

Hamar kommune

Sluttrapport

Januar 2010

HAMAR KOMMUNE

ANALYSE AV BOLIGSOSIALE UTFORDRINGER



RAMBOLL

HAMAR KOMMUNE

ANALYSE AV BOLIGSOSIALE UTFORDRINGER

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvæien 21-23,
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	1
1.1	Analyse av den boligsosiale situasjonen	1
1.2	Hovedutfordringer	2
1.3	Anbefalinger for det videre arbeidet	3
2.	Innledning	5
2.1	Kort bakgrunn	5
2.2	Metodisk gjennomføring	6
2.3	Leserveiledning	7
3.	Analyse av den boligsosiale situasjonen	9
3.1	Historikk på det boligsosiale området	9
3.2	Organisering	14
3.3	Arbeidsmåter	17
3.4	Samarbeid med øvrige aktører	22
3.5	Sammenheng i bruk av boligsosiale virkemidler	23
4.	Hovedutfordringer	27
4.1	Svak måloppnåelse	27
4.2	Utydelig ansvars- og rollefordeling	27
4.3	Uoversiktlig tildelingsprosess	27
4.4	Stor mangel på boliger tilpasset de vanskeligstilte	27
4.5	Manglende gjennomstrømning i kommunale utleieboliger	28
4.6	Manglende oppfølging og -veiledning	28
4.7	Sammenheng i virkemiddelbruk	28
5.	Anbefalinger for det videre arbeidet	29
5.1	Kommunens planer for veien videre – Boligplan for Hamar 2010-2013	29
5.2	Våre anbefalinger for veien videre	30
6.	Referanseliste	35
7.	Vedlegg	37
7.1	Begrepsavklaringer	37

1. SAMMENDRAG

Rambøll har på oppdrag for Hamar kommune gjennomført en analyse av den boligsosiale situasjonen i kommunen. Formålet med oppdraget er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i sitt videre arbeid som programkommune i *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo)*. For å løse oppdraget har Rambøll gjennomført 30 kvalitative intervjuer og studier av sentrale dokumenter.

1.1 Analyse av den boligsosiale situasjonen

Vår analyse viser at Hamar kommune har hatt en viss oversikt over utfordringer og behov blant vanskeligstilte på boligmarkedet siden en utredning foretatt i 1997. I boligplan for Hamar 2004-2007 ble det også nedfelt klare målsettinger som tok sikte på å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det som peker seg ut som hovedproblemet er at disse målsettingene ikke er blitt realisert, og at det dermed har vært en svak *måloppnåelse* på dette området. Vår analyse viser at kommunen i liten grad har maktet å realisere sine målsettinger på det boligsosiale området, og følgende oppgis i de kvalitative intervjuene å være mulige årsaker til dette:

- Forankringen av det boligsosiale arbeidet har vært svak
- Målsettinger har i liten grad blitt understøttet av økonomiske midler
- Kommunen har ikke vært aktiv nok i forhold til å anskaffe/bygge nye boliger
- Ansvarsfordelingen innenfor det boligsosiale arbeidet har ikke vært klart nok definert
- Det har vært for lite gjennomstrømning i de kommunale utleieboligene

Imidlertid viser analysen at det oppleves en økt forankring av boligsosialt arbeid de senere årene. Vi har også inntrykk av at våre informanter har et sterkt ønske om å ta tak i de utfordringene som foreligger.

Analysen viser at Hamar kommune har en fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet, der arbeidet er fordelt på ulike enheter med forskjellige faglige tradisjoner og tilnærminger. Det boligsosiale arbeidet preges av at de ulike enhetene følger opp *sine* brukere, og våre informanter opplever behov for økt koordinering. *Boligforum* er blitt etablert for å bidra til kommunikasjon og koordinering, men det kan stilles spørsmål ved om dette forumet alene kan skape de kommunikasjonskanalene som er nødvendig for at tjenesteapparatet skal opptre og oppleves som enhetlig og helhetlig. Det oppleves også et sterkt behov for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen på det boligsosiale området. Nevnte boligforum kan tjene som et eksempel på uklarheten som knyttes til roller og ansvar. Det oppleves usikkerhet med hensyn til hva som er boligforums rolle og mandat, og til hva som *bør være* forumets rolle og mandat. Rambøll opplever at det er usikkerhet knyttet til ansvarsområder innenfor det boligsosiale arbeidet, særlig i grensesnittet mellom de ulike enhetene.

