

# Boligsosiale utfordringer i Asker kommune

En forstudie

ÅSMUND LANGSETH & LARS GULBRANDSEN

**NOTAT**  
NR 6/11

# Boligsosiale utfordringer i Asker kommune

En forstudie

ÅSMUND LANGSETH  
LARS GULBRANDSEN

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 6/2011

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 978-82-7894-393-4  
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

Asker kommune deltar i Boligsosialt utviklingsprogram (BOSO) i regi av Husbanken region Øst. Fra Husbankens side er det overordnede målet med denne satsingen at kommunene, gjennom et forpliktende og langsiktig partnerskap med Husbanken, skal bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer. Kommuner som blir tatt opp i dette programmet må innledningsvis få gjennomført en foranalyse av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Husbanken krever at slike analyser skal utføres av eksterne fagmiljøer. Etter utlysning valgte Asker kommune å tildele oppdraget til NOVA.

Prosjektet har primært tre datakilder; kommunale dokumenter, intervjuer med nøkkelpersoner i utviklingen og gjennomføringen av den kommunale boligpolitikken i Asker og diverse typer relevant statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Husbanken. For å kunne realisere prosjektet på en tilfredsstillende måte var det nødvendig så raskt som mulig å skaffe en 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 Asker kommune. I denne forbindelse vil vi takke alle – ansatte, politikere og brukere – som stilte opp til intervjuer og besvarte de spørsmål vi stilte. Dette gav oss en kunnskap om, og forståelse av, den boligsosiale virkeligheten i Asker kommune som vi ikke ville fått fra de andre datakildene. Vi vil rette en særlig takk til Margrethe Iversen for den innsatsen hun 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. Sentrale personer i Asker fikk anledning til å kommentere et første utkast til rapport, for å oppklare eventuelle feil og misforståelser. Vi fikk her grundige og verdifulle tilbakemeldinger som luket ut flere feil og misforståelser. De feil, mangler og misforståelser som likevel fremdeles måtte finnes i rapporten, er vårt ansvar.

*NOVA, oktober 2011*

Lars Gulbrandsen

Åsmund Langsether



# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Prosjektets bakgrunn .....	11
1.2 Asker kommunes forventninger og krav til deltakelsen i Boligsosialt utviklingsprogram.....	13
1.3 NOVAs presisering og avgrensning av oppdraget.....	17
1.4 Prosjektets design – metode og datagrunnlag.....	20
<b>2 Boligsosial virksomhet – teoretisk tilnærming .....</b>	<b>24</b>
2.1 Sentrale variable og begreper .....	24
2.2 Boligsosiale virkemidler .....	25
2.3 Modeller for organiseringen av den boligsosiale virksomheten i kommunene.....	26
2.4 Forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter .....	28
2.5 Prinsipper for organisering av kommunal omsorgsvirksomhet.....	29
<b>3 Asker kommune – sosiodemografiske forhold og boligbygging – kort historikk .....</b>	<b>32</b>
3.1 Befolkningsutvikling .....	32
3.2 Boligbygging .....	33
3.3 Levekår .....	34
<b>4 Kartlegging av dagens boligsosiale virksomhet i Asker .....</b>	<b>35</b>
4.1 Behov, behovsdekning og virkemidler .....	35
4.2 Forvaltningsoppgaver og organisasjonsstruktur .....	37
4.3 Organisasjonsstruktur: fragmentering – samordning .....	40
4.4 Politikkens forankring.....	41
4.5 Askers organisasjonsstruktur .....	42
4.6 Kommunale boliger.....	44
4.7 Kommunens bruk av Husbankens støtteordninger.....	49
4.8 Bosetting av flyktninger.....	54
4.9 Bistand til leie på det private marked .....	55
<b>5 Boligsosial planlegging i Asker kommune .....</b>	<b>56</b>
5.1 Boligsosiale handlingsplaner .....	56
5.2 Boligrelaterte program og planer .....	57

<b>6 utfordringer – status og løsninger</b> .....	59
6.1 Sentrale utfordringer .....	59
6.2 Typer utfordringer .....	60
<b>7 anbefalinger</b> .....	80
7.1 Anbefalinger og forslag til tiltak i kommunens videre boligsosiale arbeid .....	80
7.2 Forankring og organisering av arbeidet med boligstrategiske oppgaver .....	80
7.3 Gjennomgang av arbeidet med Boligsosial handlingsplan.....	81
7.4 Organiseringen av det boligsosiale arbeidet på operativt nivå .....	83
7.5 Bedre dekning av boligbehovet for særlig vanskeligstilte grupper – mer målrettet bruk av Husbankens økonomiske virkemidler .....	83
<b>Litteratur:</b> .....	85

# Sammendrag

Husbanken startet i 2008/2009 Boligsosialt utviklingsprogram. Asker 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 Asker kommune.

Asker er en forstadskommune til Oslo. Levekårene for de fleste innbyggerne er bra, og både gjennomsnittsinntekten og utdanningsnivået er høyt. Det har de siste årene vært en sterkere befolkningsøkning enn forutsatt i kommuneplanen. Kommunen har satset på, og lykkes med å bygge sentrumsnære, tilgjengelige blokkleiligheter for den eldre befolkningen. Dette har ført til stor innflytting av veletablerte barnefamilier gjennom omsetningen på markedet for brukte boliger. Boligprisene i Asker er høye, og tilbudet av små, rimelige boliger er svært begrenset. Dette legger et ekstra press på det boligsosiale arbeidet i kommunen. Det blir større forskjeller mellom majoritetsbefolkningen og de som ikke klarer seg uten kommunens hjelp, samtidig som det vanskelige boligmarkedet øker størrelsen på den gruppen som under andre markedsvilkår ville ha klart seg uten assistanse. Beløpsgrensene i Husbankens individrettede virkemidler er også dårlig tilpasset prisnivået på boligmarkedet i en kommune som Asker.

Det er først og fremst sosialtjenesten, NAV og Eiendomsforvaltningen som står for det boligsosiale arbeidet i Asker. Eiendomsforvaltningen står for kjøp og salg av eiendom og kommunale boliger, samt forvaltning, drift og vedlikehold. Sosialtjenesten ved Økonomi og boligseksjonen har ansvar for boligtildeling, individrettede statlige virkemidler, kommunal husleiestøtte, gjeldsrådgiving og forvaltning av inntekt. Seksjon rustiltak som også er en del av sosialtjenesten, har ansvar for boligoppfølging for personer med rusproblematikk. Flyktingteamet som også er en del av sosialtjenesten, ivaretar bosetting av flyktninger. NAV har ansvar for å innfri lovens krav om «tak



over hodet». De har også ansvar for garanti for depositum. I tillegg saksbehandler NAV alle søknader om kommunal utleiebolig med tidsbegrenset kontrakt.

Ved utgangen av 2010 hadde kommunen 856 kommunalt disponerte boliger. Dette synes å være for få, samtidig som det er mangel på spesielle boligtyper. Selv om man har som politikk at vanskeligstilte skal få tidsbestemte leiekontrakter med tre års leietid, skjer det likevel forlengelser i et betydelig omfang. Av prioriterte grupper i den boligsosiale handlingsplanen er det særlig gruppen psykisk utviklingshemmede som er blitt dårlig ivaretatt. Her har Asker en lang kø, og den har nesten ikke blitt mindre de siste årene.

Bruk av Husbankens individrettede støtteordninger som bostøtte og startlån øker. Økningen av startlån de siste årene skyldes imidlertid hovedsakelig startlån til refinansiering og reetablering.

På det boligsosiale området er arbeidet med både de operative og strategiske forvaltningsoppgavene svært fragmentert organisert. Når det gjelder de operative oppgavene er de negative konsekvensene av denne fragmenteringen langt på vei overvunnet gjennom de samarbeidsorganer og arbeidsrutiner som er etablert for å sikre den nødvendige koordinering av virkemiddelbruken.

Når det gjelder de strategiske forvaltningsoppgavene er det ikke etablert tilsvarende organer. De strategiske forvaltningsoppgavene har forskjellig karakter, noen er knyttet kun til å framskaffe de aktuelle boligsosiale virkemidlene. Andre er forbundet med å utvikle en boligsosial strategi i en videre forstand. Det er vårt inntrykk at i Asker er det hovedsakelig de første oppgavene det arbeides med, mens de andre kun blir utført i forbindelse med arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, men da også bare i en begrenset grad. Det betyr at også det boligstrategiske arbeidet er fragmentert organisert. Denne fragmenteringen fører med seg at ansvaret for at det arbeides med strategiske oppgaver lett blir pulverisert, og at arbeidet med viktige strategiske oppgaver kan bli neglisjert. Arbeidet med boligstrategiske spørsmål, og utviklingen av en helhetlig boligstrategi, bør ikke være oppstykket og plassert i ulike enheter eller organer. Særlig viktig er det at *ansvaret* for det boligstrategiske arbeidet ligger hos ett organ (et boligstrategiorgan) som må plasseres på rådmannsnivå.

En slik oppjustering av det boligstrategiske arbeidet bør også føre til at kommunen ser på organiseringen av hele den boligsosiale virksomheten. Da er det nærliggende å gå gjennom oppgavefordelingen mellom Økonomi og boligseksjonen, NAV og Eiendomsforvaltningen og flytte de boligoppgaver NAV har i dag over til Økonomi og boligseksjonen. Det vil også være i samsvar med anbefalingen fra ekspertutvalget som vurderte NAV, og avgav sin innstilling sommeren 2010.

Både utarbeiding, iverksetting og evaluering av arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen bør gjennomgås. Planen må få mer vekt på den strategiske rollen den bør ha, og integreres i det strategiske arbeidet. Planen skal og bør være det viktigste dokumentet for det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Dagens organisering av det boligsosiale arbeidet bør i alle tilfeller gjennomgås. Vi anbefaler her en forenkling – særlig av boligtildelingen. En samling av tildelingen av de fleste virkemidlene i et boligkontor bør vurderes. Økonomi- og boligseksjonen peker seg her ut som den naturlige kjernen i dette boligkontoret. Et eventuelt boligkontor bør ha status som resultatenhet med rapporteringsplikt til rådmannsnivået.

Det må tas grep for å sikre en bedre dekning av boligbehovet til flere grupper. Det må skje ved større, målrettet nybygging og bedre utnytting av Husbankens virkemidler (for eksempel ordningen med tilskudd til kommunene). Det vil dessuten være nødvendig med bedre integrering av den boligsosiale og den generelle boligpolitikken.



# 1 Innledning

## 1.1 Prosjektets bakgrunn

Husbanken startet i 2008/2009 Boligsosialt utviklingsprogram (BOSO), hvor Asker kommune etter søknad er blitt tatt opp som deltaker. Fra Husbankens side er dette programmet rettet mot de kommunene som sliter med de største utfordringene 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 programbeskrivelsen for BOSO presiserer Husbanken at det er den som har hovedansvaret for selve programsatsingen, mens kommunene har ansvaret for den lokale gjennomføringen.

Husbanken har som mål å sette kommunene best mulig i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Gjennom BOSO ønsker Husbanken å finne bedre måter å støtte opp under de store kommunenes boligsosiale aktivitet. Satsingen vil supplere Husbankens øvrige tilbud til kommunene som inviteres til å delta. Innenfor de rammer som BOSO setter, er det forventet at kommunene selv skal formulere målene for sin deltakelse, basert på egne utfordringer og prioriteringer.

En utfordring vil vi i denne sammenheng forstå som et problem det er vanskelig å finne gode løsninger på, og hvor mangelen på gode løsninger samtidig kan få avgjørende betydning både for evnen og mulighetene til å gjennomføre en målrettet og helhetlig kommunal boligsosial politikk. En utfordring er altså ikke et hvilket som helst problem. At det finnes slike utfordringer på det boligsosiale området kan ha mange årsaker. Det kan skyldes mangel på ressurser og adekvate virkemidler, eller det kan skyldes manglende kunnskap om hvordan virkemidlene skal eller bør brukes. Særlig vanskelig å hankses med er de utfordringene som består i målkonflikter. Det kan være tilfelle dersom de virkemidler man har til rådighet har positive

virksomheter på noen av målene for den boligsosiale politikken, men negative virkninger på andre. Da vil man lett bli stilt overfor reelle dilemmaer, hvor løsningene vil måtte bestå i en eller annen form for kompromiss. Noen utfordringer kan sies å være av strategisk karakter i den forstand at de – så lenge de ikke selv er løst – blokkerer for løsning av andre utfordringer.

Boligsosiale utfordringer – forstått på denne måten – er fenomener som i prinsippet kan oppstå på alle felter av den boligsosiale virksomheten i kommunene. Hvor alvorlige de er, avhenger av hvilke konsekvenser de fører til. Utfordringer som – dersom de ikke blir løst – enten skaper nye, eller blokkerer for løsningen av andre utfordringer, vil kunne føre til alvorlige konsekvenser. Fragmentert organisering som vanskeliggjør en helhetlig virkemiddelbruk, mangelfull kompetanse i boligsosialt arbeid som fører til lite effektiv ressursbruk og mangelfull planleggingskompetanse som fører til dårlig planlegging og neglisjering av arbeidet med strategiske oppgaver, er eksempler på dette.

I programbeskrivelsen for BOSO har Husbanken listet opp en del faktorer som erfaringsmessig kan ha stor betydning for kommunenes evner til å utvikle og realisere en bedre og mer målrettet boligsosial virksomhet:

- i) Kompetanseheving i boligsosialt arbeid i kommunene
- ii) Metodeutvikling innen boligsosialt arbeid
- iii) Bedre utnyttelse av Husbankens økonomiske virkemidler
- iv) Øke tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet, også de mest sårbare gruppene
- v) Bedre intern samordning av kommunenes boligsosiale arbeid
- vi) Bedre samarbeid mellom stat og kommune
- vii) Økt sektorovergripende læring i kommuner, mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåene
- viii) Bedre analyseverktøy og beslutningsgrunnlag for kommunene

Som vi ser angår disse faktorene hovedsakelig kommunenes evner til å forbedre rutiner og (sam)arbeidspraksis. Svikt på ett eller flere av disse områdene kan lett tenkes å resultere i alvorlige og sammensatte utfordringer. Vi skal merke oss den sterke vekten som Husbanken legger på betydningen av

kompetanse og læring (kompetanseheving og metodeutvikling i boligsosialt arbeid og økt sektorovergripende læring) for at BOSO-satsningen skal lykkes. Bedre samarbeid og samordning av det boligsosiale arbeidet, mer målrettet og effektiv virkemiddelbruk og økt tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet – også til de mest sårbare gruppene – blir også vurdert som viktig.

Dette er ingen uttømmende liste over områder og faktorer hvor vi kan vente at det oppstår alvorlige utfordringer. Den omfatter kanskje heller ikke de mest kritiske utfordringene. Sentrale utfordringer mangler. Det gjelder blant annet organiseringen av de boligstrategiske forvaltningsoppgavene, hvilke organer som er tillagt ansvaret for dette arbeidet og hvor dette arbeidet er forankret. Videre dreier det seg om temaet boligsosial planlegging, spørsmålet om hvilken status denne planleggingen har, spørsmålet om hvem som utarbeider boligsosiale planer, spørsmålet om hvem som setter dem ut i livet og spørsmålet om hvem som har det overordnede ansvaret for å påse at de øvrige aktører gjør jobben sin på dette feltet. Hvilken rolle spiller resultat-evaluering i planleggingsprosessen? Hvilke rapporteringsrutiner eksisterer – er de tilfredsstillende og bidrar de til at den boligsosiale politikken forankres hos de som setter den ut i livet? Av andre viktige tema kan vi nevne: Følges forvaltningslovens bestemmelser og rutiner ved enkeltvedtak ved tildeling av boliger? Har man faglige konflikter og/eller interessekonflikter gående i administrasjonen? Har man gode nok rutiner for identifisering og løsning av slike konflikter? Har man spesielle rutiner og organer for evaluering av boligsosiale oppfølgingstjenester? Har man adekvate ordninger for å måle innsats og resultater av slike tjenester? Praktiserer man krav og betingelser ved leieforhold som ligger på grensen av det legale sett i forhold til husleieloven? Her tenkes det på omfang og art av korttidskontrakter og krav til individuell adferd som betingelse for å få en leiekontrakt i samlokaliserte boliger med felles bemanning.

## 1.2 Asker kommunes forventninger og krav til deltakelsen i Boligsosialt utviklingsprogram

I følge Asker kommunes søknad om opptak i Boligsosialt utviklingsprogram er målet med deltakelsen å gjøre kommunen best mulig i stand til å løse utfordringene kommunen står overfor på det boligsosiale området. Det er

videre et delmål å få en god analyse av kommunens boligsosiale arbeid som kan danne grunnlag for videre utvikling. BOSO er tenkt å kunne bidra til kartlegging av fremtidige behov og organisering, samt bistand til implementering av relevante planer på det boligsosiale området. I forbindelse med deltakelsen skal kommunene gjennomføre en foranalyse med fokus på de boligsosiale utfordringer de står overfor.

De utfordringer det her dreier seg om kan være knyttet både til innbyggernes boligsosiale behov, hvordan disse behovene blir dekket, måten kommunene organiserer den boligsosiale virksomheten på (strategisk og operativt), hvilken rolle boligsosiale handlingsplaner og boligfaglig kompetanse spiller i dette arbeidet, hvilken rolle brukermedvirkning spiller osv. Foranalysen skal avdekke de alvorligste utfordringer og dersom mulig – antyde løsninger på dem. Resultatet av analysen skal bidra til at Asker kommune kan definere prioriterte mål og satsingsområder i BOSO, samt gi anbefalinger og forslag til tiltak.

