiale politikken i kommunen. Det bør også

ha ansvaret for å utarbeide, iverksette og evaluere kommunens boligsosiale handlingsplan – som vil bli det viktigste boligpolitiske dokumentet i kommunen.

At ansvaret for politikk og plan legges til et boligkontor betyr ikke at dette kontoret skal gjøre jobben alene. Tvert imot – det er viktig at alle nivåer i boligforvaltningen blir brukt – og får oppgaver både i utviklingen av og i gjennomføringen av politikken. Det vil bidra til en bedre forankring av politikken i egen organisasjon og til økt kompetanse blant personalet. Når det gjelder handlingsplaner er det sannsynligvis viktig at ikke alt ansvar for gjennomføring legges på strategisk nivå. Dersom underliggende enheter får ansvar for deler av planen, får de også et «eierskap» til planene.

6.2.6 Utfordringer knyttet til forankring av politikk, tiltak og ansvar

Som tidligere nevnt var den forrige boligsosiale handlingsplanen en utmerket plan som altså ikke, eller i liten grad, ble brukt. Handlingsplanens skjebne skyldes nok mer ugunstige forhold i administrasjonen enn selve planen. Gjennomføringen synes ikke å ha blitt drøftet eller problematisert. Det ble ikke utpekt en hovedansvarlig for gjennomføring/oppfølging. Vi står her overfor et problem som vi kan betegne som «svak eller fraværende» strategisk ledelse av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Den administrative forankring var for dårlig. Når man nå utarbeider en ny boligsosial handlingsplan, er det viktig at man får på plass et program for hvordan man skal jobbe og hvem som skal gjøre hva. Som en av kommunalsjefene uttrykte det om den forrige boligsosiale handlingsplanen, så var det «ingen som ble kallet og ingen følte seg kallet».

Når det gjelder det viktige strategiske arbeidet som er nødvendig både for å utvikle en helhetlig politikk, gi denne politikken den nødvendige tyngde og utarbeide og iverksette en helhetlig boligsosial handlingsplan, kan vi konstatere at det også i dag mangler et organ på det strategiske plan som kan drive dette gjennom.

I den kommunale organisasjon sorterer bolig grovt sett under kommunalsjefen for Helse og Omsorg. I henhold til organisasjonsmodellen gjengitt på side 42 kan den del av boligpolitikken som angår bruken av kommunale boliger sies å finne sted i enhetene på høyre side av diagrammet. Bolig-

politikk sett som planlegging og forsyning er imidlertid plassert i enhet for teknisk forvaltning som sorterer under kommunalsjef for samfunn. Det kompliserer bildet ytterligere at også NAV med sine boliger for vanskeligstilte, gjeldsrådgivning og individuelle husbankordninger er plassert på venstre side, under kommunalsjef for samfunn. Organiseringen fører til at boligpolitikken blir lite synlig. Ved at ingen kommunalsjef har hovedansvar for boligpolitikken i kommunen, finnes det ingen kommunal enhet som boligpolitikken kan forankres i. Dette fører også lett til en fragmentert politikk på det utøvede plan, og lite kompetanse på helhet. Det bør vurderes om mer av boligpolitikken tematisk burde vært organisert under kommunalsjef for samfunn. Det kan bli et problem at det boligsosiale i liten grad er knyttet til nyproduksjon av boliger. Det synes å være et problem at bolig blir en slags «lillebror» i flere enheter.

Med overgangen til to-nivå organisering gikk man bort fra kommunale sektorer, men man har på politisk nivå beholdt komiteer som fortsatt lett kan bli sektororientert. Man kunne muligens hatt behov for en enhet under kommunalsjefen for Samfunn som hadde ansvaret for alt i forbindelse med bolig. Dette problemet synes å være erkjent og tatt tak i ved at prosjektleder for Boligsosialt utviklingsprogram blir sittende i rådmannens stab, og skal forholde seg til alle kommunalsjefene gjennom prosjektets referansegruppe. I det videre arbeid bør Kongsvinger kommune vurdere om man for boligpolitikken del skal opprette et strategiorgan på rådmannsnivå.