Det fremgår av vår analyse at tildelingsprosessen tilknyttet kommunale utleieboliger oppleves som uoversiktlig. Informantene våre er delte i sine syn på hvem som er involvert i prosessen, for eksempel når det gjelder boligforums rolle i den. Flere informanter opplever også at det er manglende rutiner i forbindelse med formidling av tildelingsbestemmelser. I tillegg fremgår det at kvaliteten på innsendte søknader er varierende, spesielt med hensyn til dokumentasjon av for eksempel oppgitt inntekt. Et annet sentralt funn i analysen er at det vurderes å være en betydelig mangel på boliger tilpasset ulike grupper vanskeligstilte. Den gruppen som vurderes å ha et spesielt manglende tilbud er personer med rusmiddel- og/eller psykiatriproblematikk. Denne gruppen har behov for et sammensatt tjenestetilbud, og for tett oppfølging i bolig. Booppfølging og -veiledning vurderes også å være manglende i kommunen, da det oppgis å være et større antall beboere som har behov for denne typen tjenester og som ikke får tilfredsstillt dette behovet. Det fremgår av analysen at en styrking av booppfølgingstilbudet i kommunen også kan føre til større sirkulasjon av beboere i de kommunale utleieboligene.

Våre informanter oppgir at *for mange* forblir i kommunale utleieboliger *for lenge*, og det stilles spørsmål om alle som bebor en kommunal bolig virkelig har behov for det. På grunn av det manglende tilbudet om kommunal bolig, har vanskeligstilte i stor grad vært nødt til å vende seg mot det private markedet. Det fremkommer at private utleiere har vært motvillige til å bosette vanskeligstilte, blant annet pga en rigid praktisering av kommunal garanti.

1.2 Hovedutfordringer

På bakgrunn av situasjonsanalysen av det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune har vi identifisert en rekke sentrale utfordringer som vi mener kommunen bør legge til grunn for sin satsing i det videre arbeidet. Disse utfordringene beskrives nærmere under.

1.2.1 Svak måloppnåelse

En grunnleggende utfordring som trekkes frem i våre kvalitative intervjuer er svak måloppnåelse på det boligsosiale området. Dette vurderes å henge sammen med at boligsosialt arbeid i liten grad har vært forankret i kommuneorganisasjonen. Det oppgis at økonomiske midler i begrenset grad er blitt knyttet til boligsosiale tiltak, og at det ikke er blitt tilstrekkelig prioritert grunnet behov innenfor andre felt som utdanning, skole og eldreomsorg. Markedsperspektivet har også tradisjonelt veid tungt innenfor boligpolitikken, og dette har vist seg i Hamar i form av at mange vanskeligstilte har måttet klare seg selv på det private leiemarkedet grunnet mangel på kommunale utleieboliger, samt at de kommunale utleieboligene har hatt en relativt høy leie grunnet at kommunen har ønsket å dekke sine kostnader knyttet til boligen gjennom leien.

1.2.2 Utydelig ansvars- og rollefordeling

Vår analyse viser at det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune preges av en lite tydelig ansvars- og rollefordeling. Det boligsosiale arbeidet er i Hamar fordelt på forskjellige resultatenheter, og dette fører til utfordringer særlig når det gjelder "gråsonetilfeller". Det vil si tilfeller der det ikke er opplagt hvilken enhet brukeren hører til under. Det fremgår av analysen at det er ulike forståelser av egen og andres rolle innenfor det boligsosiale området, og det er behov for å ta tak i denne utfordringen.