Asker har utarbeidet en kravspesifikasjon for foranalysen. I denne kravspesifikasjonen er det utarbeidet en liste over i alt fem tema som ønskes nærmere belyst. Listen dekker et bredt spekter av potensielle utfordringer, men pretenderer ikke å være uttømmende. Den kan tolkes som en oversikt fra kommunens side over områder hvor det i dag eksisterer store utfordringer, eller hvor utfordringer kan ventes. Kommunen gjør ingen vurdering av hvilke utfordringer man ser på som de alvorligste, og gjør heller ingen prioritering med hensyn til om noen av utfordringene bør underkastes en grundigere behandling enn andre. Dette er vurderinger som overlates til oppdragstaker.

De temaene Asker ønsker å få belyst er som følger:

### *1. Kunnskaps- og kompetansestatus*

Kunnskap og kompetanse tillegges avgjørende betydning for å kunne realisere en tilfredsstillende bosituasjon for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Vedrørende kunnskap vil man først og fremst få belyst om man på boligsektoren har kunnskaper nok om befolkningens boligsosiale behov, hvilke virkemidler som er tilgjengelige og hvordan ulike virkemidler virker i relasjon til bestemte behov. Man er dessuten opptatt av eksisterende

kunnskap om booppfølging, hvilke tjenester dette består av, hvem som yter hvilke tjenester, og hva effektene er av slike tjenester i dag. Vedrørende kompetanse er fokus rettet mot hvilke enheter som har boligfaglig kompetanse på ulike felter. Hvordan utnyttes denne kompetansen? Hvilke arenaer finnes for kunnskapsutveksling og læring? Hvilken kunnskapsutveksling foregår på tvers av etatsgrenser?

## *2. Forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet på operativt og strategisk nivå*

Hvordan er de boligsosiale behovene og perspektivene inkludert i eksisterende planer og budsjetter, og i hvilke grad og på hvilken måte er utførere av boligsosialt arbeid engasjert i utviklingen av planverk? De boligsosiale behovene er sammensatte og gode løsninger krever ofte en innsats fra ulike aktører. Å finne løsninger som både er gode og kostnadseffektive, krever også innsikt og kompetanse. Det vil være nyttig å undersøke om det er opprettet uformelle organer, om det finnes nøkkelpersoner, forekomst av bestemte holdninger til ulike brukergrupper, og klart definert ansvars plassering av og samarbeid mellom de som arbeider med og treffer vedtak om bosetting, booppfølging og økonomisk styring av boforholdet. I tillegg til å beskrive faktisk samarbeid og samordning, vil behovet for og eventuelle gevinster av samarbeid og samordning analyseres. Det er viktig å beskrive faktisk samarbeid og samordning internt i kommunen og med aktører, kommunale og private, både i kommunen og utenfor Asker kommune.

## *3. Bruk av økonomiske virkemidler*

Hvordan er bruken av økonomiske virkemidler i Asker sammenlignet med andre, lignende kommuner? I hvilken grad kjenner ulike enheter til og gjør bruk av Husbankens økonomiske virkemidler. Her vil analyser og oversikter over virkemiddelbruk, som bruk av bostøtte, startlån og boligtilskudd, spille en viktig rolle. Er det rutiner for hvordan disse virkemidlene best mulig skal brukes i bosetting av vanskeligstilte, og treffer man de rette målgruppene gjennom bruk av ordningene? Er det målgrupper som faller utenfor eller mellom ordningene?



#### *4. Eksisterende boligportefølje og planer for utvikling og utvidelse av boligporteføljen*

Finnes det en strategisk plan for utvikling og utvidelse av boligporteføljen? Her bør det gjøres en vurdering av om Asker kommune disponerer nok boliger, om boligporteføljen er riktig sammensatt i forhold til behovet, boligenes standard, utnyttelse, prisfastsettelse og beliggenhet. Er det samsvar mellom de boligene kommunen disponerer og de boligsosiale behovene? Når hensiktsmessigheten av de kommunale boligene vurderes, må dette ses i sammenheng med hvilke tjenester som ytes til brukerne. Kan, for eksempel, dagens masse av boliger gjøres mer hensiktsmessig ved å tilpasse tjenestetilbudet, eller bør man gjøre noe fysisk i form av anskaffelse eller tilrettelegging? Oppfølgingstjenester er viktig i denne sammenheng. I vurderingen av tjenestetilbudet betraktes både totalt volum og sammensetning. Bruk av det private leiemarked og bistand til personer som søker å leie på det private marked bør også vurderes. Kravspesifikasjonen ønsker en generell vurdering av eksisterende tildelingsprosesser og -rutiner. Det pekes spesielt på retningslinjene for tildeling av kommunale boliger, og om rutinene på dette området sikrer en helhetlig virkemiddelbruk.

#### *5. Kommunale boliger*

Her er det viktig å vurdere standard og beliggenhet. Leieprisene – hvordan bestemmes de? Hvordan ligger prisnivået i relasjon til det private marked? Et viktig punkt vedrørende utnyttelsen av boligene er omfanget av «død tid» – tidsperioden mellom to leieforhold i den kommunale boligmassen. Er slik dødtid for lang? Hva skyldes eventuelt dette, og hvordan kan den i tilfelle reduseres? Hvilke mulighetene finnes for mer fleksibel bruk av eksisterende boligmasse/botilbud?

De utfordringene som er satt i sentrum her, er først og fremst utfordringer som er knyttet til folks boligbehov, egenskaper ved den kommunale boligsektoren, behovsdekningen på dette området og hvordan de oppgaver som følger av boligforvaltningen blir løst. Ellers legges det også her mye vekt på kompetanse og kunnskaper, og hvordan virksomheten er organisert. I måten vi har lagt opp denne foranalysen på, har det vært naturlig å legge til grunn de tema og problemstillinger som Asker presenterte i denne kravspesifikasjonen.

## 1.3 NOVAs presisering og avgrensning av oppdraget

### 1.3.1 Boligsosiale utfordringer

De temaer og mulige utfordringer Asker peker på i sin kravspesifikasjon virker i utgangspunktet å være ganske dekkende for de utfordringer som potensielt kan være til stede i det boligsosiale arbeidet i en kommune av Askers type. Husbanken pålegger alle kommunene som deltar i BOSO å bruke en ekstern aktør for å identifisere, kartlegge og evaluere de mulige boligsosiale utfordringer kommunene står overfor. Det betyr at vår oppgave i foranalysen i prinsippet er ganske omfattende. Primært består den i å finne ut hvilke av de problemene som nevnes i kravspesifikasjonen som i dag representerer de største utfordringer for Asker, hva disse utfordringene i tilfelle består i, om de kan løses, og hvilke løsninger de i tilfelle har. Prinsipielt må vi også holde åpent for den muligheten at en del av de temaene og problemstillingene som nevnes, kanskje ikke kvalifiserer til betegnelsen utfordring. Det kan bety at vi har å gjøre med utfordringer som allerede er løst, eller problemer som aldri har vært utfordringer. Som vi så i forrige avsnitt var det lett å finne eksempler på utfordringer som ikke var med på kommunens liste, dvs. at det reelle antallet utfordringer vil være større enn det vår oppdragsgiver har presentert i kravspesifikasjonen.

Vi har ikke vært i stand til å analysere alle utfordringer 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 som for eksempel booppfølgingstjenester. Disse aspektene ved den kommunale boligpolitikken kan belyses ved estimerer/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, estimerer på ressursbruk hentet fra offentlig statistikk og estimerer på behovsdekning basert på surveyundersøkelser av ulike befolkningsgrupper). Nye, egne datainnsamlinger – spesielt surveyundersøkelser – er tidkrevende, og har ikke vært aktuelle for denne undersøkelsen.

### 1.3.2 utfordringer ved studier av utfordringer

Hovedhensikten med foranalysen er som sagt å identifisere, kartlegge og evaluere kommunens potensielle boligsosiale utfordringer. For dette formålet virker det fornuftig å legge til grunn den listen kommunen har laget, men også å ta hensyn til de tema Husbanken gjerne vil ha nærmere belyst. En slik framgangsmåte sikrer ikke at alle (og kanskje heller ikke de viktigste) utfordringene som reelt forekommer i Asker, vil bli avdekket. Vi kommer et skritt videre ved å utvide mengden av potensielle utfordringer med utfordringer som ofte er blitt påvist i forskningslitteraturen, jf. Sandlie m.fl. (2010). Dette er imidlertid heller ikke en tilfredsstillende framgangsmåte for å lage en fullstendig kartlegging av de boligsosiale utfordringer man står overfor i en kommune.

Hovedutfordringen når vi skal studere boligsosiale utfordringer i en kommune hvor dette ikke er gjort før, er at vi mangler et univers av utfordringer. Satt på spissen kan vi si at det nettopp er et slikt univers som skal etableres som et resultat av dette prosjektet. Når vi skal studere utfordringer på det boligsosiale området blir vi konfrontert med utfordringer av prinsipiell metodisk karakter. Et slikt studium krever at det foreligger – eller etableres – et univers av boligsosiale utfordringer som er basert på operasjonelle kriterier/indikatorer som både utsier noe vesentlig om fenomenet og som rimelig enkelt kan brukes til å skille utfordringer fra ikke-utfordringer. Dette er en vanskelig oppgave. For det første vil de utfordringer vi er på jakt etter som regel ha svært ulik karakter, og bli definert av svært ulike kriterier. For det andre er det et vurderings spørsmål hva som er utfordringer, og hva som ikke er det. Ved vurderingen av hvilke potensielle utfordringer som bør «oppgraderes» til reelle utfordringer, er det ikke nok å studere de enkelte utfordringer hver for seg. Her bør det også tas hensyn til hvilke andre utfordringer som foreligger, og generelt til de mest sentrale egenskapene ved måten det boligsosiale systemet fungerer på. Satt på spissen kan vi si at hver enkelt utfordring bare kan forstås på grunnlag av alle de andre, og det systemet de fungerer innenfor. Dersom dette stemmer, vil det bety at den primære oppgaven for denne foranalysen – å etablere et mest mulig komplett univers av boligsosiale utfordringer – lar seg realisere først når dette målet er nådd.

I praksis betyr dette at kommunene må anvende en mer pragmatisk strategi ved oppbygging av et univers av boligsosiale utfordringer. En nærliggende strategi er å bygge opp et register av boligsosiale utfordringer fra bunnen av, basert på en kartlegging med enkle metoder. Senere kan det legges større vekt på prinsipielle og teoretiske aspekter; definisjonsmessig avgrensning, teoretisk forståelsesramme, hvordan ulike utfordringer betinger og påvirker hverandre osv.

Utfordringer kan identifiseres ved hjelp av enkle indikatorer som følges over tid eller brukes ved jevnføring med andre kommuner. I offentlig tjenesteproduserende virksomhet kan regelmessige budsjettoverskridelser være et signal om lite effektiv drift. En annen metode er å sammenligne seg med andre kommuner. Dersom man må bruke vesentlig mer ressurser for å framstille samme produkt som andre, eller bare makter å framstille et betraktelig mindre produkt med lik ressursbruk, er det også et signal om at man har utfordringer å stri med. Her har vi eksempler på indikatorer som avslører at man står overfor en utfordring, men ikke kan si noe mer presist om hva utfordringen består i. Det trenger grundigere og teoretisk baserte analyser. En tredje metode kan være å sammenligne teknologien i egen kommunes produksjon med teknologien andre kommuner anvender. Dette er en metode som kan brukes der man har problemer med målbarheten av resultatet av en tjenesteytende virksomhet.

Det har liten hensikt å bygge opp et register(univers) av potensielle boligsosiale utfordringer dersom det ikke etableres rutiner for å holde det ved like og revidere det med jevne mellomrom. Det er først ved å følge endringer over tid i et slikt register, se hvilke endringer som er foretatt og hva som er årsakene til, og hva som er konsekvensene av de foretatte endringene, at et slikt register får verdi.

En slik revisjon bør skje parallelt med arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen. Bestrebelsene på å finne de beste løsningene på de eksisterende boligsosiale utfordringer, vil ved en slik organisering av det boligsosiale arbeidet, naturlig knyttes sammen med arbeidet med strategier og tiltak i de boligsosiale handlingsplanene.

Resultatene av denne analysen vil forhåpentligvis 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. Når vi i dette kapitlet – og senere i kapittel 2 – har lagt mye vekt på å redegjøre for prinsipielle og teoretiske aspekter ved den boligsosiale virksomheten i kommunene, er det blant annet fordi vi prinsipielt mener at det strategiske arbeidet det her er snakk om, bør gjennomføres av kommunene selv.

## 1.4 Prosjektets design – metode og datagrunnlag

Mens oppgaven i et forskningsprosjekt vanligvis er å studere et bestemt fenomen med utgangspunkt i universet av enheter det utgjør, vil oppgavene her blant annet være å vurdere – eventuelt revurdere – kriteriene for hva det er rimelig å betegne som boligsosiale utfordringer. Snarere enn å være utgangspunktet for en studie, vil universet av enheter her nettopp være et resultat av de analyser som skal gjennomføres. Dette impliserer bestemte krav til datagrunnlaget og måten å samle inn data på.

### 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.

Fra kommunens side var formålet med dette prosjektet å få kartlagt og analysert det boligsosiale feltet i kommunen. Primært var målet å få beskrevet de alvorligste utfordringene man står overfor på dette området, og eventuelt også å finne løsninger på dem. På basis av disse analysene ønsket kommunen også at oppdragstaker kom med anbefalinger om prioriterte satsningsområder og eventuelle omlegginger av den boligsosiale virksomheten.

Den primære oppgaven i dette prosjektet var å foreta en case-studie av en kompleks organisasjon som produserer et differensiert boligsosialt produkt. Et produkt som antas å føre til en mer eller mindre god dekning av vanskeligstiltes boligbehov, et boligbehov som også har en mangefasettert

karakter. Dette tilsa at vi valgte en forskningsmetode som gjorde det mulig å «gå både i dybden og bredden».

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 Asker 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 på det boligsosiale feltet og den valgte NAV-løsningen.

#### 1.4.2 Datagrunnlaget

Dette prosjektet trenger data som sier noe om sentrale karakteristika ved den boligsosiale virksomheten: virkemidler, behov og målgrupper, ressurser og mål for virksomheten, indikatorer for effektiviteten av ulike virkemidler, organisering og beslutningssystem, 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 (eller er gjort) av enkeltpersoner som bekler ulike posisjoner i den kommunale administrasjonen. 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.

Datamaterialet i dette prosjektet utgjøres av 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.

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 Asker kommune, gjennomførte vi derfor en serie kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i den kommunale forvaltningen, både på strategisk og operativt nivå, med utvalgte politikere og med brukere og mottakere av boligsosiale tjenester – eller representanter for ulike brukergruppers interesseorganisasjoner.

#### 1.4.3 Intervjuingen – opplegg og gjennomføring

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 Asker 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). Videre er det viktig at både det politiske nivået og rådmannsnivået (det strategiske nivået i administrasjonen) er representert. 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 Margrethe Iversen som ut fra våre ønsker om hvilke type aktører vi ønsket å intervju, presenterte oss for et mulig utvalg av intervjupersoner med opplysninger om stilling, organisasjonstilknytning og kontaktdata. Vi oppnådde å få intervjuet 21 personer i løpet av de fem dagene vi oppholdt oss i Asker. Disse personene dekket til sammen både brukergruppen, det politiske og strategiske nivået, og alle tjenesteenheter som arbeider med boligsosiale oppgaver på det operative nivået. I utvalget av intervjupersoner fra det operative nivået er personer i leder- og mellomlederstillinger overrepresentert i relasjon til saksbehandlere og tjenesteutøvere. Dette kan ha betydning for det bildet som blir gitt av hvordan det boligsosiale arbeidet fungerer på dette nivået. 17 av intervjuene ble gjort med enkeltindivider, mens to av intervjuene skjedde med to personer samtidig. Vi vurderer det slik at det ikke hadde noen betydning for de opplysninger som ble gitt. I noen tilfelle kan slike gruppeintervjuer ha en merverdi 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 fra 27. april til 9. mai 2011.



## 2 Boligsosial virksomhet – teoretisk tilnærming

### 2.1 Sentrale variable 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 Asker 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. I den grad denne referanserammen gir oss en realistisk og fruktbar forståelse av hvordan den boligsosiale virksomheten generelt fungerer, bør den også være egnet til å analysere og forstå fenomenet boligsosiale utfordringer, hvilke karaktertrekk, årsaker og konsekvenser de kan ha. Og ikke minst – hvilke løsninger de kan ha.

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 kan iverksettes alene eller kombineres i tiltak som produserer goder og tjenester for personer og hushold som av ulike grunner er «vanskeligstilte på boligmarkedet». De goder og tjenester det her dreier seg om, dekker ulike boligrelaterte behov og fordeles til befolkningen – dels etter skjønn 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 fag-/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, fagenheter, 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. Disse faktorene 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 målsetninger 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, tilskudd og bostøtte) og systemrettede (for eksempel statlige lån og tilskudd til kommunene til bygging av utleieboliger).

De individrettede virkemidlene kan videre deles inn i tre kategorier; *boligøkonomiske virkemidler, kommunalt disponerte utleieboliger og bo-oppfølgingstjenester*. De statlige boligøkonomiske virkemidlene består av startlån, tilskudd til kjøp eller utbedring av egen bolig og bostøtten. Her kan vi også plassere kommunal bostøtte og den del av sosialhjelpen som går til boligformål, dekking av husleierestanser og lignende.

De kommunalt disponerte utleieboligene består av kommunalt eide boliger, boliger innleid av kommunen for framleie og boliger hvor kommunen, etter avtale, har rett til å peke ut leietakerne.

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, 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 og lignende) overfor bostedsløse og personer i akutt bolignød.