Uoverensstemmelser – organer og metoder for konfliktløsning

Å utforme tjenester som er tilpasset brukernes behov er en permanent utfordring for tjenesteapparatet (Thyness 2005). Det vil særlig være tilfelle dersom brukernes behov er komplekse, og de trenger et variert sett av virkemidler som leveres av et tjenesteapparat som er sektorisert og består av en rekke større eller mindre velferdsbyråkratier. Hver sektor har sine målsettinger å ivareta og sine bestemte brukergrupper å betjene. Dette innebærer at det kan utvikles tjenestesektorer som sitter med mye kompetanse på sine spesialområder, men lite kompetanse eller oversikt over helheten. Dersom det i en slik situasjon mangler organer med ansvar for samarbeid og samordning av tjenesteytingen, vil høy grad av spesialisering og arbeidsdeling

innenfor tjenesteapparatet kunne innebære risiko for dobbeltarbeid og «gråsoner» i ansvaret mellom ulike tjenester. Slik sett kan det synes paradoksalt at ønsket om en helhetlig innsats for vanskeligstilte skal iverksettes gjennom et sektorisert og fragmentert hjelpeapparat

Erfaringer fra tidligere organisasjonsstudier viser at aktører i ulike organisasjoner kan sette opp en del forsvarsverker mot samarbeid (Repstad 2004). Samarbeidsrelasjoner bør derfor undersøkes med utgangspunkt i ulike grenseflater som er med på å definere forholdet mellom tjenestene (Østergren og Dahl Reisæter 2010); for eksempel faglige (Hva er problemet? Og hvordan kan dette løses?), funksjonelle (Hvem har ansvaret for hva?) og økonomiske (Hvilket budsjett skal utgiftene føres på?). I skjæringspunktene mellom disse grenseflatene kan det oppstå gråsoner og motstridende interesser som gir rom for uenighet, mistillit og manglende samhandling. Dette kan for eksempel dreie seg om samarbeidsproblemer som følge av ulike faglige tilnærminger, ansvarsforståelser og rolleforventninger, samt ulike og til dels motstridende økonomiske incentiver. Dersom den totale virksomheten er inndelt i mange separate tjenesteenheter, øker dette også antallet potensielle gråsoner der det kan oppstå strid og uklarhet om hvem som har ansvaret for hva.

I følge leder av Kongsvinger boligstiftelse sliter stiftelsen noe når det gjelder forholdet til kommunen og særlig til NAV når det gjelder å få gehør for behov. Det skjer lite vurdering ut fra behov og type leilighet. Det er også lite oppfølging i «NAV-boligene». De som får boliger er vanskeligstilte, men får ofte, i følge leder av boligstiftelsen, bare en nøkkel og ingen oppfølging. Boligstiftelsen skal ikke drive oppfølging, men har i praksis drevet oppfølging fordi ingen andre gjorde det. Dette var i følge leder med på å forverre forholdet mellom stiftelsen og NAV. Stiftelsen går nå tilbake til kjernevirksomheten, og blitt mer bevisst på at man skal drive med bolig.

Fram til NAV tok over var det møter ukentlig eller hver annen uke med kommunen. Nå er det i følge stiftelsens leder ingen kontakt med NAV. Der den aktive del av sosialkontoret tok tak tidligere, får nå Stiftelsen bare beskjed om å kaste dem ut, fortsatt i følge stiftelsens leder som stiller seg meget kritisk til NAV. Han går så langt som å karakterisere hele 2010 som en nedtur hva angår kommunikasjon. Stiftelsen har behov for informasjon,

og behov for å gi informasjon. Informasjonsbiten og samordningsbiten fungerer dårlig sett fra stiftelsens side, og er blitt mer usynlig og fragmentert. Fram til 2009 hadde Boligstiftelsen en viktigere rolle i koordineringen av boligtildelingen. Det var tildelingsmøter der Boligstiftelsen kom med lista over boliger, de andre enheter kom med vedtak og søkere, og flere enheter hadde god informasjon (ofte uformell) om søkerne.