1.2.3 Uoversiktlig tildelingsprosess

Analysen viser at tildelingsprosessen knyttet til kommunale utleieboliger oppleves som uoversiktlig. Dette gjenspeiles blant annet i at informantene er delte i sine syn på hvorvidt Boligforum er involvert i bestemmelser om tildeling av bolig. Det fremkommer at søknadene som boligsøkere selv utformer og oversender, er varierende i kvalitet og manglende når det gjelder dokumentasjon.

1.2.4 Stor mangel på boliger tilpasset vanskeligstilte

Et vesentlig problem knyttet til tildeling av bolig, og knyttet til det boligsosiale arbeidet i sin helhet, er den store mangelen på boliger tilpasset målgruppene, det vil si vanskeligstilte på boligmarkedet. Det oppgis gjennomgående at det er mangel på boliger, og dette oppgis særlig å være et problem når det gjelder yngre personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk. Det vurderes å være behov for flere bemannede boliger og for kommunale utleieboliger generelt.

1.2.5 Manglende gjennomstrømning i kommunale utleieboliger

Dersom man makter å svare på denne utfordringen, vil man kunne bidra til å redusere mangelen på kommunale utleieboliger. Analysen viser at mange beboere i kommunale utleieboliger forblir i disse over en lang periode, som gjerne overskrider 3-5 år. Dette har sammenheng med at det er en åpning i kontraktene om automatisk forlengelse etter 3 år.

1.2.6 Manglende booppfølging og -veiledning

Tilbudet om booppfølging og -veiledning oppgis å være manglende, og dersom denne styrkes vil det være mulig å øke gjennomstrømningen av beboere i kommunale utleie-

boliger. Et formål med å styrke booppfølgingen bør være å få bedre oversikt over situasjonen til beboere i kommunale utleieboliger. Det er også et generelt behov for oppfølging av beboere som trenger bistand til å bo.

1.2.7 Sammenheng i virkemiddelbruk

Dette siste punktet vil heller betegne som et fokusområde enn en utfordring, da analysen ikke entydig viser at sammenhengen mellom bruk av virkemidler er svak. Likevel er det slik at en fragmentert organisering lik den Hamar har, impliserer utfordringer knyttet til helhetlig bruk av virkemidler. Det boligsosiale arbeidet er fordelt på ulike enheter, med forskjellige faglige tradisjoner og tilnærminger. Enhetene vil således ha ulike kompetanse når det gjelder boligsosiale virkemidler, og dette kan føre til at virkemidlene *ikke* ses i sammenheng. Kommunen bør tilstrebe at de involverte enhetene har en felles basiskompetanse, og felles rutiner, som kan bidra til en *helhetlig praktisering av virkemidler*.

1.3 Anbefalinger for det videre arbeidet

Hovedproblemet i Hamar kommune henger slik vi ser det sammen med *måloppnåelse*, det vil si praktisk implementering av nedfalte tiltak som skal føre til realisering av mål. Våre anbefalinger er formulert med det formål å øke kommunens muligheter til å implementere tiltak og realisere målsettinger. Våre anbefalinger for det videre arbeidet beskrives nærmere i det følgende

1.3.1 Vurdere organisatoriske endringer

Vår første anbefaling dreier seg om at kommunen bør vurdere organisatoriske endringer som kan bidra til å effektivisere arbeidet på det boligsosiale området. Det fremgår av vår analyse at kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet er fragmentert, da arbeidet er fordelt på ulike driftsenheter og det oppleves behov for koordinering. Boligforum er etablert for å bedre koordineringen, men det kan settes spørsmål ved om etableringen av forumet er tilstrekkelig. For at det boligsosiale arbeidet skal fungere enhetlig og koordinert, må det opprettes tydelige kommunikasjonskanaler som kan benyttes i det daglige arbeidet.

En løsning som Hamar kommune bør vurdere er å *etablere en boligavdeling* med ansvar for å forvalte eller i det minste koordinere sentrale boligsosiale virkemidler, både økonomiske og kommunale. Det vil si at det etableres en avdeling med tilstrekkelige ressurser til å forvalte virkemidler som bostøtte, startlån, boligtilskudd, tildeling av kommunale boliger og oppfølgingstjenester. Dette kan bidra til et mer helhetlig og samordnet boligsosialt arbeid.