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 mfl. 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 aktivtører, saksbehandlere og spesialkonsulenter innen rus og psykisk helsevern, psykiatrisk sykepleiere, 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 potensiale for å løse de boligsosiale utfordringene kommunene står overfor. I noen tilfeller – for eksempel der organiseringen er svært fragmentert – er det nettopp organiseringen som skaper problemer med å utvikle og iverksette en helhetlig politikk overfor de 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 utfordringer 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 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 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 forekomsten 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 utviklingen og gjennomføringen 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 Asker kommune vente å finne at sentrale karaktertrekk ved den boligsosiale praksis og organisering som disponerer for problemer og utfordringer i kommuner som ligner Asker, også vil gi opphav til lignende problemer og utfordringer i Asker.

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). Generelt vil vi anta at boligsosiale utfordringer særlig vil manifestere seg i måten kommunene løser sine forvaltningsoppgaver, og organiserer den boligsosiale virksomheten på.

## 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 omsorgsvirksomhet

### 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 tilfellet ville det være en koordinering mellom selvstendige, spesialiserte produksjonsenheter, og 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 fåtall 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 faghet. 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 for eksempel 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 fagspesialisert 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 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 Asker kommune – sosiodemografiske forhold og boligbygging – kort historikk

### 3.1 Befolkningsutvikling

Asker kommune har gjennom flere tiår hatt en sterk befolkningsvekst. I 1970 var det 29 855 innbyggere i kommunen. I 1980 var antallet økt til 35 430, for deretter å nå 41 430 i 1990. I 2000 hadde Asker 49 661 innbyggere. Økningen fortsatte og i 2010 nådde folkemengden 55 284 personer.

I kommuneplanen opererer man med en årlig befolkningsvekst på 0,9 prosent, men man har de siste årene hatt en høyere vekst, nemlig ca 1,5 prosent årlig. Dette kan i noen grad tilskrives at eldre i kommunen – som resultat av en villet kommunal politikk – har flyttet inn i sentrumsnære blokkleiligheter, og at det i stor grad er allerede vel etablerte barnefamilier som flytter inn i de ledige boligene. I de siste 20 årene har antall barn i kommunen vokst sterkere enn det totale folketallet. Dette vil øke de kommunale uttellingene til for eksempel skoler og barnehager, men øker også sannsynligheten for at det i denne befolkningsøkningen vil finnes personer med behov for langvarige og omfattende tjenester samt tilrettelagt bolig. I de nye blokkleilighetene er det mye seniorboligprosjekter som appellerer til godt voksne kjøpere med stor betalingsevne. Siden 1970 har innslaget av eldre i kommunen relativt sett økt mer enn befolkningen samlet. Andelen av befolkningen som er mellom 67 og 79 år har imidlertid ikke økt siden 2001, men det har derimot andelen over 79 år. Dersom denne økningen av de eldste i befolkningen fortsetter, betyr det større behov for tilrettede boliger med omsorgstjenester og flere sykehjemsplasser. Man kan forvente en liknende effekt av Samhandlingsreformen som legger opp til overføring av pasienter til kommunene på et tidligere tidspunkt enn dagens praksis.

**Tabell 1. Antall eldre i Asker 1970-2010. Tallene i parentes viser hvor store andeler de to aldersgruppene utgjør av samlet befolkning.**

	1970	1980	1990	2001	2010
67–79	1001 (3,4 %)	1299 (3,1 %)	2151 (5,2 %)	3004 (6,0 %)	3257 (5,9 %)
Eldre enn 79	193 (0,6 %)	233 (0,7 %)	302 (0,7 %)	632 (1,3 %)	1007 (1,8 %)

## 3.2 Boligbygging

Asker er først og fremst en småhuskommune. Tabell 2 viser samlet boligmasse i 2010. Kolonnen helt til høyre viser den prosentvise fordelingen av de ulike boligtyper, mens hver rad i tabellen viser når boliger av ulik type ble bygget. Vi ser at over halvparten av boligmassen er eneboliger. Sammen med tomannsboliger, rekkehus og andre småhus, utgjør småhus 79 prosent av boligmassen. Ser vi på de enkelte radene i tabellen, ser vi at eneboligene fordeler seg forholdsvis likt på de ulike byggeår. Tomannsboligene hadde en produksjonstopp på 1960-tallet, men fordeler seg ellers ganske likt på de ulike periodene. Nesten halvparten av rekkehusene kom på 70- og 80-tallet. Det er to tiår med stor blokkproduksjon, 60-tallet og etter årtusenskiftet. Bygningene for bofellesskap utgjør 1,1 prosent av boligmassen og er særlig bygget i de siste 20 åra.

**Tabell 2 Boligmassen i Asker kommune 2010: Boligtyper fordelt etter byggeår. Horisontal prosentuering. Tabellens siste kolonne viser alle boliger fordelt etter boligtype (Kilde: Statistisk sentralbyrå).**

	Før- krigs	1941- 60	1961- 70	1971- 80	1981- 90	1991- 2000	Etter 2000	Ukjent Byggeår	N:	
Enebolig	9,1	7,2	15,3	10,6	20,3	15,4	9,8	12,3	11308	51,2
Tomannsbolig	5,6	10,0	30,5	9,1	11,8	8,8	5,2	19,1	2170	9,8
Rekkehus, kjedehus, andre småhus	1,0	8,7	16,0	28,2	20,3	12,2	4,9	8,6	4001	18,1
Blokk	0,2	2,2	31,9	6,5	9,7	14,7	31,9	8,5	4002	18,1
Bygning for bofellesskap	6,4	1,6	-	6,4	2,4	34,9	34,9	13,5	252	1,1
Andre bygningstyper	5,6	3,2	0,9	2,1	3,5	2,1	5,9	76,7	339	1,5
Alle:									22072	

Det er lagt opp til en befolkningsvekst i kommuneplanen på 0,9 prosent per år, noe som tilsvarer ca. 280 nye boenheter. I følge søknaden om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram domineres boligbyggingen av private utbyggere som fortrinnsvis bygger for kjøpesterke grupper.

### 3.3 Levekår

Det er gode levekår i Asker. På SSBs indeks for levekårsproblemer hadde Asker i 2008 så lav verdi som 2,0, og var den kommunen i Akershus som kom best ut på indeksen. 7,1 prosent av innbyggerne er ikke-vestlige innvandrere. Det er en lav andel i de tradisjonelle boligsosiale brukergruppene. Befolkningen har gjennomgående høy inntekt og utdanning. Kommuneøkonomien har i lengre tid vært god, hvilket har gjenspeilt seg i god dekningsgrad på de fleste kommunale tjenester. Men det er også store kontraster mellom fattig og rik, og store kontraster mellom ulike geografiske områder i kommunen. Prisnivået på boliger er høyt. I følge Eiendomsmeidlerbransjens prisstatistikk for august 2011 hadde gjennomsnittlig kvadratmeterpris så langt i året vært 33 800 kroner. Dette ligger under Oslo hvor gjennomsnittlig pris i samme periode var 39 200 kroner. Av de områdene av Akershus som presenteres særskilt i denne statistikken, var det bare Bærum med 38 100 kroner som hadde høyere prisnivå enn Asker.

Asker kommune har i senere tid vært gjennom en periode med stram kommunal økonomi. Som vi senere skal se, er dette brukt som argument for at Asker ikke har klart å oppfylle de mål man har satt for boligforsyningen til enkelte grupper vanskeligstilte.

Asker kommune har ikke benyttet seg av anledningen til å innføre eiendomskatt.

## 4 Kartlegging av dagens boligsosiale virksomhet i Asker

I dette og de neste kapitlene skal vi se nærmere på den boligsosiale virksomheten i Asker 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.

### 4.1 Behov, behovsdekning og virkemidler

Begrunnelsen for den kommunale boligpolitikken i dagens Norge er eksistensen av hushold og personer som ikke, uten offentlig hjelp, er i stand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig til en pris de makter å betale. Det primære boligbehovet gjelder rett og slett adgangen til å disponere en egnet bolig. Med betegnelsen egnet pekes det på at boligen må tilfredsstillе visse krav når det gjelder størrelse, standard og beliggenhet. Noen vil – på grunn av redusert funksjonsevne og/eller spesielle omsorgsbehov – ha behov for særlig tilpassede boliger. For de som har behov for økonomisk hjelp og støtte for å skaffe seg og å beholde en egnet bolig, kan vi snakke om boligøkonomiske behov. I våre dager er det blitt stadig mer vanlig at noen trenger hjelp til å opprettholde en selvstendig boform – å lære seg å bo. Her snakker man om behov for booppfølgingstjenester, som kan være av svært forskjellig art.

Grovt sett kan vi snakke om tre typer boligsosiale behov som folk kan ha, og som det i større eller mindre grad påligger kommunene å dekke: Det er behovet for boliger (ordinære eller tilpassede), behovet for økonomisk støtte i en eller annen form for å kunne skaffe seg og å holde på en egnet bolig og behovet for booppfølging for å kunne beholde en bolig.

For å kunne dekke eller møte disse behovene er det utviklet et sett av virkemidler, jf. avsnitt 2.2. For å få størst mulig effekt av å bruke disse virkemidlene må bruken sees i sammenheng.

Boligbehovet, og graden av dekning av dette behovet, er de viktigste aspektene ved den kommunale boligpolitikken. Det er derfor ikke overraskende at også Asker legger avgjørende vekt på boligbehovet og hvordan det blir dekket. Dette går fram både av Askers Boligsosiale handlingsplan for perioden 2010–2013, av søknaden til Husbanken om deltakelse i BOSO og av kravspesifikasjonen til denne foranalysen.

I Boligsosial handlingsplan for perioden 2010–2013 snakker Asker selv om store utfordringer på det kommunale boligmarkedet. Det viser seg i en stor underdekning av kommunale boliger – både totalt og når det gjelder boliger til grupper med bestemte behov. Per 31.12.2009 sto det 174 på venteliste for tildeling av en kommunal bolig. Ved tolkningen av dette tallet må vi huske at Asker også praktiserer fem års botid før man får rett til å søke kommunal bolig. De store utfordringene på det kommunale boligmarkedet viser seg først og fremst i forhold til utviklingshemmede, personer med sammensatte problemer (rus, psykiatri og utagerende atferd), små hushold og når det gjelder bosetting av flyktninger. Den lave dekningen av de vanskeligstiltes boligbehov i Asker skyldes et samspill mellom flere faktorer. Kommunen har lenge hatt en beskjeden utbygging av kommunale boliger. I følge KOSTRA-tallene for 2010 disponerte Asker kommune 856 boliger for utleie. Det utgjorde ca. 15 boliger pr 1000 innbyggere, vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet på ca. 21 boliger pr 1000 innbyggere. Dette har skjedd parallelt med at Asker helt fram til det siste har hatt en relativt god kommunal økonomi. Asker har lenge vært et pressområde karakterisert av en relativt velstående og raskt voksende befolkning, men samtidig også høye boligpriser. Prisnivået på boliger har vært så høyt at det har gjort det vanskelig for ungdom og enslige å etablere seg på boligmarkedet i kommunen.

I den vedtatte Boligsosiale handlingsplan for perioden 2010–2013 prioriteres boliger til personer med utviklingshemming, personer med rusproblemer/psykiske lidelser, flyktninger og sosialt/økonomisk vanskeligstilte og personer med fysisk funksjonshemming. Likevel er det anslått et udekket behov for 167 kommunale boliger i perioden, hovedsakelig for de samme gruppene. Underdekningen av boliger til unge funksjonshemmede er særlig bekymringsfull, ikke bare fordi den har vart lenge, men også fordi den fører

til at disse unge blir boende lenge hjemme hos sine foreldre, og slik skaper et stort press på behovet for avlastningsboliger.

Til slutt skal vi her nevne at Asker over lengre tid har dekt behovet for akutt-boliger i kommunen ved å bruke hospitser i Oslo. En kartlegging av NAV viste at ca. 40 personer hadde behov for akutte botilbud i løpet av 2009. Etter at Oslo har inngått avtaler med sine egne hospitser, har Asker fått store problemer med å skaffe akutt-boliger til kommunens egne innbyggere når de måtte få behov for det.

## 4.2 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 mfl. 2008). Denne funksjonsdelingen er gjennomført i de fleste kommuner – også i Asker. Argument for denne løsningen er at den vil føre til en mer effektiv tjenesteyting grunnet den disiplinering og kontroll som ligger i systemet ved en slik organisering. Et ytterligere argument for denne organiseringen er at det lett kan oppstå

rollekonflikter dersom samme tjenesteorgan skal ha ansvaret for både å skaffe folk bolig og å kaste folk ut av den samme boligen om dette skulle bli aktuelt. På den andre siden skaper altså denne organisatoriske løsningen et nytt koordineringsproblem. Når tildeling og forvaltning av boliger blir lagt til henholdsvis Sosialtjenesten og Eiendomsforvaltningen – som er den vanlige måten å gjøre dette på – oppstår det en ny grenseflate mellom ulike tjenesteenheter hvor det er grobunn for konflikter om hvem som bør gjøre hva. Det kan også lett oppstå holdninger som setter utviklingen i egen tjenesteenhet foran hensynet til helheten. Vi har observert tendenser til konflikter mellom tildeler og utleier i flere kommuner vi har studert, jf. Langsether og Gulbrandsen (2011).

De fleste norske kommuner er i dag organisert etter to-nivå prinsippet. I Asker hadde man tidligere en radikal utforming av dette prinsippet ved at 76 resultatenheter rapporterte direkte til rådmannen. Den nåværende rådmann har gjenoppbygget staben på rådmannsnivået.

To-nivå-organisering 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 stabsorgan for rådmannen. På det operative nivået er den kommunale forvaltningen delt inn i et varierende antall tjenesteenheter (eller virksomheter som er betegnelsen som brukes i Asker) 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. I Asker er det nå 58 resultatenheter. 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, for oppvekst, for 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 – slik det er i Asker (jf. Organisasjonskartet i kapittel 4.5) – 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. Langseth mfl. (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.

### 4.3 Organisasjonsstruktur: fragmentering – 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.

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.

#### 4.4 Politikkens forankring

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 mfl. (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.

I intervjuene ga flere uttrykk for at de oppfattet boligpolitikken i kommunen som fragmentert. Det ble også nevnt at det kunne satses sterkere strategisk på bolig i kommunen, og at det hadde vært tungt å få forankret Boligsosialt utviklingsprogram på toppen av organisasjonen. Vi fikk inntrykk av at både rådmann og ordfører mener dette er viktig, men at det var behov for mer strategisk arbeid for å få dette til.

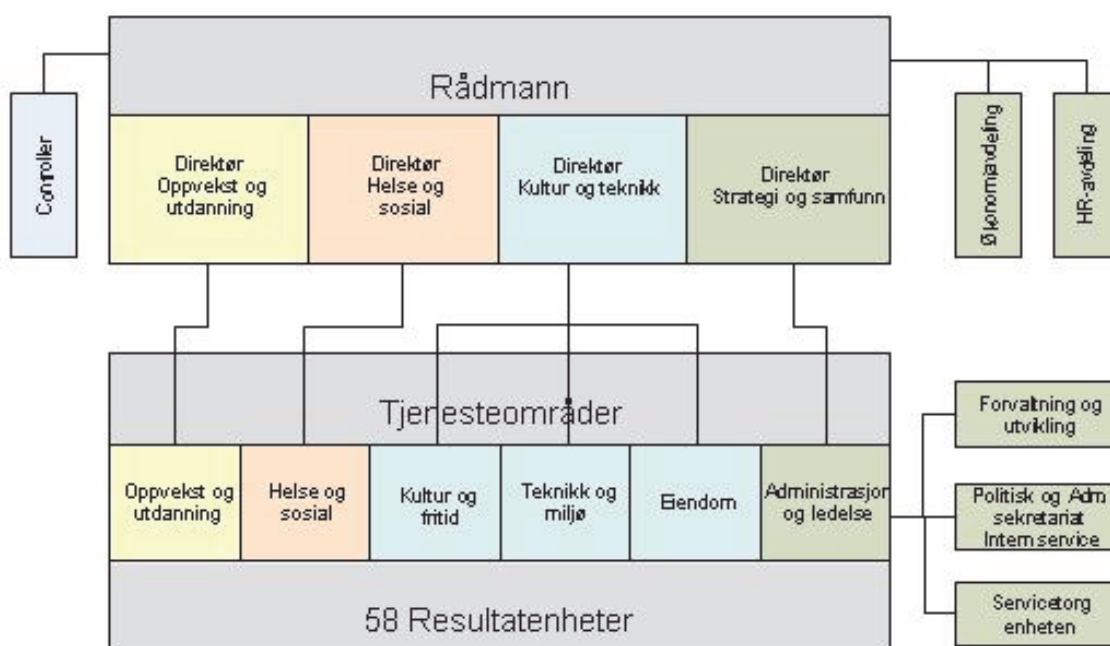
Siden 1999 har Asker hatt et boligutvalg. Utvalget har stadig fått mindre betydning og sitter nå bare igjen med boligtilskudd og klager, og skal avvikles. Hovedtyngden av boligpolitikken er plassert i komité for helse og omsorg. På denne bakgrunn kan nedleggningen av boligutvalget sees som et tiltak for å gi boligpolitikken en klarere og mer entydig politisk forankring.

## 4.5 Askers organisasjonsstruktur

Asker kommune har ca. 3300 ansatte fordelt på 58 resultatenheter. Kommunen har et driftsbudsjett på 3,1 milliarder kroner. Asker er Norges 11. største kommune.

Organisasjonsstrukturen i Asker kommune er preget av at det er foretatt flere store endringer, ofte i forbindelse med skifte av rådmann. Virksomheten er fordelt på i alt seks tjenesteområder. Det er Administrasjon og ledelse, Oppvekst, Helse og sosial, Kultur, frivillighet og fritid, Teknikk og miljø og Eiendomsforvaltning (Asker kommune, 2010).