Vi konstaterer at det er visse uoverensstemmelser på ledernivå mellom NAV og Kongsvinger boligstiftelse. Dette er en klassisk konflikt. Ved endring av oppgaveplassering mellom fagenheter er det noen som blir fratatt oppgaver, mens noen andre får oppgaver. Tidligere forskning (Langsether og Sandlie, 2010) synes å tyde på at det er akkurat i grenseflaten mellom tildeler og boligforvalter at det ofte oppstår slike uoverensstemmelser. Det er her tydelig at kommunen ikke har hatt et effektivt konfliktløsningsorgan, hvilket henger sammen med at man heller ikke har hatt et strategisk organ som har hatt ansvar for helheten i boligpolitikken. Dette er lite optimalt for det boligsosiale arbeid i Kongsvinger kommune, og kommunen bør ta grep for å få klart opp i og bilagt slik uenighet.

6.2.7. utfordringer knyttet til bruk av Husbankens virkemidler

Ser vi kommunen under ett innvilges relativt mange startlån. Det har også vært en økt bruk av bostøtte. Det er umulig å avgjøre hvorvidt denne økningen skyldes den nylige utvidelsen av mottakergruppen for bostøtte, eller om man innenfor kommunen og NAV er blitt flinkere til å informere om bostøtten eller til å hjelpe de som måtte være berettiget til slik støtte med å utforme søknad.

På et område synes imidlertid ikke Kongsvinger å ha nyttet sine muligheter fullt ut, og det gjelder muligheten for individuelle tilskudd fra Husbanken. Dette kan være et viktig virkemiddel når det gjelder å sluse kommunale leieboere, eller søkere av kommunal leilighet, inn i eid bolig. Under intervjuene ga alle uttrykk for at det var en ønsket løsning at folk ble eiere, men så langt synes dette i liten grad å ha skjedd blant de som leide hos kommunen. For kommunen og NAV er dette dels en kompetanseutfordring og dels en koordineringsutfordring. Kompetanseutfordring i den betydning at de ansatte må kjenne til de muligheter ordningene hver for seg og i

samspill representerer, samt den nødvendige kompetanse innenfor området privatøkonomi til å kunne avgjøre når en eierløsning synes bærekraftig og når den ikke synes å være det. Men det er også en koordineringsutfordring mellom flere enheter, både intern i kommunen, internt i NAV og mellom kommunale enheter og NAV. Dette gjelder ikke minst å møte den betalings- og renterisiko som nødvendigvis følger med et eventuelt eierskap.

7 anbefalinger

Oppdragsgiver ønsker at forstudien skal peke på spesielle utfordringer og gi anbefalinger om konkrete satsningsområder og tiltak i kommunens videre boligsosiale arbeid. Dette vil dels ha preg av å være direkte råd, men i like stor grad vil det handle om å stille spørsmål og å formulere alternativer som kommunens administrasjon eller politikere bør ta stilling til. Disse rådene og spørsmålene vil dels være et direkte resultat av våre analyser av punktene overfor og dels vil de være basert på erfaring vi har kommet fram til gjennom tidligere forskning om boligsosialt arbeid i kommunene.

7.1 Ny kartlegging av behov for boligsosial bistand

I den boligsosiale handlingsplanen for 2003–2006 var det foretatt en grundig kartlegging av boligbehov for vanskeligstilte. Arbeidet ble den gang utført av de ansatte i kommunen som hadde den daglige kontakten med de aktuelle brukere. Kartleggingen og grunnlaget for vurderingen ble foretatt ut fra henvendelser i løpet av et halvt år i 2001. Man registrerte i alt 208 husstander ut fra målgruppe og boligproblem. Vi anbefaler at Kongsvinger kommune gjennomfører en ny kartlegging over samme lest som i 2001. Å gjennomføre en likedan kartlegging vil gi nyttig informasjon om behovene og problemene er de samme nå som den gang, og om problemer og behov er økt eller er mindre omfattende enn for 10 år siden.

7.2 Bygging eller innkjøp av boligtyper som mangler

Selv om det i forhold til folketallet er det færre kommunale boliger i Kongsvinger enn ellers i landet, har vi likevel ikke oppfattet det slik at dette i seg selv er et problem. Det er imidlertid et visst behov for et begrenset antall boliger til beboere som vanskelig lar seg innpasse i den ordinære boligmasse. Gjennom den kartleggingen vi nettopp har anbefalt Kongsvinger å gjennomføre, vil man kunne tallfeste dette behovet, vite mer om hva slags boligtyper som trengs og hvilke booppfølgingstjenester det vil være behov for.