1.3.2 Avklare roller og ansvar

Vår analyse viser at det er nødvendig å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen på det boligsosiale området, på bakgrunn av at flertallet av informantene i de kvalitative intervjuene opplever at dette bør gjøres. Det fremgår at aktørene på det boligsosiale området har ulike forståelser av både egen og andres rolle på det boligsosiale området. Dette gjelder for eksempel Boligforum, som ikke definerer arbeidsoppgaver og fordeling av ansvar klart nok. Det er altså et behov for å tydeliggjøre hvilke roller de ulike enheter og aktører skal ha og hvordan disse er ment å utfylle hverandre, både for deres egen del og for andres.

En måte å skape denne typen rolleavklaring og -forståelse er å bygge et felles forståelsesgrunnlag ved å arrangere felles samlinger, eller seminar, der man arbeider i fellesskap med å komme frem til hensiktsmessig rolleavklaring og ansvarsfordeling, samt med å komme frem til gode rutiner for varsling og henvisning. Dersom man i tillegg legger et hovedansvar for forvaltning og koordinering under én boligavdeling, vil seminaret kunne benyttes til å avklare forventninger knyttet til denne avdelingens virksomhet.

1.3.3 Innføre vedtaksbasert tildeling

Ved å innføre vedtaksbasert tildeling vil man skape og legge til rette for en mer oversiktlig tildelingsprosess, med rutiner for vurdering av søknader, og informasjon om og begrunnelse for tildelingsvedtak. Forvaltningsloven stiller spesifikke krav ved utforming av enkeltvedtak. Innføring av vedtaksbasert tildeling kan føre til økning i personalressurser og kostnader som følge av økt saksbehandling, arbeid knyttet til standardisering og arbeid knyttet til det å skape gode rutiner. Det vil derfor være essensielt at den avdelingen som skal forvalte denne oppgaven har nødvendige ressurser og kompetanser til å oppfylle de krav som stilles til utføringen av den.

1.3.4 Anskaffe/bygge flere boliger tilpasset vanskeligstilte

Vår analyse viser at det er et stort behov for flere boliger som er tilpasset ulike grupper vanskeligstilte. Det er behov både for flere kommunale utleieboliger av ulike typer, og spesielt for boliger med bemanning. Det fremgår at kommunen har en viss oversikt over boligbehovet, men at kartleggingsarbeidet likevel bør systemiseres bedre. Kommunen bør ta en mer aktiv rolle når det gjelder å styre tomte- og byggeutviklingen, ved å undersøke muligheter for å integrere boliger tilpasset ulike grupper vanskeligstilte i nye og mulige utviklingsprosjekter.

1.3.5 Øke gjennomstrømningen i kommunale utleieboliger

Analysen viser at det er et klart behov for å øke gjennomstrømningen av beboere i kommunale utleieboliger. Den svake gjennomstrømningen bidrar til lang venteliste og lang ventetid for boligsøkere. Ved å øke gjennomstrømningen kan man bidra til å redusere mangelen på kommunale utleieboliger. Hamar kommune bør således utrede mulighetene for å endre form og innhold i kontraktene som benyttes ved leie av kommunal bolig. Hamar kommune bør også opparbeide seg en bedre oversikt over situasjonen til beboere i kommunal bolig, slik at de som klare for det, kan veiledes videre i et annet boforhold.

1.3.6 Styrke booppfølging og -veiledning

Hamar kommune bør vurdere muligheter for hvordan arbeidet knyttet til booppfølging og -veiledning kan forbedres. Analysen viser at tilbudet om denne typen tjenester oppleves som manglende. En styrket booppfølging rettet mot beboere i kommunale utleieboliger, med det formål å hjelpe aktuelle beboere over i andre boforhold, vil bidra til å frigjøre flere kommunale utleieboliger. Våre informanter vurderer også at det er et stort antall personer som har behov for bistand og veiledning i det å bo, og som ikke får dekket sine behov fra kommunens tjenesteapparat.