## Organisasjonskart



Det er primært Sosialtjenesten, NAV og Eiendomsforvaltningen som er involvert i det boligsosiale arbeidet i Asker kommune. Eiendomsforvaltningen står for kjøp og salg av eiendom og kommunale boliger, samt forvaltning, drift og vedlikehold. Eiendomsforvaltningen har også klagebehandling på boliger/naboklager, samt ansvaret for statlige virkemidler til anskaffelse av kommunale boliger. Sosialtjenesten ved Økonomi og boligseksjonen (ØBO-seksjonen) har ansvar for boligtildeling, individrettede statlige virkemidler, kommunal husleiestøtte, gjeldsrådgiving og forvaltning av inntekt. Seksjon Rustiltak (SRT) som også er en del av sosialtjenesten, har ansvar for boligoppfølging for personer med rusproblematikk. I tillegg har de ansvar for Kraglund som er et botiltak for dobbeldiagnoserte innen rus/psykiatri. Asker kommune er med i et prosjekt med helseforetaket, nemlig samhandlingsteamet. Flyktningteamet som også er en del av sosialtjenesten, ivaretar bosetting av flyktninger. NAV har ansvar for å innfri lovens krav om «tak over hodet». NAV har også ansvar for garanti for depositum. I tillegg saksbehandler NAV alle søknader om kommunal utleiebolig med tidsbegrenset kontrakt. Dette gjøres i et samarbeid med Sosialtjenesten – Økonomi og boligseksjonen. Både Eiendomsforvaltningen og Sosialtjenesten har ansvar for å ha oversikt over boligbehovet.

Sosialtjenesten består av fire seksjoner: Seksjon rustiltak, Økonomi og boligseksjonen, Flyktningseksjonen og Vedtakskontoret.

Siden 1. oktober 2006 har Asker vært organisert med et NAV-kontor der deler av den tidligere sosialtjenesten er plassert. Denne organiseringen tilsvarer den såkalte «minimumsløsning» der kun økonomisk sosialhjelp, hjelp til midlertidig bolig og råd/veiledningsansvar ble lagt til NAV. I tillegg ble NAV tillagt saksbehandling/innstillingsrett ved tildeling av kommunale boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte.

NAV kommer inn med økonomisk sosialhjelp til å betale leie eller dekke restanser. NAV har ikke plikt til å dekke gjeld, men dette må vurderes i hvert tilfelle hvis noen mister en livsnødvendighet, hvis det er barn inne i bildet, sykdom osv. NAV gir også garanti og depositum, både ved leie av private og kommunale boliger. NAV dekker ofte tap på boligtiltak (lån og leierestanser) over sosialbudsjettet, og dekker også restanser for å sikre at vedkommende får fortsette å bo i boligen.

Kommunen har ca. 900 sosialhjelpsmottakere i løpet av ett år, men det foreligger ingen opplysninger om hvor mange som får sosialhjelp til bolig. Strøm og husleie er ofte de utgiftene som tas først. NAV hjelper også klienter med å finne bolig på det private marked, og betaler for annonser og hjelper også med å søke kommunal bolig. En saksbehandler i NAV vurderer alle søknader om å leie kommunal bolig.

## 4.6 Kommunale boliger

### 4.6.1 Antall og organisering

Ved utgangen av 2010 var det i følge KOSTRA 856 kommunalt disponerte boliger i Asker. Året før var antallet omtrent det samme (859), mens antallet i 2008 hadde vært litt lavere (827). I KOSTRA er 711 av boligene bokført som kommunalt eide, mens 145 er ført opp som privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett. I følge søknaden om å bli opptatt i Boligsosialt utviklingsprogram er 27 prosent av boligene omsorgsboliger, 10 prosent er serviceboliger (for eldre), 32 prosent er klassifisert som trygdeboliger med varig leiekontrakt og 21 prosent er boliger med tidsbegrenset kontrakt. 55 flyktningboliger utgjør sju prosent av boligmassen. Asker har 15,4

kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Dette er høyere enn Akershus fylke hvor tallet er 13,7, men lavere enn Norge totalt hvor antallet er 20,5 per 1000 innbyggere.

Det ble bygget eller innkjøpt tolv boliger i 2010, mens bare én bolig ble solgt. Tilsvarende tall i 2009 var ti og to. Den ene boligen som ble solgt i 2010 var registrert som solgt til leieboer, mens ingen tilsvarende salg forekom i 2009.

#### 4.6.2 Forvaltning av boligmassen

Hovedtyngden av de kommunale boliger forvaltes av Eiendomsforvaltningen. En kontraktsforvalter har ansvaret for forvaltningen av boliger for sosialt og økonomiske vanskeligstilte og flyktningboliger. For alle disse gis det tidsbestemte kontrakter. En annen kontraktsforvalter har ansvaret for de tidsubestemte kontraktene, dvs. trygdeboliger og omsorgsboliger. Etter hvert har man imidlertid begynt å bruke tidsbestemte kontrakter også her. Det er ca. 90 flere boliger som «hører til» i denne kategorien enn i det som ofte kalles de «ordinære utleieboligene» (med tidsbestemte kontrakter).

I tillegg er det noen kommunale boliger som forvaltes av Forvaltningskompaniet og Lier boligbyggelag. Boligene på Askervangen, Erteløkka 5 og Torsløkka (boligene med innskudd) forvaltes av Lier boligbyggelag. Forvaltningskompaniet forvalter boligene på Torstad og Vestre Nes, samt boligene under psykisk helse som befinner seg på Oppsjø. Beboerne har individuelle leieavtaler med Forvaltningskompaniet.

#### 4.6.3 Boligtildeling: rutiner og betingelser

I 2010 mottok kommunen 299 søknader om å få leie bolig, hvorav 239 var registrert som nye i 2010. Det ble gitt 110 avslag. 126 husstander ble tildelt bolig, og av disse var 94 nyinnflyttede.

Tidligere var det Eiendomsforvaltningen som tildelte boligene, uten sosialfaglig grunnlag og kunnskap om søkeren. Fram til 2003 skjedde dette gjennom et boligkontor. Det ble så bestemt at sosialseksjonen skulle bidra med sin kunnskap om søkerne gjennom å vurdere søknadene. Denne vurderingsoppgaven fulgte med over i NAV da NAV ble opprettet. Dette gjelder bare kommunale utleieboliger for sosialt og økonomisk vanskelig-

stilte. Denne oppgaven har imidlertid vokst. Sosialkontoret vurderte opprinnelig bare opplysninger om de søkere som de kjente til. Nå gjelder det alle i denne gruppen ved at NAV innstiller på søknader om kommunale boliger for økonomisk og sosialt vanskeligstilte (tidsbestemte kontrakter).

Det er tildelingsutvalg for de ulike boliggruppene. Det er fire slike utvalg: Ett for omsorgsboliger for eldre, ett for omsorgsboliger for psykisk syke og for psykisk utviklingshemmede, ett for trygdeboliger og ett for ordinære kommunale utleieboliger med tidsbestemte kontrakter. Avslag og tildeling kan påklages til Boligutvalget (som nå som nevnt skal legges ned), og saken går deretter til kommunens klageutvalg der vedtaket er endelig.

For alle kommunale boliger blir endelig tildeling avgjort av ett av tildelingsutvalgene, mens vedtakene skrives av Boligkoordinatoren. Dette gjelder dog ikke flyktningboliger som hører inn under Flyktningteamet. Heller ikke personal- og presteboliger er med i dette tildelingssystemet. Disse sorterer under Eiendomsforvaltningen. Etter tildelingen overtar Eiendomsforvaltningen arbeidet med kontraktene. Når det gjelder omsorgsboliger til eldre lages det en prioriteringsrekkefølge på tildelingsmøtene slik at man ikke må ha et nytt møte hver gang det blir en ledig bolig.

Vedtakskontoret behandler søknader for alle typer kommunale boliger med unntak av de kommunale utleieboligene med korttidskontrakter og flyktningboliger. Søknader som godkjennes settes på venteliste, samtidig som søkeren informeres skriftlig om dette. Dersom en søknad ikke innvilges, sendes det et avslagsvedtak. Dette er et enkeltvedtak med klageadgang. Vedtakskontoret fatter også vedtak om alle andre tjenester i helse og omsorg. Selve vedtaket om bolig realiseres først når man kommer til tildeling av en konkret bolig. Dette er da et enkeltvedtak med klageadgang. Vedtakskontoret har alle omsorgsboliger, trygdeboliger, boliger med service og HC-boliger. I disse boligene, omsorgsboligene, bruker man tidsbestemte kontrakter. Trygdebolig er et begrep man er på vei bort fra. Det er boliger bygget i klynger. Disse boligene var i utgangspunktet tiltenkt uføre- og alderstrygdede. I dag er det liten forskjell mellom de som står på denne lista og ventelista for de øvrige kommunale boliger. De siste boligene er for det meste spredt rundt omkring i den ordinære boligmasse. Det er kun to større kommunale leiegårder.

I ett av intervjuene med representanter for Økonomi og boligseksjonen, ble det påpekt at avdeling for psykisk helse ofte går sine egne veier og tildeler bolig uten at Økonomi og boligseksjonen vet om det. Dette har noen ganger blitt kinkig ved at det oppfattes som denne avdelingen har tatt seg til rette. Samtidig trodde vedkommende da at avdelingen ville oppfatte at sosialtjenesten var for lite fleksibel. Dette kan bunne i at disse boligene forvaltes av et selskap utenfor Eiendomsforvaltningen. Ved ledige boliger diskuterer leder av avdelingen og boligkoordinator hvem av dem med vedtak som har behov og passer best inn. Akkurat det siste blir sett på som meget viktig fra avdelingens side.

Fra Eiendomsforvaltningens side ønsket man mer informasjon om tildelinger. Det ble påpekt at det ble foretatt uheldige tildelinger til spesielle personer, ut fra hvordan bolig og person matchet. Eiendomsforvaltningen påberopte seg at man ofte med sin kjennskap til for eksempel naboer, kjente de ulike stedene bedre enn tildelerne, og skulle derfor gjerne hatt en dialog på forhånd om hvor det er best å bosette folk med spesielle problemer. Når tildelingen har skjedd, er det for sent.

#### 4.6.4 Forlengelser av leiekontrakter

I ordinære kommunale boliger gis det vanligvis tre års leiekontrakter. Skal det fornyes skjer det en vurdering på samme grunnlag som første gang. Det representerer i den forbindelse ingen fordel for søkeren at man allerede bor. Tre eller seks måneder før kontrakten går ut sender Eiendomsforvaltningen ut beskjed og informerer om muligheten til å søke på nytt.

Flere av de vi intervjuet oppfattet det som et problem at mange blir boende ut over den avtalte tidsperiode. I 2010 var det like mange vedtak om fornyelse som vedtak om nytildeling. Det var 86 nytildelinger, mens 200 stod på venteliste. Boligkoordinatoren uttrykker bekymring over at det er for mye forlengelser, og mener at de som jobber i andre enheter også må begynne å tenke på dette hensynet, og ikke bare på de problemer som leieboerne sliter med. Dette vil da for eksempel være psykiske problemer eller rusmisbruk som nettopp kanskje har vært den viktigste grunn til at vedkommende ble tildelt bolig. En viktig grunn til at man ikke får folk ut, er at de



ikke er blitt selvhjulpne ved slutten av leieperioden, og at det samtidig er vanskelig å finne egnede boliger

I den grad det er husleierestanser eller økonomiske krav mot leier på grunn av ødeleggelse av leiligheter, vil det ved nytildeling vanligvis inngås avtale om nedbetaling, booppfølging og forvaltning.

Tidligere husleierestanser skal sjekkes av tildelingsenheten ved tildeling, og det skal inngås en nedbetalingsavtale før man får tildelt bolig. De som står for tildelingen får tilgang til Regnskap for å kunne sjekke og følge opp dette. Regnskap bestemmer nedbetaling sammen med NAV, ofte gjennom forvaltning. Det er NAV eller sosialtjenesten som ofte dekker restansene, men noen ganger sier også de stopp.

Når det gjelder boliger for vanskeligstilte er det NAV som også saksbehandler og innstiller ved søknad om fornyelser. Man vurderer mulighetene for lån og gjeldsrådgivning, men det er ofte mye smågjeld. Det blir stort sett ansett som positivt hvis leieboerne kommer over i en bolig de eier. Det ble sagt at det gjør noe med hvordan de ser på seg selv, og de blir da som de andre naboene. Både ved søknad om forlengelse og ved nye søknader, vurderer man alltid muligheten leieboeren har til selv å skaffe seg bolig på det private markedet.

Det ble sagt av en av de NAV-ansatte som vi intervjuet at de prioriterte de med stor angst og de utagerende. Vedkommende vurderte det som bedre at slike mennesker hadde kommunen som utleier enn at privatpersoner ble sittende med ansvaret.

#### 4.6.5 Fastsettelse av husleia i de kommunale boligene

Mange av de vi intervjuet i Asker kommune bruker begrepet gjengs leie for å beskrive husleiefastsettelsen i de kommunale utleieboligene. Vi registrerte også en påstand om at gjengs leie gjelder, men bare innenfor den kommunale boligmassen. Selv i søknaden om å bli opptatt i Boligsosialt utviklingsprogram kan man lese at kommunen benytter seg av gjengs leie.

Man benytter seg imidlertid *ikke* av gjengs leie. Fra ledende hold i kommunen ble det sagt at man er enige om å etablere et markedsbasert leiesystem, og deretter gi subsidier hvis det er behov for det. På den måten kan man synliggjøre kostnadene. Det er Eiendomsforvaltningen som fast-

setter husleiene. For dette har man laget en matrise som viser en leie per kvadratmeter som skal avspeile beliggenhet og innkjøpspris, boligens alder og hva andre i samme område betaler. Bestemmelsen om gjengs leie i husleielovens paragraf 4 åpner for at både utleier og leietaker kan kreve forhandlinger om justering av leienivået i en leiekontrakt når den har vart i tre år. Siden de fleste av leiekontraktene i de kommunale leieboligene inngås for bare tre år, er bestemmelsen om gjengs leie bare av den grunn uaktuelt som reguleringsprinsipp for husleiene i disse boligene. Ved leieboerskifte og fornyelse av leiekontrakt står imidlertid utleier fritt til å kreve markedsleie. I følge forvaltningssjefen har man ikke fått politikerne med på å treffe et prinsippvedtak om gjengs leie. Dette kan bunne i at man kanskje ikke har argumentert nok slik at politikerne tror leietakerne ikke har råd, men slik er det ikke med de støtteordninger som fins. Med dagens ordning får man et variabelt leienivå. Men siden beboerne ikke sammenlikner seg med hverandre, har man ikke blitt kritisert ut fra noe «likhetsprinsipp». Leiene synes å ligge mye under markedsleiene. Boliger som blir forvaltet av eksterne som Forvaltningskompaniet og Lier boligbyggelag har høyere leie. Man har også en del gamle kontrakter (10 eller 20 år gamle) med svært lave leier. Kommunen har aldri fått tid til å prioritere å endre disse. Forvaltningssjefen ga uttrykk for at han gjerne skulle hatt en person i staben som jobbet spesielt med gjengs leie.

Asker kommune har en egen kommunal bostøtteordning som er under revisjon. Bruken synes også å være for nedadgående. 113 husstander fikk kommunal bostøtte i 2008, 70 i 2009 og 66 i 2010. I følge boligsosial handlingsplan gis slik støtte til beboere i kommunale utleieboliger hvor boutgiftene ligger over boutgiftstaket i den statlige bostøtten. Det hevdes også samme sted at ordningen i hovedsak gjelder leietakere i omsorgsboliger.

## 4.7 Kommunens bruk av Husbankens støtteordninger

Husbankens individrettede støtteordninger kan enten brukes i samspill med eller som alternativ til kommunal boligutleie. Når bostøtte brukes i samspill med utleie gjør det leieboerne i stand til å betale en høyere leie. Man får på denne måten gjennom bostøtten en individrettet subsidiering, betalt av staten med gunstige bivirkninger for den kommunale utleiedrift. Startlån og

boligtilskudd kan i mange tilfelle være en individrettet subsidiering som gjør en vanskeligstilt i stand til å kjøpe en bolig, en løsning som ofte forutsetter eller lettes gjennom bruk av bostøtteordningen.

Ved tildeling av kommunal bolig følger søknadsskjema for bostøtte med tildelingsbrevet. Flere av seksjonene hjelper og oppmuntrer de kommunale leieboerne til å søke bostøtte. Det gjelder både Økonomi- og boligseksjonen og Eiendomsforvaltningen. Også Flyktingteamet bidrar på denne måten. Bostøtten ytes til personer med lav inntekt. Det kan ha en direkte innvirkning på utbetaling av sosialhjelp. Sosialhjelpsutbetalingene reduseres der hvor bostøttemottaker har sosialhjelp/supplerende sosialhjelp. I disse tilfellene vil ikke bruker få mer i stønad, men kommunen får redusert sine utgifter. En kan også si at kommunen kan øke sine leiepriser opp til boustiftstaket da mange av leietakerne er berettiget til bostøtte. Kommunen vil da få høyere inntekter som i hovedsak er innbetaling fra staten.

Ved utløp av leieperioden sender man brev til kommunale leieboere ett år i forveien der man informerer om adgangen til å søke startlån og vurdere denne muligheten, samt informerer om muligheten til å ordne opp i gjeld. Man vurderer også startlån ved behandling av søknad om kommunal bolig, særlig hvis det blir avslag.

Fra Økonomi- og boligseksjonen ble det opplyst at man forsøker å få NAV til å få folk til å søke bostøtte. Samtidig opplyste de NAV-ansatte som vi intervjuet at de nettopp passet på at alle søkte bostøtte, men også at man måtte minne saksbehandlerne om dette nå og da. Det ble også påpekt at de ulike etatene kunne ha sjekket om for eksempel bostøttesøknad var sendt, slik at etatene kunne hjelpe hverandre gjennom gjensidig kontroll. NAV har lesetilgang til bostøttesystemet, og kan på denne måten følge sine klienter.