7.3 Gjennomgang av husleiefastsettelsen i kommunens boligmasse

Ut fra målet om at subsidiering skal skje på individuell basis og ikke på generell basis, bør Kongsvinger boligstiftelse, i samråd med kommunen, foreta en gjennomgang av husleiefastsettelsen i de kommunale leilighetene. I den grad dette fører til økte leier, er det viktig at det skjer en tilstrekkelig koordinering i forhold til arbeidet med å få beboerne til å søke bostøtte. En slik gjennomgang bør også ha et øye til de ulike tak for rimelig bostøtte som man opererer med i bostøtteordningen. Dersom man fastsetter leier som sprenger dette taket, må leieboeren selv bekoste denne del av økningen.

7.4 Starte ett eller to prøveprosjekt for installasjon av heis av boligblokk.

Det anbefales at Kongsvinger kommune tar initiativ overfor KOBBL og noen av de aktuelle borettslagene med tanke på å starte prøveprosjekter i mindre skala med etterinstallasjon av heis. Da dette er vedtak som krever kvalifisert flertall blant borettslagers medlemmer, vil både ønsker, betalingsvilje og betalingsevne hos beboerne måtte undersøkes i forkant. Det er også avgjørende at det gis realistisk informasjon om kostnader, og i neste omgang om resultater i form av prisutviklingen for rehabiliterte boliger. Kommunen anbefales å ta kontakt med Husbanken med tanke på lånefinansiering og eventuelle tilskudd. Man behøver også, gjerne sammen med KOBBL, å innhente og nyttegjøre seg av de erfaringer som er gjort på Hamar og i NBBL sentralt.

7.5 Bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet

Det er generelt et behov for en bedre samordning av de forskjellige enheter og instanser som arbeider med planlegging, tildeling og oppfølging på boligområdet, ikke minst for å få fastsatt hvor det overordnede ansvaret for denne omfattende oppgave skal plasseres.

Kongsvinger har kommet et godt stykke på vei ved å utarbeide regler, rutiner og samarbeidsavtaler mellom de enheter som er involvert. En alternativ løsning som Kongsvinger bør vurdere, er å opprette et boligkontor

med ansvar for all tildeling. Dette er en løsning som med hell er valgt av Tromsø kommune, og vi anbefaler i tilfelle dette blir aktuelt at Kongsvinger tar kontakt med Tromsø for å innhente erfaringer.

Det har med jevne mellomrom også oppstått uoverensstemmelser om oppgavefordelingen mellom boligstiftelsen og de kommunale organene som har tildelingsretten til disse boligene. Uenigheten synes å ha eskalert etter opprettelsen av NAV. I følge søknaden om å få delta i Boligsosialt utviklingsprogram, er det i dag uklarerheter både når det gjelder ansvar for totaloversikt over boligbehov og rutiner for samordning og helhetlig planlegging av boligtilbudet for vanskeligstilte. For å rydde opp i dette er det utarbeidet – og vedtatt – en samarbeidsavtale mellom kommunen/kommunale tjenesteenheter og NAV. Kommunen – Rådmannen – har som tidligere nevnt funnet det nødvendig å gi en meget erfaren medarbeider i oppdrag å fungere som et koordinerende ledd mellom kommunen, NAV, enhet for psykisk helse og Kongsvinger boligstiftelse.

Innenfor vårt korte prosjekt er det vanskelig å ta stilling til det saklige innhold i uenighetene, men vi ser det som lite produktivt for det boligsosiale arbeid at slike konflikter varer ved. Kommunen bør ta initiativ til å få bilagt slike konflikter.

7.6 Administrativ forankring av boligpolitikken, gjerne under området Samfunn

Det boligsosiale arbeid er i dag plassert under kommunalsjef for Helse og omsorg, mens NAV som er tildelt en sentral rolle i det boligsosiale arbeidet i kommunen rapporterer til kommunalsjef for Samfunn. At det boligsosiale ble forankret under Samfunn ville sannsynligvis både styrke koordineringen, ikke minst med tanke på å styrke forbindelsen mellom boligsosial politikk og den generelle boligpolitikken i kommunen. Vi anbefaler at det opprettes en egen administrativ enhet på strategisk nivå med et samlet ansvar både for boligpolitikken samlet og for den boligsosiale delen.