1.3.7 Styrke samarbeid med andre aktører

Analysen viser at man ved å trekke inn ressurser og kompetanser som ligger hos andre aktører, kan bidra til å avlaste kommunens arbeid på det boligsosiale området. Det eksisterer for eksempel frivillige aktører som har driver oppfølging av og dialog med vanskeligstilte på boligmarkedet, og som kommunen bør avklare samarbeidet med. Det er også behov for å bedre samarbeidet med private utleiere. Det fremgår at private utleiere opplever kommunens praktisering av kommunal garanti som manglende og lite fleksibel. Ved å revidere denne praksisen vil man kunne bidra til at private utleiere blir mer åpne for å bosette de vanskeligstilte. Brukerorganisasjoner kan formidle brukerperspektiver på hvordan det boligsosiale arbeidet oppleves i dag, og hvordan det kan forbedres. Vi anbefaler også at kommunen fortsetter å fokusere på bruk av individuell plan, et redskap som kan bidra til samordning av tjenester, brukermedvirkning og individuelt tilpassede tjenestetilbud.

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer herved sluttrapport i prosjektet "Analyse av boligsosiale utfordringer i Hamar kommune". Prosjektet ble gjennomført i tidsperioden oktober 2009-januar 2010. Rambøll ønsker innledningsvis å takke Hamar kommune for godt samarbeid under gjennomføringen av prosjektet.

Formålet med oppdraget er å identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale området som kommunen bør fokusere på i sitt videre arbeid som programkommune i *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo)*.

2.1 Kort bakgrunn

Visjonen for norsk boligpolitikk er at "alle skal kunne bo godt og trygt". Boligsosialt arbeid omfatter alt fra kommunenes innsats for å framskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetning for å mestre sin bo- og livssituasjon. Framskaffelse av bolig kan på sin side være alt fra nybygging og utbedring av kommunal boligmasse til bistand til å framskaffe boliger på det private utleiemarkedet. Bistand til å mestre bo- og livssituasjonen kan innebære veiledning, opplæring og bistand til å utføre praktiske gjøremål i boligen, og til å overholde sine økonomiske forpliktelser. Det kan også innebære bistand til å overholde plikter knyttet opp mot boforholdet, samt til naboer. Mange trenger også bistand til å nyttiggjøre seg andre tiltak og tjenester som ivaretar egen helse, forebygger isolasjon og bidrar til en meningsfull tilværelse i fellesskap med andre. Boligsosialt arbeid er således et vidt og omfattende arbeid, som griper inn i og binder sammen ulike tjenestoområder.

Utfordringene knyttet til bostedsløshet har hatt høy politisk prioritet i Norge de siste årene. I 2001 ble det nasjonale "Prosjekt bostedsløse" initiert av Kommunal- og regionaldepartementet, hvor de største bykommunene deltok. Prosjektet ble avsluttet i 2004. "Prosjekt bostedsløse" dannet grunnlaget for regjeringens nasjonale strategi "På vei til egen bolig" som ble lansert i 2003 gjennom Stortingsmelding nr. 23 (vedtatt av Stortinget 14. juni 2004)¹.

Idégrunnet til den nasjonale strategien "På vei til egen bolig" understreker at:

- Vanskeligstilte har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre i samfunnet, selv om de skulle ha vanskeligheter med rus eller ha psykiske problemer
- Den personen det gjelder skal flytte rett inn i egen permanent bolig, uten at det forutsettes at de skal klare seg helt uten støtte og oppfølging

2.1.1 Samarbeid mellom kommune og Husbanken

Innen rammen av regjeringens overordnede velferdspolitiske perspektiv skal Husbankens innsats i betydelig sterkere grad enn tidligere bidra til å gjennomføre regjeringens strategier for å bekjempe fattigdom og bostedsløshet. I statsbudsjettet 2009 knyttes følgende tre arbeidsmål til hovedmålet «økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet.»