Fra flere hold blir det hevdet at månedlige vedtak om bostøtte førte med seg mye administrativt merarbeid. I arbeidet med bostøtten er det mye problemer forbundet med bruk av faktisk inntekt, og det ble sagt av en av de NAV-ansatte at ordningen førte til mange klager og mange avslag på grunn av endringer i inntekt. Akkurat dette var enklere da det ble fattet vedtak for tre måneder.

Leieboere må ofte ha forvaltning av inntekt for å kunne nedbetale gjeld og restanser. De må da velge mellom å miste boligen eller beholde bolig mot

å inngå avtale om frivillig forvaltning. Fra NAV's side ble det påpekt at Økonomi og boligseksjonen ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å treffe de nødvendige vedtak om forvaltning innen rimelig tid. Det ble uttrykt frykt for at dette kunne føre til utkastelse fra boligen. Økonomi- og boligseksjonen kjenner imidlertid ikke til at det har skjedd utkastelse av klienter som står i kø og venter på forvaltning. NAV forvalter inntekten til klientene som er avhengige av supplerende sosialhjelp, mens Økonomi- og boligseksjonen forvalter inntekt til de som er selvhjulpne. Seksjonen opplever at flere av de klientene som henvises til forvaltning fra NAV, ikke ønsker å ha frivillig forvaltning.

Fra Eiendomsforvaltningen ble det sagt at det var en grunnholdning at de som kan kjøpe skal få kjøpe, også den boligen de leier. Men dette gjelder ikke i noen tilfeller, for eksempel der en hel blokk eies av kommunen. Der selger man ikke ut enkeltleiligheter. Man selger også alltid til takst. Også flyktningtemaet informerer om startlån, men det er få av de bosatte flyktningene som klarer å kjøpe på grunn av høye priser. En liknende vurdering ble gjort av den vi intervjuet fra Seksjon for rustiltak. Få av denne seksjonens brukere er i stand til å nyttegjøre seg av et startlån. Også fra en av de NAV-ansattes side ble det sagt at det ikke var mange av NAV's klienter som var aktuelle for startlån.

Ca. 40 leieboere forsvinner ut av de kommunale boligene årlig ved at leieavtalene ikke fornyes. Relativt få av disse har klart å kjøpe bolig. I 2008 var det ni, og 2009 og 2010 var det fire i begge årene, og i første kvartal 2011 ca. fem kjøpere. Langt flere enn dette har forhåndstilsagn på lån, men det er vansker med å finne egnede boliger i Asker. Generelt har man imidlertid hatt en stor økning på startlån. I følge rådmannen skryter Husbanken her av Askers innsats.

Tabell 3 viser utviklingen av antall bostøttmottakere i Asker, Akershus og Norge i perioden 2008–2010. Sett i forhold til Akershus totalt og landet totalt, var det en særlig sterk økning av bostøttmottakere fra 2008 til 2009. Mellom 2009 og 2010 var økningen større i Akershus enn i Asker og enda større i landet som helhet. For de tre årene sett samlet var imidlertid økningen størst i Asker. Fra 2008 til 2010 steg antall bostøttmottakere med 41,6 prosent i Asker, med 35,6 prosent i Akershus og 18,9 prosent i hele Norge.

**Tabell 3 Antall husstander som mottok bostøtte. 2008-2010. Asker, Akershus og Norge. Prosentvis økning fra året før i parentes. Kilde: KOSTRA**

	2008	2009	2010
Asker	557	734 (31,8)	789 (7,5)
Akershus	6352	7670 (20,7)	8612 (12,3)
Norge	103251	104912 (1,6)	122811 (17,1)

Tabell 4 viser antall boliger godkjent for startlån i samme periode. Når det gjelder startlån var den prosentvise økningen både i 2009 og i 2010 større i Asker enn i landet sett under ett. I Akershus var veksten langt sterkere i 2009 enn i 2010. Ser vi de tre årene samlet var økningen 66 prosent i Asker, 55,3 prosent i Akershus og 49,2 prosent i landet sett under ett.

**Tabell 4 Antall boliger godkjent for startlån 2008-2010. Asker, Akershus og Norge. Prosentvis økning fra året før i parentes. Kilde: KOSTRA**

	2008	2009	2010
Asker	50	59 (18,0)	83 (40,7)
Akershus	488	703 (44,1)	758 (7,8)
Norge	6553	7329 (11,8)	9777 (33,4)

I Askers egenproduserte statistikk er startlånene brutt ned på typer mottaker. Tabell 5 viser fordelingen på mottakergrupper for perioden 2007–2010. Det går da tydelig fram at svært lite av økningen faller på førstegangsetablering. Det er særlig lån til refinansiering som har økt i 2009 og 2010, og det er først og fremst hjelp til boligeiere som fikk gjelds- og betalingsproblemer i etterkant av finanskrisen. Også lån til personer som reetablerer seg etter samlivsbrudd har økt. I slike tilfelle er kommunen inne med refinansiering for å redde boligen fra tvangssalg, samt for å sikre at barnefamilier klarer å beholde boligen eller å komme seg inn på boligmarkedet igjen etter samlivsbrudd. I den grad startlån er ment å tilfalle de unge som etablerer seg for første gang, og flere av dem vi intervjuet var av den oppfatning at unge hadde store problemer med å etablere seg i Asker, så utgjør denne gruppen en stadig minkende andel av startlånene. Andelen falt fra 64 prosent i 2007 til 42 prosent i 2010. 49 prosent av økningen av antall startlån var lån til refinansiering, og tar vi også med lån til reetablering etter samlivsbrudd, utgjør disse to mottakergruppene til sammen 76 prosent av økningen mellom 2007 og

2010. Nå har samlet volum økt, slik at denne økningen ikke har gått på bekostning av ungdom. Men samtidig viser tallene at det ikke har vært noen økt satsing på ungdoms problemer gjennom denne ordningen. I Asker har startlån utviklet seg til å bli noe i retning av *lån til restart*. Men dette kan selvsagt endre seg når ettervirkningene av finanskrisen gir seg. For øvrig er det heller ikke økning i antall kommunale leieboere som har kjøpt bolig. Dette var ni i 2008 og fire både i 2009 og 2010. Denne relative nedgangen av startlån til førstegangs etablerere skyldes ikke at denne gruppen nedprioriteres av kommunen. Det skyldes først og fremst mangel på små og rimelige boliger.

**Tabell 5 Startlån 2007-2010 fordelt på mottakergrupper. Kilde: Asker kommune: Startlån og boligtilskudd. Rapport til boligutvalget. Arkiv 251, Arkivsaksnummer 04/435**

	2007	2008	2009	2010
Førstegangsetablering	27	23	30	35
Funksjonshemmede	3	3	7	6
Reetablering etter samlivsbrudd	5	12	8	16
Økonomisk vanskeligstilt	2	2	14	26
Lån i alt	42	50	59	83
Herav lån til refinansiering	3	7	14	23

Tabell 6 viser antall tilskudd til etablering og tilpasning i de siste ti åra. Når det gjelder tilskudd til etablering er det en viss økning fra først til sist i perioden. I de siste fem årene ble det i gjennomsnitt gitt 13,4 tilskudd per år mot i gjennomsnitt 5,6 per år de første fem åra i tiåret. Når det gjelder tilskudd til tilpasning kan vi øyne en motsatt tendens. Det har i gjennomsnitt vært gitt 10,8 tilskudd per år i de siste fem år, mot 19,6 i de første fem årene. Kommunen tildeles normalt fem millioner årlig i tilskuddspotten, og et tilskudd utgjør normalt mellom 200 000 og 500 000 kroner per sak. Kommunen bør vurdere både å søke om å få økt sin pott, og samtidig vurdere om et større tilskuddsbeløp til hver enkelt vil lette muligheten for å etablere seg i egen bolig.

**Tabell 6. Antall boliger godkjent for boligtilskudd til etablering og tilpasning 2001-2010. Kilde Kostra**

	Tilskudd til etablering	Tilskudd til tilpasning
2001	3	21
2002	5	17
2003	4	22
2004	6	19
2005	10	19
2006	12	14
2007	17	16
2008	13	9
2009	10	10*
2010	15	5

\*) Her opererer Asker kommune med 5 i sin egenproduserte statistikk

Husbanken har også støtteordningene som er direkte rettet mot kommunene. Det kan for eksempel gis tilskudd til kjøp og bygging av kommunale boliger og til bygging av omsorgsboliger og sykehjem. Mens man kommer godt ut på de individrettede virkemidler, har Asker muligens ikke utnyttet tilskuddsordningen som tilbys kommunene godt nok. Dette synet deles fullt ut av forvaltningssjefen som også ønsker at Asker ble dyktigere til å søke offentlige støtteordninger, og gjerne skulle hatt en person i staben som jobbet spesielt med dette, ved siden av å arbeide med å utrede gjengs leie.

## 4.8 Bosetting av flyktninger

Asker kommuner har tidligere vedtatt å bosette 40 flyktninger per år pluss familiejenforeninger. Man hadde vedtak om bosetting av 60 i de to foregående år, men er nå i 2011 tilbake igjen på 40. I 2010 klarte man ikke å bosette 14 av det avtalte antall på grunn av manglende boliger. I følge KOSTRA var det 74 personer som fikk introduksjonsstønad i 2004. Tallet økte årlig til 132 i 2008, falt til 88 i 2009 for så igjen å øke til 107 i 2010.

Den årlige rammen for kjøp av boliger til flyktninger er fem millioner kroner. Flyktningteamet disponerer i starten de boliger som blir kjøpt inn til bosetting av flyktninger. Hvor mange boliger som er øremerket flyktninger har vært vanskelig å fastsette da flere av disse går over til tidsbegrensede kontrakter. Flyktningteamet har de tre–fire siste årene hatt ca. 15 kommunale boliger til disposisjon i forbindelse med bosettingene hvert år.

Resterende boliger blir fremskaffet på det private markedet. De boliger flyktningstemaet disponerer dekker langt fra behovet. I 2010 bosatte man halvparten av flyktningene i kommunale og halvparten i private boliger som man leier. Slik leiemarkedet er i dag er det en stor utfordring å bosette de flyktninger som kommunen har vedtatt å bosette. Flyktningsteamet har hatt god kontakt med to huseiere som har bidratt mye med å fremskaffe boliger. Det blir her betalt tomgangsleie for boligen inntil den blir bebodd. Det er da flyktningsteamet som lager en midlertidig avtale med huseier og fastsetter husleie. Husleiekontrakt blir senere inngått mellom utleier og den bosatte flyktningen.

Flyktningsteamet har sammen med Eiendomsforvaltningen gått opp noen rutiner for inn- og utflytting i boligene. Temaet styrer for øvrig mye av flyktningboligene selv, men prøver nå å få også flyktningboliger inn i folden slik at de følger den samme prosedyren som de andre kommunale boligene. Etter fem år skal flyktningene ikke bo der lenger og må inn i vanlig kø for kommunale boliger, eller skaffes eller skaffe seg bolig på det private marked. Dette er for å få flere nye flyktninger inn. Ved utflytting er en viktig vurdering om de som må flytte er i stand til å kjøpe bolig. Det ble opplyst i intervjuet med lederen for flyktningsteamet at man vil se nærmere på en modell der leieboere kan få kjøpe den boligen de bor i.

Asker har også tatt imot relativt mange flyktninger av kategorien enslige mindreårige. I følge en fersk masteroppgave i statsvitenskap som sammenliknet bosetting av denne gruppen i Asker og Vadsø, ga forfatteren et meget godt skussmål til Asker kommune for vellykket integrering (Padmanabhan 2011).

## 4.9 Bistand til leie på det private marked

Siden det gis garanti både overfor private og kommunale utleiere, kan ikke antall garantier tjene som noen indikator på kommunens aktivitet for å assistere de som vil eller må leie privat. Men både flyktningsteamet og NAV rapporterer at de har høy aktivitet med hensyn til å hjelpe sine brukere på denne del av boligmarkedet. Brorparten av boligene til flyktninger må skaffes på det private markedet (Asker kommune 2010).



# 5 Boligsosial planlegging i Asker kommune

## 5.1 Boligsosiale handlingsplaner

Den boligsosiale handlingsplanens status kan avleses i hvordan den lages, av hvem som lager den og av hvordan den gjennomføres og hvem som har ansvaret for gjennomføringen. I Askers plan opplyses det hvilke fagenheter, men ikke hvilke personalkategorier (bestiller eller utfører) som har deltatt i utarbeidelsen. Det sies også lite om hvordan planen gjennomføres. Etter hvordan vi oppfatter det, eksisterer det intet sentralt planleggings- eller strategisk organ med et overordnet ansvar for gjennomføring og evaluering. Dette er imidlertid spørsmål Asker kommune arbeider med.

Asker kommune vedtok tidlig i 2010 Boligsosial handlingsplan for perioden 2010–2013. I planen er det skissert grupper som skal prioriteres med hensyn til boliganskaffelse. Der er personer med utviklingshemming, personer med rusproblemer/psykiske lidelser, flyktninger og sosialt/økonomisk vanskeligstilte og personer med fysisk funksjonshemming.

Dette er den andre handlingsplanen i Asker. Boligsosial handlingsplan brukes til å kartlegge behov og definere omfang av nye tiltak. Boligsosial handlingsplan blir på denne måten et redskap for den del av boligbyggingen som ikke styres av markedet. Kommuneplanen styrer bygging i markedet. Det er der lagt inn noen føringer med øremerkede områder for omsorgsboliger for grupper med behov. Men i kommuneplanen sies det ikke hvilke grupper. Det gjør derimot boligsosial handlingsplan.

Det er ulike oppfatninger i kommunen, både på administrativt og politisk nivå, om hvilken rolle den boligsosiale handlingsplanen skal ha. De som arbeider med boligsosiale spørsmål vil at planens anslag over behov og dens prioriteringer skal anerkjennes som kommunens politikk på dette området og inngå i kommuneplanen på disse forutsetninger.

Boligsosial handlingsplan ligger dels under Helse- og sosialområdet, men er også tett på Eiendomsforvaltningen som skal utvikle og gjennomføre handlingsplanens vedtak og drift. Den sorterer under teknisk direktør. Samfunnsdirektøren vil etter hvert få et koordinerende overordnet ansvar.

Men det er områdene Helse og sosial og Eiendom som må bidra med informasjon. Samfunnsdirektørens oppgave blir forvaltning og koordinering.

## 5.2 Boligrelaterte program og planer<sup>1</sup>

For boliger har man i tillegg eldreplanen som sier noe om omsorgsboliger og sykehjem for eldre. I forbindelse med den forrige handlingsplanen hadde man med eldre inn i planen, men politikerne ba om at alt om eldre ble tatt ut av planen og det ble laget en egen eldreplan. Det er nærliggende å tolke denne behandlingen av de eldre i boligplanleggingen som et uttrykk for den sterke stilling de eldre har i Askers boligplanlegging. Det var flere av dem vi intervjuet som mente at også eldre burde vært tatt med i boligsosial handlingsplan.

Et spørsmål er hvilke virkemidler man har i den generelle kommunale planleggingen til å påvirke boligforsyningen og dermed i neste omgang behovet for boligsosiale tiltak. Tar man for gitt at boligproduksjonen også i framtida mye vil bli overlatt til private, kan et mulig virkemiddel være utbyggingsavtaler med kommunen. Plan- og bygningsloven stiller som forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler, at det fattes et vedtak av kommunestyret som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtalen er en forutsetning for og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. I gjeldende kommuneplan er det et generelt vedtak om kommunal forkjøpsrett som lyder:

- For boligutbygging med 20 eller flere boenheter, eller bygninger over 1 500 kvm, skal kommunen ha rett til å inngå utbyggingsavtale om kommunal forkjøpsrett til markedspris for 5 prosent av boligene, minimum 1 boenhet. Vanlig normer for avrunding får anvendelse.

Avtalen kan regulere plassering av bebyggelsen, antall boliger i et område og største og minste boligstørrelse. Det kan også stilles krav om universell utforming/livsløpsstandard, for eksempel krav om at det tilrettelegges for lettstelte leiligheter for personer ned nedsatt funksjonsevne.

---

<sup>1</sup> Store deler av dette kapitlet baserer seg på et notat utarbeidet av Kari Stuvøy Hjermann i Plan- og bygningsavdelingen i Asker kommune

Videre kan det stilles parkeringskrav, for eksempel i form av maksimumskrav/minimumskrav og normer for uteareal. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Det kan inngås avtale om kostnadsfordeling når det gjelder utgifter til teknisk infrastruktur, som veier, parkering, vann- og avløp med mer, samt grøntanlegg. Dessuten kan det inngås avtale om utbyggingstakt og utbyggingsrekkefølge

Avtalen åpner også for at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtaket. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingsavtalens art og omfang. Kostnadene som belastes utbyggeren eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygger påfører kommunen (§ 17-2, PBL).

Vi har fått opplyst at det ikke er inngått utbyggingsavtaler om boliger i Asker, men bare om teknisk infrastruktur.

Ved salg av eiendom har kommunen mulighet til å stille krav om boligsosiale elementer som billige boliger, universell utforming med mer. Dette er trolig det viktigste virkemidlet innen fysisk planlegging.

Plan- og bygningslov § 12-5 bestemmelser i reguleringsplan, nr. 4, åpner for funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og uteareal, herunder krav for å sikre hensyn til blant annet helse, miljø og universell utforming. Denne muligheten har til hensikt å styrke forebyggende helsevern og bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Det kan altså gis bestemmelser for boligområder om antall boliger i et område, boligtype og størrelse på leilighetene. Dette betyr at en kan regulere plassering av boligtyper som er tilpasset vanskeligstilte og – om ønskelig – lokalisere disse innenfor «ordinære» bomiljøer og således demme opp mot eventuelle tendenser til at det dannes gettoer.