7.7 Økt bruk av husbankens individrettede virkemidler

I de siste årene har bruken av startlån ligget på rundt på rundt 50 per år. Dette synes særlig å være lån til personer som etablerer seg på markedet, og i liten grad personer som har vært leieboer hos kommunen. Det synes likevel å være stor interesse blant dem vi intervjuet om å bruke Husbankens støtteordning for å oppnå at flere av kommunenes leieboere kunne bli eier av egen bolig. Dette krever koordinering på kommunalt nivå, både for å sikre at støtteordningene brukes fullt ut, og for å hjelpe nye, utsatte eiere til å håndtere den risikoen som følger med det er å være boligeier.

Litteratur:

Bergem, R, M. Hannche-Dalseth og S. Moen Ouff (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) – Forankring av arbeidet med handlingsplan*. Møreforskning

Gulbrandsen, L. (2005): Planlagt og spontan flytting. *Aldring og livsløp*, 4/2005: 8-11

Gulbrandsen, L. (2006): Full deltakelse for alle? Delrapport bolig. I: *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006*. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, ss: 58–89

Gulbrandsen, L. (2006b): *Universell utforming og et velfungerende boligmarked*. Eiendomsmeglern, nr 6, 2006, ss: 12–13

Haavik, T. *Etterinstallering av heis i borettslag. Erfaringer fra 15 borettslag på Hamar 1996–2005*, Segal as. Notat utarbeidet for Trondheim og omegn boligbyggelag.

Finnes på:

http://www.universell-utforming.miljo.no/file_upload/suksesshistorie%20heiser.pdf

Hovig S. og I. M. Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008*. NIBR. Rapport 2008:20

Kleven T. (2002): En modell for kommunal planlegging, i Kleven, T. (red): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Kommuneforlaget

Langsether, Å. (2005): *Bolig med kommunens bistand. En studie av utbredelsen av ulike former for kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA-Rapport 17/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Langsether, Å. og A. Skårberg (2007): *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. NOVA-Rapport 5/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-Rapport 18/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Langsether, Å. og H. C. Sandlie (2010): *Boligsosiale utfordringer og løsninger, En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. NOVA-Notat 8/10. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Magnussen, T. (2006): *Frå plan til handling. En studie av prosesser og kommunalt boligsosialt arbeid*. NF-Rapport 1/06. Nordlandsforskning.
- Myrvold, T., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk. Fragmentert og reaktiv*. NIBR. Rapport 2002:5
- Nordvik V. and L. Gulbrandsen (2009): Regional Patterns in Vacancies, Exits and Rental Housing. *European Urban and Regional Studies*. Volum 16, Number 4: 397–408
- Norske Boligbyggelags Landsforbund (2011): *Årsrapport 2010*.
- Repstad P, (2004): *Dugnadsånd og forsvarverker: Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Universitetsforlaget
- Rønnow, U. R. (2005): Kommunenes utfordringer i det boligsosiale arbeidet, i Thyness, P. (red). *Boligsosialt arbeid*. Kommuneforlaget
- Sandlie, H. C. og V. Nordvik (2009): *Utenfor de boligsosiale ordningene*. NOVA-Notat 1/09. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandlie, H. C., Å. Langsether, J. Sørvoll, A. Skårberg & T. Hansen (2010): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA Rapport 5/11 1/09. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Skog Hansen, I. L., H. Gautun, Å. Langsether og H. C. Sandlie (2007): *Ikke bare bare å bo – sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38.
- Statistisk sentralbyrå (2003): *Folke- og bolig telling 2001. Kongsvinger*. NOS C 813.
- Thyness, P (2004): *Boligsosialt arbeid*. Kommuneforlaget
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:7
- Ytrehus, S., I. L. Skog Hansen, Å. Langsether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2008): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 2007:23.
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie og I. L. Skog Hansen (2008): *På rett vei – evaluering av Prosjekt bostedsløs to år etter*. Fafo-rapport 2008:06.
- Østergren og Dahl Reisæter (2010): Koordinering i psykiatrien – et grenseflateproblem? *Tidsskrift for Den norske legeförening*. Nr 20, 2005;125, ss 2821–22