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene

I tillegg skal en styrket bostøtte bidra til å nå målet om økt botrygghet for vanskeligstilte husstander. Disse tre arbeidsmålene erstatter tidligere års budsjettmål som har vært mer direkte knyttet til å løse spesielle målgruppers boligbehov. Om rollefordeling i det boligsosiale arbeidet heter det nå at «Husbanken skal sette kommunene og deres samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet». Primær oppgaven er å støtte og leg-

¹ Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet

ge til rette for at kommunene, som er den sentrale gjennomfører av boligpolitikken, kan utføre jobben på en helhetlig og effektiv måte.

Boligsosialt utviklingsprogram er et ledd i dette arbeidet. Det overordnede målet med satsingen er at utvalgte kommuner med særlige utfordringer knyttet til boligsosialt arbeid skal bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer gjennom et forpliktende og langsiktig partnerskap med Husbanken. Innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet og/eller som er avhengig av bistand for å kunne ha en tilfredsstillende boposisjon. Husbanken har det overordnede ansvaret for programsatsningen, mens kommunene har ansvar for den lokale gjennomføringen.

Som en del av Hamar kommunes deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram skal det gjennomføres en grundig foranalyse i kommunen som skal ha til hensikt å avdekke lokale utfordringer på feltet, samt å komme frem til mulige tiltak som er velegnet for å adressere hovedutfordringene. Rambøll har således blitt engasjert av Hamar kommune til å gjennomføre denne foranalysen.

2.2 Metodisk gjennomføring

Vi har i dette oppdraget basert gjennomføringen på hovedsakelig to datainnsamlingsmetoder: dokumentstudier og kvalitative intervjuer.

2.2.1 Dokumentstudier

Rambøll har gjennomført dokumentstudier av sentrale dokumenter på det boligsosiale området i Hamar kommune. Formålet med dokumentstudiene har vært å få innsikt i utviklingen på det boligsosiale området i kommunen, både når det gjelder behov blant ulike grupper vanskeligstilte og når det gjelder fokus og målsettinger. De mest sentrale dokumentene som er blitt studert er:

- Boligpolitisk utredning (1997)
- Boligplan for Hamar 2004-2007 (2004)
- Handlingsplan for oppfølging av boligplanens boligsosiale del (2004)
- Evaluering av boligplan for Hamar 2004-2007 og Utredning boligpolitiske bestillinger knyttet til strategimøtet 2007 (2007)
- Høringsutkast til boligplan for handlingsperioden 2010-2013

Kommuneplanens samfunnsdel er også blitt studert og har bidratt til å gi en bakgrunnsforståelse for Hamar kommunes samlede visjoner og virksomheter, og dermed for øvrige kommunale dokumenter. Andre kommunale dokumenter som har bidratt til å gi oss innsikt i kommunens virksomhet er arbeidsplan for boligforum 2008-2011, plan for helhetlige og koordinerte tjenester, rusmiddelpolitisk handlingsplan for Hamar 2008-2012, og utredningsrapport om fattigdom blant barn og unge i Hamar kommune. I tillegg har Rambøll studert forskningsbasert litteratur som har relevans for oppdragets tematikk.

2.2.2 Kvalitative intervjuer

Rambøll har gjennomført 30 kvalitative intervjuer med ulike aktører på det boligsosiale området i Hamar kommune. Formålet med intervjuene har vært å få grep om involverte aktørers perspektiver på det boligsosiale arbeidet i kommunen, og hva de opplever som utfordringer på området. Informantene som er intervjuet i forbindelse med gjennomføringen av oppdraget kan deles i tre informantgrupper:

- Administrasjonen
- Politikere
- Samarbeidspartnere

Hamar kommune har vært svært behjelpelig når det gjelder gjennomføringen av intervjuene, noe som har bidratt til at vi har fått foretatt samtlige intervjuer innenfor relativt korte tidsrammer.