## 6 utfordringer – status og løsninger

### 6.1 Sentrale 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 boligbehov for bestemte grupper, kan vi snakke om en alvorlig utfordring.

I søknaden til Husbanken oppsummerte Asker kommune de viktigste utfordringer de mente kommunen sto overfor i det boligsosiale arbeidet. Generelt nevnes at innrettingen av nybyggingen mot kjøpesterke grupper og stor boligetterspørsel fører til mangel på rimelige boliger. Det relative innslaget av kommunalt disponerte boliger er lavere i Asker enn i sammenliknbare kommuner. Asker har også enkelte boområder med mange samlokaliserte boliger hvor det er lettest for mennesker med atferds- og rusproblemer å få seg bolig, men hvor det er vanskelig for dem å skjerme seg. Det nevnes fire grupper hvor mangelen på passende boliger er en utfordring. Det er psykisk utviklingshemmede hvor man lenge har hatt lange ventelister. Det er personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Det er flyktninger, og det er til sist sosialt og økonomisk vanskeligstilte. På grunn av at Asker er en kommune med høy levestandard og høye boligpriser, antar man at gruppen vanskeligstilte vil omfatte flere enn hva som normalt betegnes som vanskeligstilte. Det oppfattes ellers som en utfordring at det boligsosiale arbeidet i kommunen er spredt på flere ulike enheter.

I dette kapitlet vil vi foreta en gjennomgang av de mest sentrale utfordringer vi observerte i Asker. 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.

## 6.2 Typer utfordringer

### 6.2.1 Utfordringer knyttet til dekning av boligrelaterte behov.

De målgruppene som blir mest negativt berørt av at det eksisterer store udekkede behov på disse områdene, er først og fremst rusmisbrukere/ personer med dobbeltdiagnose rus/psykiatri, psykisk utviklingshemmede og ressurskrevende brukere med gråsonediagnoser. Det er ikke bare i Asker at disse gruppene har dårligst behovsdekning. Dette er alle grupper som trenger boliger med bemanning eller tilsyn, det vil si 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). Vi har imidlertid ikke kunnet dokumentere at dette er noen hovedårsak til at denne gruppen har et dårlig dekket boligbehov i Asker.

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 ha negative indirekte virkninger for andre. 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.

For personer med lav inntekt, barnefamilier og de med lettere og «greiere» problemer, har vi det inntrykk at kommunen så langt har klart å dekke boligbehovet. Man opplever sjelden at barnefamilier står uten bolig. Av de 40 bostedsløse man registrerte ved tellingen i 2009, var for eksempel 38 enslige. Men samtidig rapporteres det at man det siste året har registrert økte vansker, spesielt for barnefamilier, med å finne boliger på leiemarkedet til en pris de har råd til å betale. Det har vært stor økning av antall eldre, men eldre er en gruppe som politikerne har prioritert høyt. For psykisk utviklings-

hemmede er det et stort gap – som har vært der i mange år – mellom behovet for tilpassede boliger og tilbudet av slike boliger. De i denne gruppen som er uten egen bolig bor stor sett hjemme hos foreldrene. Den store boligkøen fører til at avlastningstjenesten blir sprengt. For psykisk syke er heller ikke tilbudet særlig godt. Man mangler det som ofte kalles «hytter i skogen» for de mest vanskelige av dem. Dette ønsket kom også fram fra Seksjon for rustiltak, hvor man også har klienter som «ikke passer inn noen steder». Men denne seksjonens brukergruppe er sammensatt og det er behov for et differensiert boligtilbud. Omsorgsboliger for eldre pleietrengende rusbrukere er noe Asker kommune trenger og vil få økt behov for i framtida. Mange av brukerne trenger et boligtilbud med personalbase. Det er også behov for flere samlokaliserte botiltak som man nå bare har ett av. Man mangler også akuttboliger, hvor Asker kommune har fått påpekt mangel fra Fylkesmannen. Asker kommune har nå vedtatt å bygge akuttboliger. Alt i alt trenger man et differensiert tilbud av boliger der man kan bosette folk der de passer best inn.

### 6.2.2 utfordringer knyttet til de kommunale boliger – behovsdekning og ventetid

I Askers tilfelle kan antallet personer/hushold som står på venteliste for å få tildelt bolig av en bestemt kategori, behandles som en indikator på behovsdekningen for denne typen boliger. Alle boligsøkere som har «rett» til bolig ut fra gjeldende kriterier blir satt på venteliste – de har fått tilsagn. De blir stående på ventelisten inntil de blir tildelt bolig. Tildelingen skjer etter behovsvurdering blant de som står på venteliste når en bolig blir meldt ledig.

Det er de kommunalt disponerte utleieboliger som er det mest nærliggende virkemiddel til å dekke de behov som er beskrevet foran. Når man har 175 personer på venteliste, er dette indikasjon på at Asker kommune har for få boliger. Det synes også ganske klart at det er behov for en økt differensiering av den kommunalt disponerte boligmassen. Man bør også spørre seg hvorfor ulike målgrupper har ulik ventetid. Er dette et resultat av holdninger (mer eller mindre åpne) og lav prioritering?

I dag har man fire tildelingsutvalg, samt egen tildeling av flyktningeboliger. Selv om en og samme boligkoordinator er knyttet til alle fire tildelingsutvalgene, bør man likevel spørre om fire ulike tildelingsutvalg er en

optimal løsning med hensyn til å utnytte boligmassen, fordele den på best mulig måte ut fra behovet i de ulike målgrupper og samtidig få til en best mulig match mellom beboer og bolig totalt sett.

Vi kan konstruere et mål for i hvilke grad behovene dekkes ved å sammenlikne antallet på de ulike ventelister ved utgangen av året (har vedtak om bolig) med antallet i samme målgruppe som er blitt tildelt bolig i løpet av året. Dette vil gi oss en viss indikator på i hvilken grad kommunen makter å avvikle ventelistene. Dette gir oss en samling årlige prosenttall. Tall over 100 forteller oss at køen er blitt kortere i løpet av året, mens tall under 100 forteller oss at køen har vokst. Tabell 7 er basert på den oversikten kommunen selv har presentert i årsrapport 2010 om boligtildeling og ventelister.

**Tabell 7 Antall hushold på venteliste ved utgangen av året og antall hushold som er blitt tildelt bolig i løpet av året for ulike boligkategorier 2008-2010. De tre kolonnene under overskriften «Andel tildelt» viser forholdstall mellom antall som har blitt tildelt bolig og antall på venteliste for bolig.**

	2008		2009		2010		Andel tildelt		
	Vente- liste	Tildelt	Vente- liste	Tildelt	Vente- liste	Tildelt	2008	2009	2010
Øk. og sosialt vanskeligstilte	38	17	33	47	27	25	45 %	142 %	93 %
Trygdebolig	29	25	24	22	10	15	86 %	92 %	150 %
Servicebolig	17	18	13	17	23	15	105 %	131 %	65 %
Omsorgsbolig eldre	17	32	35	25	39	25	188 %	71 %	64 %
Omsorgsbolig psykiatri	14	4	13	3	8	5	29 %	23 %	63 %
Omsorgsbolig PUH	50	2	56	1	57	0	4 %	2 %	0 %
Totalt	165	98	174	117	165	86	59 %	67 %	52 %

HC-boliger (1 på venteliste og 3 tildelinger i perioden) er ikke vist i tabellen.

Tabellen viser at det er stor forskjell mellom de ulike behovskategoriene med hensyn til hvor høyt avvikling av ventelisten har vært prioritert. I perioden 2008–2010 er det tildelt kun tre omsorgsboliger til psykisk utviklingshemmede, mens antallet som har stått på venteliste for å få tildelt slik bolig har ligget stabilt på ca. 55 personer. Det er vanskelig å se på dette som noe annet enn lav prioritering av boliger til denne gruppen.

Selv om vi skal være varsomme med å tolke hva som ligger i det å stå på venteliste, vil vi tolke den store forskjellen i tildelingsrater som vi finner i tabell 7 som et resultat av en lavere prioritering til ugunst for de svakeste. Dette er et resultat av en politisk prioritering og følgelig også en utfordring av politisk karakter.

Når det gjelder økonomisk og sosialt vanskeligstilte er det i perioden blitt en sterk reduksjon av antall som får vedtak om å komme på venteliste (fra 85 til 37), og antall avslag i denne gruppen har i samme periode økt fra 45 til 91.

### 6.2.3 utfordringer knyttet til fragmentert organisering og behovet for koordinering

Boligbehovene er flerdimensjonale og har tradisjonelt blitt løst innenfor den enkelte særomsorg med fragmentering som resultat. Organisering av virksomheten etter universalistiske prinsipper og gjennomføring av et organisatorisk skille mellom bestiller- og utførerfunksjonene, fører vanligvis til ytterligere fragmentering. Dette har også vært den dominerende trenden i Asker. Etableringen av NAV har også bidratt til økt fragmentering. Det er vår vurdering at det i dag er stor bevissthet i Askers boligsosiale organisasjon om at dagens fragmenterte organisasjon er uheldig – særlig for muligheten til å føre en helhetlig og målrettet boligsosialpolitikk.

For at det skal være mulig å utvikle og gjennomføre en helhetlig boligpolitikk i en situasjon med utstrakt fragmentering, må de negative konsekvensene av fragmenteringen overvinnes. Dette kan skje på flere måter.

Det kan for eksempel skje gjennom *samforvaltning av virkemidler*. Koordinering av boligsosiale beslutninger gjennom samforvaltning av ulike virkemidler kan skje ved å samle saksbehandlingen og avgjørelsesmyndigheten av flere virkemidler i en fagenhet, for eksempel i et boligkontor med rapporteringsplikt. I Askers tilfelle kan man, i stedet for å opprette et eget boligkontor, heller opprettholde Økonomi og boligseksjonen som et skritt på veien mot slik samordning.

Nødvendig samordning kan også skje gjennom *oppretting av koordineringsorganer*. De mest typiske samordningsorgan vi finner i Asker, er de fire tildelingsutvalgene som avgjør hvem som skal få hvilken bolig. En viss



koordinering skjer gjennom boligkoordinatoren ved Økonomi og boligseksjonen som har en slags vetorett dersom man ikke blir enige.

Det kan videre skje gjennom utarbeidelse og bruk av *samarbeidsrutiner, prosedyrer og samarbeidsavtaler*. I Asker foregår mye av samordningen på det boligsosiale feltet gjennom vedtatte prosedyrer, rutiner og avtaler. Dette gjelder først og fremst tildelingen og forvaltningen av de kommunale boligene. Foruten Boligkoordinatoren, Tildelingsutvalgene, Eiendomsforvaltningen og NAV, er også Vedtakskontoret inne i bildet her. Via Økonomi og boligseksjonen som forvalter Husbankens boligøkonomiske virkemidler, har man arbeidet mye med å etablere rutiner og avtaler som vil sikre en koordinert bruk av disse virkemidlene. Dette er imidlertid et vanskelig arbeid som krever grundig gjennomtenkning. Utfordringen her består blant annet i å etablere et system som de deltakende parter ser nytten av, selv om de for egen del pålegges plikter.

På enkelte områder hvor man ikke har utviklet bruken av rutiner og avtaler, eksisterer det uformell informasjonsutveksling som også har som formål å kunne realisere en nødvendig samordning. Slik *uformell samordning* kan på sitt beste fungere svært godt, men har også åpenbare svakheter. Det vil som regel ikke dekke alle områder hvor det er samordningsbehov, det er frivillig, det avhenger ofte av den personlige kjemien mellom personene i de ulike tjenestene, og det er ikke noe sanksjonssystem dersom det ikke etterleves.

Med mange resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen, slik ordningen var i Asker til inntil ganske nylig, kan koordineringen lett bli skadelidende. Særlig gjelder dette når det dreier seg om koordineringen av virkemidler som forvaltes av flere resultatenheter. Nåværende rådmann har etablert en ledergruppe og et lederteam for å sikre koordinering av tiltak på det boligsosiale feltet, og har på den måten bygd opp det som tidligere manglet mellom rådmannsnivået og enhetene på det operative nivået. Man kan nå samhandle på tvers av de enkelte tjenesteleverandørene, slik at enhetene knyttes tettere sammen. Dette gjør det mulig å etablere en helhetstenkning på tvers, noe som er særlig viktig for boligsosialt arbeid.

At alle de økonomiske boligvirkemidlene er samlet i en seksjon, Økonomi- og boligseksjonen, har redusert koordineringsbehovet. I følge

lederen for seksjonen har man fått til mye innenfor startlån og tilskudd, og det vurderes som svært viktig at virkemidlene er samla på ett sted. Det gjør det for eksempel lettere å få til en løsning ved krav om fravikelse dersom folk eier bolig. Vedkommende ser det som en fordel at gjeldsrådgivningen er utenfor NAV, og ligger sammen med boligvirkemidlene.

Men om alle boligvirkemidlene er samlet i Økonomi- og boligseksjonen, må det likevel gjøres mye koordinering overfor andre kommunale enheter. For eksempel har antall krav om fravikelser økt i det siste. Man har rutiner for å fange opp de som har fått inkasso, men ønsker bedre samarbeid med andre avdelinger, for eksempel avdeling for psykisk helse og hjemmetjenesten ved at de som jobber i disse avdelingene og er hjemme hos folk, spør sine brukere om de har betalt husleie slik at man kan komme tidligere inn med hjelp. Det er også viktig at Regnskap inngår nedbetalingsavtaler som er levelige for klientene. Hvis ikke blir klientene aldri selvhjulpne.

Når Eiendomsforvaltningen har begjært en utkastelse, er det sosialtjenesten som overtar. Fra Sosialtjenestens side blir det fremholdt at Eiendomsforvaltningen over tid har blitt mye bedre på dette med dialog med sosialtjenesten.

Eiendomsforvaltningen har ikke noen rolle overfor beboerne, utenom den økonomiske. Eiendomsetaten har inntjeningskrav og et lite vedlikeholdsbudsjett. Dermed kan det oppstå interessekonflikter. Sett fra Eiendomsforvaltningens side er det ofte et problem med å få betalt for ødeleggelse som enkelte leieboere påfører boligene. Det er Avdeling for psykisk helse og Rusteamet som har boligoppfølging og som altså kommer inn via tjenesteyting. Personer med blandingsproblemer har boligkoordinatoren som boligtildelem, men har også med mange andre etater å gjøre, etater med ulike oppgaver og roller. Fra Eiendomsetaten ble det ytret ønske om at noen må følge opp beboerne, men de som skal gjøre det sier at de noen ganger står overfor det problemet at man ikke kan tvinge på noen en hjelp de ikke ønsker å motta. Eiendomsetaten spør ofte hvem som er kontaktperson dersom det er problemer og klager. De forhører seg også ofte før tildeling for å få vite mer om søkerne. Samarbeid om booppfølging i kommunale utleieboliger synes ofte å flyte noe fritt, dersom det ikke er skrevet inn i tildelingsvedtaket. Mye samarbeid blir da lett uformelt.

Det er ingen rutiner for å informere Eiendomsforvaltningen om hvem som har oppfølging. Eiendomsforvaltningen ønsker en rutine for dette, men det hindres ofte av taushetsplikten. De får riktignok ofte den informasjon som trengs, men det er ingen automatikk i dette.

Seksjon for rustiltak har ca. 20 saker årlig hvor man jobber aktivt med å sikre bolig. Arbeidet er spredt på flere saksbehandlere, men seksjonen planlegger å lage et eget ambulerende booppfølgingsteam som bare skal jobbe med bolig for å få økt fokus og bedre tiltak.

Fra Seksjon for rustiltak ser man at noen områder er «stengt» for de som er rusbrukere. Det ble sagt at man uansett må forholde seg til rus når man jobber med psykiske lidelser, og at det er viktig å se på rusproblemer som en sammensatt problematikk.

Seksjon for rustiltak har inngått samarbeidsavtaler med Eiendoms-etaten, med NAV om økonomiske saker, med kirkens feltarbeid, og med Økonomi- og boligseksjonen, alt for å motvirke bostedsløshet. Man prøver å få til årlige samarbeidsmøter. Man har en avtale om hvordan de viktigste tingene skal gjøres og dette er nedfelt skriftlig. Men man må likevel som et minimum ha møte og minne om avtalen to ganger i året.

Avdeling for psykisk helse har et botiltak for 26 beboere, og et bo- og kompetansesenter. Aktivitetshuset er et møtested med 120 brukere på dagtid. Det er også et botiltak på aldershjemmet for de litt eldre med tolv plasser, samt et ambulerende team. Leder for avdeling for psykisk helse så gjerne at det kunne bli mer samarbeid mellom avdelingen og de som arbeidet med psykisk helse, rus og psykisk utviklingshemmede.

#### 6.2.4 utfordringer knyttet til samarbeid

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 målsetninger 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). Dette kan være faglige spørsmål: For eksempel spørsmål om hva som er problemet, og hvordan dette kan løses, det kan være spørsmål om hvem har ansvaret for hva, og det kan være spørsmål om hvilket budsjett utgiftene skal 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 ansvar for hva.

I Asker observerte vi, som vi har erfart i mange kommuner, at det ligger en kime til konflikt mellom den fagenheten som forestår tildelingen av de kommunale leieboligene og den fagenheten som forestår forvaltningen av den kommunale boligmassen – konkret vil det si Sosialtjenesten og Eiendomsforvaltningen. I et historisk perspektiv har vi her å gjøre med at en etat (Eiendomsforvaltningen) har fått færre oppgaver. De som nå har fått ansvaret for disse oppgavene må utføre disse innenfor det nye systemet hvor tildelingsoppgavene og forvaltningsoppgaven er skilt fra hverandre. Det kan se ut som om denne typen omorganisering etterlater seg en form for gråsoner hvor det regelmessig oppstår konflikter om hvem som bør eller skal utføre hvilke oppgaver, hvordan bestemte oppgaver skal utføres og om oppgavene utføres tilfredsstillende i dag. Et sentralt spørsmål i Asker er hvorvidt partene gir hverandre relevant og god nok informasjon ved tildelingen av bolig.