2.2.3 Etske hensyn

Formålet med intervjuene som er gjennomført er å komme frem til en analyse som Hamar kommune kan få nytte av i sitt videre boligsosiale arbeid. Analysen skal således være av en konstruktiv karakter. En utfordring når det gjelder denne typen oppdrag, som gjennomføres blant et mindre utvalg av informanter, er at personlige og profesjonelle trekk kan være svært gjenkjennelige. For å ivareta personvern, og et mål om at ingen informanter skal kunne komme til noen form for skade som følge av vår analyse, er samtlige informanter anonymisert i denne rapporten. Det vil si at vi ikke benytter navn eller detaljerte yrkestitler i fremstillinger av empiriske data.

2.3 Leserveiledning

Denne rapporten består av følgende kapitler:

- Kapittel 1 presenterer et sammendrag av hele rapporten, herunder analysen, hovedutfordringer og anbefalinger
- Kapittel 2 består av en innledning der vi presenterer formål med og gjennomføring av oppdraget
- Kapittel 3 består av selve analysen av den boligsosiale situasjonen. Analysen er basert på analysetemaene historikk, organisering, roller og ansvar, arbeidsmåter, samarbeid med øvrige aktører og sammenheng i bruk av virkemidler
- Kapittel 4 presenterer hva vi forstår som hovedutfordringene på det boligsosiale området i Hamar kommune
- Kapittel 5 presenterer våre anbefalinger for veien videre
- Kapittel 6 gir en referanseliste
- Kapittel 7 består av et vedlegg med begrepsavklaringer

3. ANALYSE AV DEN BOLIGSOSIALE SITUASJONEN

I dette kapittelet presenteres vår analyse av den boligsosiale situasjonen i Hamar kommune. Vi har analysert utviklingen i det boligsosiale arbeidet i kommunen fra 2001 og frem til i dag, med særlig vekt på hvordan de senere års utvikling har ført frem til, og påvirket, dagens situasjon. Analysen som følger er basert på dokumentstudier av relevante dokumenter og tekster, samt kvalitative intervjuer med informanter som er involvert i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Kapittelet er organisert slik at vi innledningsvis gjør rede for sentrale dokumenter som har ligget til grunn for det boligsosiale arbeidet fra 1997 og frem til i dag. Vi ser disse i sammenheng med hvordan informantene forstår utviklingen på det boligsosiale området i denne perioden, og drøfter i hvilken grad målsettingene nedfelt i dokumentene er blitt oppnådd. Deretter drøfter vi de punktene som oppdragsgiver ønsker å få belyst i analysen, det vil si organisering, roller og ansvar, arbeidsmåter, samarbeid med øvrige aktører, samt bruk av Husbankens virkemidler.

3.1 Historikk på det boligsosiale området

Først presenterer vi sentrale dokumenter innenfor det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune, som bidrar til å danne et utgangspunkt for vår analyse. Vi sammenfatter dokumentenes innhold som har direkte relevans for det boligsosiale området. Formålet med å presentere dette, er for det første å trekke frem de målsettingene som er nedsett på området som kan danne grunnlag for å drøfte kommunens måloppnåelse. For det andre er formålet å vise utviklingen på det boligsosiale området, både når det gjelder fokus og målsettinger, samt kartlagte behov blant ulike grupper vanskeligstilte. De dokumentene som vi vurderer som mest sentrale i denne sammenheng er følgende:

- Boligpolitisk utredning (1997)
- Boligplan for Hamar 2004-2007 (2004)
- Handlingsplan for oppfølging av boligplanens boligsosiale del (2004)
- Evaluering av boligplan for Hamar 2004-2007 og Utredning boligpolitiske bestillinger knyttet til strategimøtet 2007 (2007)

Disse dokumentene beskrives nærmere i det følgende.