Eiendomsforvaltningen mener nok at tildelingsorganet i mange tilfelle ikke har den nødvendige kunnskap om de boligområdene folk blir tildelt bolig i, og at dette kan føre til dårlige løsninger. Eiendomsforvaltningens reaksjon på dette er at de vil ha innflytelse i tildelingsprosessen, dels en form for tilbaketrekking som består i at de ikke gjør mer enn de strengt tatt er pålagt. Striden har også økonomiske aspekter. Det er Eiendomsforvaltningen som bærer kostnadene ved vanlig vedlikehold. Det gjelder også når en bolig ikke kan leies ut på grunn av ødeleggelser, bortsett fra det beløp kommunen garanterer for. Under intervjuingen kom det fram at begge parter til en viss grad mistror hverandre med hensyn til hvor lenge boliger står tomme mellom påfølgende leieforhold, og årsaken til at dette skjer.

I senere tid er det tatt flere initiativ for å løse opp i denne konflikten. Begge parter sier også at samarbeidet er blitt bedre enn det var før. I løpet av de senere år er det etablert en ordning hvor de ulike fagenhetene som arbeider med boligsosiale oppgaver møtes jevnlig. Det dreier seg om Økonomi og boligseksjonen, Eiendomsforvaltningen, Regnskap, NAV, Sosialtjenesten, Boligkoordinator (tildelingen), Rus, Psykisk helse. Man møtes to ganger i året. Dette fellesmøtet har foreløpig en uformell form. Ansvaret for å forberede og å innkalle til møte går på omgang. Det er ikke alltid satt opp noen agenda på forhånd. Det hender at det bare blir innkalt til møte, og at man kan ta opp det man vil. Hensikten med dette møtet er ikke først og fremst å løse konflikter, men å være i forkant av utviklingen og finne fram til andre måter å løse utfordringer og å samarbeide på. Så langt vi forstår det, er potensialet som ligger i dette møtet ennå ikke fullt utnyttet.

Deltakerne på disse møtene (som regel lederne for de aktuelle tjeneste-enhetene/seksjonene) har ofte ulikt ståsted, og det kan være vanskelig å få til en konstruktiv debatt. En av de NAV-ansatte vi intervjuet mente at disse møtene kan utarte til en maktkamp mellom enhetene – en form for «dytteleker» om fordelingen av ansvaret for oppgaver som ligger i grense-sonene mellom enhetene. Denne oppgavefordelingen har ofte økonomiske konsekvenser – som NAV gjerne blir sittende med – i følge vår informant.

Flere av de vi snakket med vurderte det slik at samarbeidet mellom ulike enheter fungerer bedre nå enn før. Det er jobbet mye for å få til dette. Fellesmøtet spiller her en viktig rolle. Virksomheten i fellesmøtet har også

bidratt til at man har fått økt forståelse for hverandres oppgaver og roller. Økonomi- og boligseksjonen har vært en pådriver i dette arbeidet, men også Eiendomsforvaltningen tar ofte initiativ til fellesmøter. Man har for eksempel nettopp hatt et nyttig møte der man diskuterte husleierestanser.

Det er et forbedringspotensial når det gjelder å bruke disse møtene til å drøfte viktige spørsmål av felles interesse. Det gjelder både konkrete spørsmål, som for eksempel ved utarbeiding av nye – og revidering av eksisterende – rutiner for saksbehandling, og tilsvarende når det gjelder rutiner og avtaler vedrørende samarbeid mellom enhetene. Like viktig er det at fellesmøtet blir brukt bevisst for å skape økt forståelse for de ulike parters oppgaver og roller. Dette krever at virksomheten i fellesmøtet formaliseres.

I følge leder for Økonomi og boligseksjon har det blitt bedre når det gjelder det å få uttrykt behov. I år innkalte for eksempel Eiendomsforvaltningen mange seksjoner til møte for å få synspunkter på hva man skulle kjøpe. Men det har også vært eksempler på at Eiendomsforvaltningen har kjøpt leiligheten og kommer til Økonomi og boligseksjonen og sier at der kan ikke noen som har problemer med rus og psykiatri bo. Og slike problemer har jo de fleste av Økonomi og boligseksjonens klienter.

Det ble sagt at ved å følge husleieloven ble Eiendomsforvaltningen, sammen med Regnskap, oppfattet å ha liten forståelse for leieboerne. Fra Eiendomsforvaltningens side ble det påpekt at SRT innehar en helt annen rolle enn dem som er utleier. Men dette er blitt bedre. Man har fått økt forståelse for hverandres oppgaver og roller. Det er blitt bedre rutiner på dette.

#### 6.2.5 Utfordringer knyttet til kompetanse og kunnskapsstatus

Boligsosialt arbeid er en tverrfaglig utfordring, der dialog og samarbeid mellom mange aktører med ulik kompetanse og forutsetninger 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 mfl. 2002, Langsether mfl. 2008).

Samordning krever både kunnskap og kompetanse, ikke minst kompetanse om samarbeid. Vi kan sette opp følgende fem punkter som angir mulige utfordringer knyttet til kunnskaps- og kompetansestatusen for det boligsosiale arbeidet.

- Kunnskap om egen organisasjon og politikk,
- Kunnskap om aktuelle virkemidler,
- Fag/spesialkompetanse, for eksempel på booppfølging, rus og psykiatri,
- Kompetanse på samarbeid,
- Kompetanse og rutiner for læring av egne og andres erfaringer,

I Asker legges det stor vekt både på de ansattes kunnskap om den gode- og tjenesteproduksjon de ansatte er satt til å forvalte, så vel som den faglige kompetanse. I intervjuene ga de som ble spurt uttrykk for at kompetansen stort sett er tilfredsstillende. Enkelte peker imidlertid på at enkelte fagmiljø har for dårlig kunnskap om det andre fag driver med. Konkret forekommer slike synspunkter vedrørende synet på og behandlingen av rusbrukere. Fra Seksjon for rustiltak ble det for eksempel vurdert som bra dersom også de som driver psykiatriboliger og andre typer omsorgsboliger hadde fått mer kunnskap og kompetanse på rus, for da hadde man ikke trengt så mange særtiltak. Problematikken har både en faglig side og en moralsk side konkretisert gjennom spørsmålet om rusbruk er en sykdom eller en karakterbrist.

Både for politikerne og brukerorganisasjonene synes de årlige dialogmøtene å være en viktig gjensidig informasjonskanal. Til møtene inviteres alle tjenester, sykehjem, brukerråd og brukerorganisasjoner. De kommunalt ansatte er ikke med på disse møtene

#### 6.2.6 Utfordringer i boligløsninger mellom leieforhold og helseinstitusjon

I botiltakene vil man helst ikke ha personer med rusproblemer. Betingelser for å kunne leie er knyttet opp mot tjenester, slik at for eksempel rusproblemer kan bli en grunn til utkastelse. Boligen er her ingen vanlig leilighet, men en bolig med vilkår. Stort sett er det ikke noen begrensning på

botida. Beboerne vil her være blant de svakeste i de fleste sammenhenger. For de fleste vil det være uaktuelt å etablere seg i egen bolig.

I følge kommunens retningslinjer for tildeling av bolig med tidsbegrenset kontrakt og trygdeboliger kan kommunen, dersom det er grunn til å tro at søker ikke klarer å overholde forpliktelse knyttet til leieforholdet, stille krav om spesielle hjelpetiltak. Da disse retningslinjene ble vedtatt i 2008 var det med hjemmel i husleielovens paragraf 11-2 som omhandlet boliger for personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter. Denne paragrafen ble endret i januar 2009 med ikrafttredelse 1. september 2009. Paragraf 11-1, Bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet, inneholder ikke noen slik hjemmel. Denne paragrafen inneholder ikke noen bestemmelse som gir en utleier mulighet til å stille krav til leieboer om å akseptere spesielle booppfølgingstjenester og husordensregler som betingelse for å inngå leiekontrakt.

Det spørs likevel om ikke dette blir boligløsninger i grenselandet mellom et ordinært leieforhold (regulert av husleieloven) og behandlingstilstand. Da balanserer man ofte på kanten når det gjelder bruk av korttidskontrakter (kortere enn 3 år) og bruk av betingelser for å etablere leieforhold. Man kan i den forbindelse spørre om hvem som får ansvaret og kostnadene, og hvilke løsninger som er aktuelle, for de som kastes ut av kommunale boliger på dette grunnlaget?

Men samtidig har botiltakene med døgkontinuerlig personalbase likhetstrekk med en behandlingstilstand. De som tildeles en slik bolig forplikter seg til å underskrive en personlig avtale om hvilke tjenester de skal motta fra personalbasen. I virksomhetsbeskrivelsen, for eksempel for Torstad botiltak, refereres det heller ikke til husleieloven, men til Pasientrettighetslov, Helsepersonelloven, Kommunehelsetjenesteloven og Lov om sosiale tjenester.

### 6.2.7 utfordringer knyttet til Boligsosial handlingsplan 2010–2013

Den nåværende boligsosiale handlingsplanen i Asker er kort omtalt i avsnitt 5.1. Det vi kan merke oss ved denne planen er at den tematisk er mest opptatt av å anslå behovet for boliger for de som av ulike grunner må ha offentlig hjelp til å skaffe seg og å beholde en tilfredsstillende bolig. Foruten å



estimere dette behovet, redegjør planen for de boligsosiale virkemidler som står til disposisjon, hvilke mål og strategier man vil legge til grunn for virksomheten, hvilke tiltak som ønskes prioritert i planperioden og hvilke målgrupper som blir begunstiget av denne prioriteringen.

Etter en enkel vurdering av denne planen i relasjon til en ideell planmodell, synes det rimelig å si at Asker på flere punkter har utfordringer i sin boligsosiale planlegging. Askers plan er et strategisk dokument, men uten strategiske vurderinger og en strategisk forankring. Planen er oversiktlig og informativ når det gjelder beskrivelsen av den boligsosiale virksomheten i Asker. Den boligsosiale organiseringen blir ikke vurdert – selv om dette er et område hvor man har gjennomført endringer. Man legger fram forslag til strategier og tiltak – men diskuterer ikke grunnlaget for valg av strategier. Dette gjenspeiler seg også i hvordan prioriteringer blir drøftet og begrunnet. Drøftingene her er snarere en argumentasjon for at alle de prioriterte tiltak må velges fordi de er viktige for noen, enn en begrunnelse for at noe – og noen – er viktigere enn andre og derfor må prioriteres høyest.

Tiltakene i en slik delplan blir ikke et bindende dokument for kommunen før dens foreslåtte tiltak er tatt opp i Kommuneplanen og Økonomiplanen, og er blitt bevilget midler til i de årlige budsjetter. En slik plan er lite verdt dersom den ikke blir evaluert, og det ikke finnes institusjoner som trekker lærdom av denne evalueringen. Askers plan har som punkt 10 et vedlegg som viser hvordan gjennomføringen har vært for de planlagte prosjektene i den tidligere handlingsplanen for perioden 2004-2006. Denne oversikten er godt egnet til å evaluere Askers evne til å gjennomføre sine planer. Oversikten viser at Asker har et gjennomføringsproblem. Et flertall av de vedtatte prosjektene er enten forsinket, utsatt eller stoppet. Dette problemet – som slett ikke er spesielt for Asker, blir imidlertid ikke kommentert.

En test på hvilken legitimitet/status denne boligsosiale handlingsplanen har, og hvor godt den er forankret på politisk nivå, vil gå fram av hvor stor andel av planens forslag som blir tatt opp på den tre-årige Økonomiplanen, og senere blir bevilget midler over de ettårige budsjetter. En annen test på dette kan være i hvilken grad en vedtatt plan – og dens prioriteringer – blir fulgt opp i den daglige virksomheten. Vi ble fortalt at for eksempel

Eiendomsforvaltningen er blitt flinkere til å innkalle representanter for de ulike seksjoner for å få synspunkter på hva slags boliger man skulle kjøpe inn. På den måten har Eiendomsforvaltningen tatt hensyn til prioriteringene i handlingsplanen i sin innkjøpspolitikk for boliger. Men vi ble også fortalt om tilfeller der Eiendomsforvaltningen hadde kjøpt leiligheter der mennesker som hadde problemer med rus og psykiatri ikke kunne bo. Slike problemer har jo mange av de mennesker som er helt avhengig av kommunens hjelp for å kunne skaffe seg en bolig. At en plans prioriteringer ikke alltid følges opp i den daglige driften kan også skyldes at prioriteringene er vage – og vanskelige å tolke. Vi ser ikke bort fra at dette kan være tilfelle i Asker.

Når det gjelder boligsosial handlingsplan, kan det synes å ha vært en del knirk i forholdet mellom Eiendomsforvaltningen og Økonomi- og boligseksjonen. Det ble sagt at man opplevde tidligere at de som Eiendomsforvaltningen vurderte som å fungere bra, fikk bolig, men ikke klienter med større behov. Eiendomsforvaltningen falt da for mye ned på utleierrollen, slik det ble vurdert fra sosialtjenestens side. Dette er ikke unaturlig, da de to skal ivareta ulike interesser innad i kommunen.

Vi har også registrert uenighet mellom enheter med hensyn til når leiligheter tilbys og når de tas i bruk. Fra Økonomi og boligseksjonen ble det uttrykt frustrasjon over at det ofte tar lang tid å få en ledig bolig innflyttingsklar. Dette kan gå opp mot et halvår. Eiendomsforvaltningen får tomgangsleie og dermed sine inntekter. Fra Eiendomsetaten ble det derimot hevdet at boliger ofte står lenge tomme etter at de er meldt ledig, i påvente av tildeling. Noen ganger tar det opp til flere måneder fra en bolig blir meldt ledig av Eiendomsforvaltningen til det blir en tildeling.

#### 6.2.8 Utfordringer knyttet til holdninger

Holdninger har normalt mye å si i det politiske liv både for hvilken politikk som blir satt på dagsordenen, som blir vedtatt, og som til slutt blir satt ut i livet. Holdninger er av spesiell betydning på et område som den kommunale boligpolitikken, som dreier seg om støtte og økonomiske overføringer til grupper og personer som i mange tilfeller har en avvikende og utfordrende adferd.

Holdninger kan omsettes til praksis av kollektivet (det politiske miljøet) gjennom dets behandling av individer og grupper. Holdninger kan omsettes til individers diskriminering av hverandre på ulike boligmarkeder, og de kan også føre til at fagfolk i den offentlige forvaltning kan fristes til ikke å gi vanskeligstilte de rettigheter og goder de etter lov og regler har krav på. Her er det vel moralisme snarere enn diskriminering som viser seg, gjerne gjennom en overdreven iver til å spare penger på det offentliges vegne.

På det kommunale nivået er det viktig både for hvilken boligpolitikk som blir ført, og for resultatene av denne politikken, hva slags diskriminerende eller moralistiske holdninger som eventuelt eksisterer i det politiske liv, i den kommunale administrasjonen og forvaltningen (blant de som gir tjenester) og blant folk flest. En gjenganger i mange kommuner er kommunestyrets vedtak om plassering av en institusjon for rusmisbrukere, etterfølgende naboaksjoner og til slutt et kommunestyre som bøyer unna for protestene. Det synes særlig å være folk med ulike typer rusproblemer som blir utsatt for dette problemet i møtet med det kommunale hjelpeapparatet. Asker har sin variant av dette i form av tilfellet Kraglund, hvor kommunepolitikerne bøydde unna for naboprotester, og det hele endte med at Kraglund til slutt ble vedtatt plassert nær en industritomt.

Under intervjuingen kom det fram at det nok var noe ulike vurderinger av rusmisbruk og misbrukere. Dette kom fram gjennom karakteristikker av «andre» enheter og avdelinger, og ikke primært gjennom en presentasjon av egne holdninger. Vi hørte ytringer som at:

Eiendomsforvaltningen er opptatt av boligene og har ikke kompetanse eller toleranse for rusmisbrukere, men dette har blitt bedre.

Når det gjelder Helseavdelingen, og også Psykisk helse til tider - - oppfattes rus der ofte mer som et karakterproblem enn som et helseproblem.

Man møter altså moralisme i apparatet og det kan påvirke både utforming av tjenestene og samarbeidet.

Botidsregelen som Asker praktiserer krever fem års botid i Asker for å få rett til kommunal bolig. Dette ble av enkelte sett på som et forsøk på å beskytte

seg mot «velferdsnomader» – folk som søker bosted der det er best tjenestetilbud. Femårs botidsregelen begrenser dette.

Boligsosial handlingsplan 2010–2013 viser at det over år har vært en stabil underdekning av boligbehovet til psykisk utviklingshemmede, folk med dobbeldiagnoser og andre grupper med store, og kostbare, omsorgs- og behandlingsbehov. Dette forholdet har vært kjent for de bevilgende myndigheter og kan ikke tolkes som annet enn resultatet av en bevisst prioritering. Men er det et resultat av diskriminerende holdninger? Det behøver det ikke å være, men det er kanskje et definisjonsspørsmål. Asker, andre kommuner og offentlige helsetjenester som generelt har begrensede ressurser til disposisjon for sin virksomhet, blir daglig stilt overfor følgende dilemma: Dersom de disponerer én million kroner og står overfor to pasienter/klienter som hver har et omsorgs- og behandlingsbehov på 0,5 millioner, og ti andre som hver har et behov på 0,1 millioner – hvordan skal de da anvende ressursene? Ved å bruke dem til fordel for de ti med de billigste behovene vil ti personer bli hjulpet, men ingen av de med dyrest behov. Dersom alle ressurser brukes til fordel for de to med dyrest behov blir bare to personer hjulpet. Det kan være nærliggende å lage en handlingsregel som sier at det offentlige skal bruke sine ressurser slik at de kommer flest mulig til gode. Vi ser imidlertid fort at dette kan bære galt avsted. Har man ikke ressurser nok vil de som har de mest kompliserte og kostbare behovene aldri bli hjulpet. Sett i et historisk perspektiv står vi kanskje her overfor noe av forklaringen på omfanget og posisjonen særomsorgene har i vårt samfunn.

Når det gjelder forklaringen på underdekningen av boliger for psykisk utviklingshemmede ungdommer i Asker, ble det i et av intervjuene antydnet at noe av forklaringen kunne være at de boligløsninger som her var aktuelle var kostbare, og i et livsløpsperspektiv ville binde kommunen til så store kostnader til fordel for noen få, at politikerne hittil hadde nølt med å prioritere boligløsninger for denne gruppen.

#### 6.2.9 utfordringer knyttet til mål, måling og målstyring

Asker kommune har innført et system med balansert målstyring. I Askers Handlingsprogram for perioden 2011–2014, omtaler de selv sitt målstyrings-system slik: «Med balansert målstyring menes konkretisering og operasjionali-

sering av overordnede mål på ulike aspekter av driften (perspektiver), og tilhørende strategier som grunnlag for mål og tiltak ut i resultatene».

Målene i handlingsprogrammet er tjenesteovergripende – noe som innebærer felles mål, uansett tjenesteområde. Innenfor hvert av perspektivene er det, valgt ut to fokusområder. Valg av fokusområder er basert på politisk vedtatte temaplaner og strategier.

De kravene som her stilles til målstyringssystemet virker selvfølgelige. I praksis er de imidlertid ikke det. Mange kommuner sier at de praktiserer en eller annen form for målstyring, balansert eller resultatbasert. For at målstyring skal være til noen hjelp – for eksempel i kommunenes boligsosiale virksomhet – må man ha klart å formulere adekvate og operasjonelle mål for de behovene som skal dekkes, og likeså for resultatene av den offentlige gode- og tjensteproduksjonen som skal dekke behovene og for arten og omfanget av de virkemidler som anvendes i denne produksjonen. Her må det løses mange problemer. Formålet med den offentlige gode og tjensteproduksjonen er å dekke behov som ofte kan være svært komplekse. Skal man kunne si noe om behovsdekningen må man ideelt sett også ha behovsmål som fanger opp kompleksiteten i behovene, og mål på resultatene av de goder og tjenester som produseres – som fanger opp kompleksiteten i dem.

Det er et gammelt problem at det er vanskelig å finne adekvate mål (eventuelt gode indikatorer) på resultatene av den offentlige tjensteproduksjonen. Dette kan dels skyldes at det aktuelle produktet ikke er kvantitativt målbart, og dels at produktet har en kompleks karakter som ikke fanges opp av et enkelt mål. La oss for eksempel se på produksjonen av helse. I mangel av enkle kvantitative mål som fanger opp de sentrale aspekter ved helse-tilstanden i en befolkning bruker man innsatsen av sentrale virkemidler (for eksempel antall leger pr tusen innbyggere) som et slikt mål – basert på en forutsetning om en lineær relasjon mellom antallet leger og helsetilstanden. Vi ser imidlertid at dette er et tvetydig mål. Dersom alle var friske trengte man heller ikke leger. En annen måte å løse dette problemet på er å måle helsetilstanden ved hjelp av indikatorer som kan forventes å gi et godt bilde av, og samvariere med den totale helsetilstanden. Forventet levealder for nyfødte og spebarnsdødeligheten er to eksempler på slike indikatorer.

Holder vi oss til boligsektoren kan problemene synes å være enklere, en bolig er bedre enn ingen bolig, og en større bolig er bedre enn en mindre bolig. Når vi har å gjøre med vanskeligstilte på ulike boligmarkeder – som er den situasjonen kommunene står overfor – er saken ikke så enkel. Her er det snakk om tilpassede boliger for folk med spesielle behov. Og for ikke å glemme det – det er snakk om dekning av komplekse behov for oppfølgingstjenester som ofte er av en slik karakter at de kan endres fra dag til dag. Hensikten med oppfølgingstjenester kan grovt formuleres som å tilføre folk kompetanse i å bo – både praktisk og sosialt, og å forandre deres adferd. En sentral målsetting med disse tjenestene er at den som får slike tjenester etter en stund blir i stand til å bo selvstendig. Men man må også være åpne for mer begrensede mål – som for eksempel at enkelte trenger tjenester på varig basis for å kunne bo alene – alene med hjelp. Booppfølgingstjenester er kostbare i drift, og det er absolutt legitimt å spørre hva de fører til. Det er få kommuner vi kjenner til som har forsøkt å undersøke dette systematisk. Det har heller ikke Asker gjort, etter hva vi skjønner. Dette er kanskje noe som bør overveies.

Vi har merket oss at Asker i Boligsosial handlingsplan, avsnitt 9, formulerer sine forslag til strategier og tiltak. Vår oppfatning er her at både mål, strategier og tiltak er formulert svært vagt. Å ha som mål å «framskaffe egnede boliger», «framskaffe flere boliger» og å «framskaffe gode, tilpassede boliger» til spesifiserte grupper, vil ikke kunne bli særlig styrende for virksomheten. Vi merker oss også at det er formulert som en strategi å «Øke sirkulasjonen av leietakere i den kommunale boligmassen». Dette er en målformulering som også er gitt en nasjonal status. Dette målet kan lett komme i konflikt med andre mål. Asker formulerer dette som en strategi overfor vanskeligstilte som bare tilstås tidsbegrensede leiekontrakter av maksimalt tre års varighet. Å praktisere 3-årige kontrakter for denne gruppa er i utgangspunktet på kanten av husleielovens bestemmelser i § 11-1. Vi vil dessuten peke på at det ikke er så enkelt i virkeligheten å differensiere mellom midlertidige og varige behov. Som vi husker er det ganske mange som får fornyet sine leiekontrakter etter en periode. Det må bety at de etter en periode fremdeles har legitime behov for kommunal bolig. Vi synes denne strategien vitner om en holdning som impliserer at det er bedre at tre personer hver får tildelt en kommunal bolig i ett år hver, enn at én får bo i tre år. Dette er en handlingsregel som ligner den vi diskuterte ovenfor. I

*praksis vil dette lett kunne føre til utrygge snarere enn trygge boforhold. Når det er sagt, skal det imidlertid også sies at kombinasjonen av leietakere som fungerer dårlig og mangel på egnede boliger kan «tvinge» fram korte kontrakter for å kunne prøve ut om en leietaker i det hele tatt vil fungere i den boligen som er tildelt.*

**6.2.10 utfordringer knyttet til husleiefastsettelse i de kommunale boligene**  
Kommunen bør 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 prinsipp som benyttes og de begrep som anvendes. Bruken av Husbankens virkemidler vil heller ikke være upåvirket av det leieprisprinsipp man fastsetter og det leieprisnivået dette vil føre med seg.

Det synes å være et uttalt 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. Sannsynligheten for det siste virker å være lav i en kommune som Asker.

Et spørsmål er nivået på de leiene som kreves. Om man gjør en gjennomgang av husleiefastsettelsen ut fra et premiss om at det ikke skal forkomme 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 hva som godkjennes som rimelig boutgift innenfor bostøtteordningen. Settes leien for høy i forhold til disse grensene, vil leieboeren selv måtte dekke det som overstiger rimelig boutgift og dermed komme dårligere ut ved en leieøkning. Dette vil lett medføre at kommunen må bidra til å dekke boutgiftene gjennom sosialhjelp

eller en egen kommunal bostøtte. Det er liten tvil om at det er et stort gap mellom høyeste rimelig bostøtte i bostøtteordningen og leieprisene på det private utleiemarkedet i Asker.

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. Slik renterisiko kan reduseres gjennom muligheten for å få lån med 10 eller 20 års fastrente. Men uansett vil en slik overgang til leie kreve 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.

#### 6.2.11 utfordringer knyttet til bruk av Husbankens virkemidler

Lånerammen for startlån ble vedtatt økt i 2010. Fram til 1. september 2010 ble det utbetalt i alt 73 startlån. 13 av disse var i forbindelse med refinansiering for å unngå tvangssalg. Det var 8 til ungdomsboliger, 30 til førstegangsetablering og 18 til reetablering. Det framgår av det kommunale saksframlegget at 7 av tilfellene dreide seg om lån til kommunale leieboere som kjøpte bolig. Det er en utfordring at økningen særlig gjelder reetableringer, og i liten grad startlån til førstegangsetablerere. Det man bør stille spørsmål om, er om disse virkemidlene er godt tilpasset prisnivået på boligmarkedet i en presset forstadskommune som Asker.



## 7 anbefalinger

### 7.1 anbefalinger og forslag til tiltak i kommunens videre boligsosiale arbeid

Asker kommune forventer at oppdragstaker på grunnlag av sin kartlegging og analyser av det innsamlede datamateriale kommer med forslag og anbefalinger for det framtidige boligsosiale arbeidet i kommunen. Vi vil besvare dette på to måter. På områder hvor vi mener det er behov for å gjøre endringer i virksomheten slik den praktiseres i dag og hvor det foreligger alternativer til dagens løsning, vil vi komme med begrunnede anbefalinger der vi mener vi har grunnlag for å gjøre det. Der vi er mer i tvil om hva som kan oppnås ved alternative løsninger, vil vi også redegjøre for det. Anbefalingene vil i slike tilfeller mer ha karakter av oppfordringer til de administrativt og politisk ansvarlige om å ta de aktuelle spørsmål/utfordringer opp til fornyet vurdering, enn å være anbefalinger. Våre to viktigste anbefalinger gjelder organiseringen av det boligsosiale arbeidet, og i den forbindelse – den rolle den boligsosiale handlingsplanen kan, og bør, spille i den forbindelsen.

### 7.2 Forankring og organisering av arbeidet med boligstrategiske oppgaver

Vi har i avsnittene 4.3 og 4.4 ovenfor beskrevet det boligsosiale arbeidet i Asker kommune, og drøftet hvilke betingelser som er viktige for at dette arbeidet skal bli vellykket. Vi fant at arbeidet med både de operative og strategiske forvaltningsoppgavene er svært fragmentert organisert i Asker. Når det gjelder de operative oppgavene, er de negative konsekvensene av denne fragmenteringen langt på vei overvunnet gjennom de samarbeidsorganer og arbeidsrutiner som er etablert for å sikre den nødvendige koordinering av virkemiddelbruken.

Når det gjelder de strategiske forvaltningsoppgavene, er det ikke etablert tilsvarende organer. De strategiske forvaltningsoppgavene har forskjellig karakter. Noen er knyttet kun til å framskaffe de aktuelle boligsosiale

virkemidlene, mens andre er forbundet med å utvikle en boligsosial strategi i en videre forstand. Det er vårt inntrykk at i Asker er det hovedsakelig bare de første oppgavene det arbeides med, mens de andre kun blir utført i forbindelse med arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, men da også bare i en begrenset grad. Det betyr at også det boligstrategiske arbeidet – i den grad det blir utført – er fragmentert organisert. Denne fragmenteringen fører med seg at ansvaret for at det arbeides med strategiske oppgaver lett blir pulverisert. Det vil i neste omgang ofte bety at arbeidet med viktige strategiske oppgaver blir neglisjert.

Det ligger i sakens natur at ansvaret for arbeidet med boligstrategiske spørsmål, og utviklingen av en helhetlig boligstrategi, ikke kan være oppstykket og plassert i ulike enheter eller organer. Ansvaret må ligge hos ett organ, (et boligstrategiorgan) som må plasseres på rådmannsnivå. I Askers tilfelle vil vi anbefale at dette ansvaret plasseres i avdeling Strategi og samfunn.

I dag rapporterer Økonomi og boligseksjonen og NAV til Helse- og sosialavdelingen på rådmannsnivået. Eiendomsforvaltningen rapporterer til Kultur og teknikk avdelingen.

Dersom det ikke samtidig gjøres noen endring av organiseringen på det operative nivået, kan det være greit å opprettholde disse rutinene. Det bør da vurderes om det nye Boligstrategiorganet bare skal ha en koordinerende rolle.

Det er imidlertid naturlig at en slik oppjustering av det boligstrategiske arbeidet også fører til at man ser på organiseringen av hele den boligsosiale virksomheten. Da er det nærliggende å gå gjennom oppgavefordelingen mellom Økonomi og boligseksjonen, NAV og Eiendomsforvaltningen, og flytte de boligoppgaver NAV har i dag over til Økonomi og boligseksjonen. Det vil også være i samsvar med anbefalingen fra ekspertutvalget som vurderte NAV, og avgav sin innstilling sommeren 2010.

### 7.3 Gjennomgang av arbeidet med Boligsosial handlingsplan

Både utarbeiding, iverksetting og evaluering av arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen bør gjennomgås. Planen må få mer vekt på den strategiske rollen den bør ha, og integreres i det strategiske arbeidet. Planen skal og bør

være det viktigste dokumentet for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Planen må oppsummere erfaringer – planarbeidet må bli et læringsmiljø.

Den boligsosiale handlingsplanen bør ideelt sett være det viktigste strategidokumentet på det boligsosiale området. For at den skal spille denne rollen må noen sentrale forutsetninger være oppfylt:

- 1) Av hensyn til planens forankring og legitimitet i egen organisasjon er det viktig at de som skal sette planens politikk og tiltak ut i livet blir gitt en plass ved utarbeidelsen av planen.
- 2) For at planen skal få gjennomslag i det politiske miljøet, og til slutt bli vedtatt, er det også viktig at den framfører de dominerende vurderinger, oppfatninger og ønsker på det boligsosiale området, og at boligadministrasjonen like aktivt som administrasjonene på andre områder deltar i arbeidet for å få planen vedtatt.
- 3) Det må gå klart fram av planen hvilke fagenheter som skal sette dens ulike forslag ut i livet – ha en operativ rolle – og hvilke som har et overordnet, strategisk ansvar for at så skjer.
- 4) Planen bør ideelt sett ha et knippe med vel gjennomtenkte, operative mål.
- 5) Resultatene av den gjennomførte politikken må tilsvarende kunne måles med indikatorer som utsier noe meningsfylt om det man søker å oppnå med de tiltak som er satt i verk. Her er den største utfordringen å utvikle adekvate mål på resultatene av de ulike former for boligsosiale oppfølgingstjenester.
- 6) Det må etableres et system med rutiner for informasjon og rapportering som sikrer at alle vet hva gjeldende politikk består i, hvilke mål politikken har og hvilke resultater politikken har resultert i.
- 7) Planen bør ha rutiner for evaluering av resultatene av den politikken som er ført, hvordan virksomheten på det boligsosiale området er organisert og de arbeidsrutiner som er brukt.
- 8) De fleste av disse kravene har en strategisk karakter. Sett i sammenheng summerer de seg opp til en konklusjon om at det vil være vanskelig å utvikle, iverksette og evaluere de strategiske aspektene av den boligsosiale virksomheten dersom disse oppgavene ikke er forankret i et organ på rådmannsnivået med hovedansvar for at de strategiske oppgavene blir satt på dagsordenen.

Sannsynligvis er det ingen kommuner som har en plan – og en planleggingsprosess – som tilfredsstillende alle disse kravene. Noen kommuner har imidlertid løst disse oppgavene bedre enn andre. Tromsø er en av de kommuner som etter vår vurdering har funnet en god løsning, jf. Sandlie mfl. (2011). Det er vår vurdering at Asker i dag har gode forutsetninger for å realisere en slik planlegging.

#### **7.4 Organiseringen av det boligsosiale arbeidet på operativt nivå**

Dagens organisering må gjennomgås. Vi anbefaler her en forenkling – særlig av boligtildelingen. En samling av tildelingen av de fleste virkemidlene i et Boligkontor bør vurderes. Økonomi- og boligseksjonen peker seg her ut som den naturlige kjernen i dette boligkontoret. Et eventuelt boligkontor bør ha status som resultatenheter med rapporteringsplikt til rådmannsnivået – avdeling Strategi og samfunn.

#### **7.5 Bedre dekning av boligbehovet for særlig vanskeligstilte grupper – mer målrettet bruk av Husbankens økonomiske virkemidler**

Det må tas grep for å sikre en bedre dekning av boligbehovet til flere grupper. Det må skje ved større, målrettet nybygging og bedre utnyttning av Husbankens virkemidler (for eksempel ordningen med tilskudd til kommunene). Det vil dessuten være nødvendig med bedre integrering av den boligsosiale og den generelle boligpolitikken



# Litteratur:

- Asker kommune (2010): Handlingsplan for perioden 2011–2014.
- Asker kommune (2010): Boligsosial handlingsplan 2010–2013
- Bergem, R, M. Hannche-Dalseth og S. Moen Ouff (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) – Forankring av arbeidet med handlingsplan.* Møreforskning
- 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.
- Langsether, Å. & L. Gulbrandsen (2011): *Boligsosiale utfordringer i Kongsvinger kommune – En forstudie.* NOVA Notat 4/11. Oslo, 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
- Padmanabhan, S (2011): *Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige flyktninger i to norske kommuner.* Masteroppgave i statsvitenskap, Universitet i Oslo

- Repstad P, (2004): *Dugnadsånd og forsvarverker: Tverretatlig 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*. Asker. NOS C.
- Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsfordelingen i NAV. Avgitt 24. juni 2010.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAVs-virkemate.html?id=609542](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAVs-virkemate.html?id=609542)
- 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 bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06.
- Østergren og Dahl Reisæter (2010): Koordinering i psykiatrien – et grenseflateproblem? *Tidsskrift for Den norske legeforening*. Nr 20, 2005;125, ss 2821-22