3.1.1 Boligpolitisk utredning fra 1997

Den boligpolitiske utredningen fra 1997 er utarbeidet av Helse-, sosial- og boligkomiteén som hadde som mandat å utrede boligbehov og strategier for å imøtekomme disse, kriterier for boligbygging, miljøvennlige løsninger, og samarbeid med HOBBL (Hamar og omegn boligbyggelag). I tillegg skulle boligbehovet for "spesielle grupper som ikke klarer å løse sitt eget boligbehov" kartlegges. Det fremgår av utredningen at boligmassen generelt har en god standard og at de fleste har en tilfredsstillende boligsituasjon. Imidlertid er det en del som har problemer med å komme inn på det private markedet, og det er flere som har for høye boligkostnader. Det påpekes også at det er en god del eldre som bor i blokkbebyggelse som har behov for heis. Det anbefales i utredningen at kommunen samarbeider med HOBBL for å installere heis der dette kan være aktuelt.

Når det gjelder "boliger for mennesker med spesielle behov", fremgår det at denne gruppens boligbehov er vanskelig å tallfeste. Det bemerkes at boligbehovet vil være avhengig av i hvilken grad eksisterende boliger frigjøres for nye beboere. Denne gruppen omfatter i utredningen førstegangsetablerere, økonomisk vanskeligstilte, flyktninger og innvandrere, rusmisbrukere, ungdom med behov for boveiledning, personer med psykiske lidelser, psykisk utviklingshemmede, og eldre. Det er verdt å merke seg at det allerede på dette tidspunktet oppleves et økende behov for boveiledning og -oppfølging, og for boliger tilpasset de ulike vanskeligstilte gruppene. Strategier som nedfelles i tilknytning til vanskeligstilte grupper dreier seg om i størst grad å hjelpe personer inn på det ordinære boligmarkedet, å søke at det bygges og organiseres boliger for første-

gangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte, samt å ruste opp de kommunale utleieboligene til en enkel minimumsstandard. Videre er det nedfelt at en målsetting må være å ha rimeligst mulig kommunale utleieboliger (men dog slik at kommunens kostnader dekkes), og at kommunen må sørge for at det bygges boliger/bofellesskap for de som har spesielle tilsynsbehov.

3.1.2 Boligplan for Hamar 2004-2007

Boligplan for Hamar 2004-2007 er delvis forankret i St. meld. nr. 49 (1997-1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, der kommunene oppfordres til å utarbeide lokale boligsosiale handlingsplaner. En sentral ambisjon med boligplanen er å sikre en helhetlig boligpolitikk der den generelle og den sosiale boligpolitikken ses i sammenheng med hverandre. I tillegg vektlegges viktigheten av å se de boligsosiale virkemidlene i sammenheng med hverandre. Boligplanen bygger på visjonen "Egen bolig i egnet bomiljø", og har følgende mål:

- Mål 1: Hamar kommune skal legge til rette for at det skal bygges 120-130 nye boliger per år på en måte som ivaretar og utvikler gode bomiljøer. Tomtebudet og boligtilfagnet skal være så stort at det motvirker høye tomte- og boligpriser
- Mål 2: Hamar kommune skal sikre variasjon i botilbudet, god infrastruktur og tilgjengelighet for alle
- Mål 3: Hamar kommune skal gjennom god administrativ kompetanse og politisk medvirkning sørge for at kommunen har en helhetlig og sammenhengende boligpolitikk
- Mål 4: Hamar kommune skal benytte aktuelle låne- og tilskuddsordninger slik at flest mulig selv kan eie sin egen bolig. Kommunen skal særlig bruke ordningene for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet
- Mål 5: Hamar kommune skal bistå med å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og utvide tilbudet om oppfølging til personer med lav boevne
- Mål 6: Hamar kommune skal fortsatt ha en andel kommunale boliger som tilsvarer 3,2 prosent av den totale boligmassen i kommunen. Sekundært skal kommunen ha tildelingsrett til det samme antall boliger

Det er også formulert tiltak under disse målene, som skal bidra til at det er mulig å realisere de fastsatte målene. Flere av disse målene berører vanskeligstilte, og situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet er beskrevet nærmere i den boligsosiale delen. Det fremgår av planens boligsosiale del at det er ulike utfordringer knyttet til de vanskeligstiltes bosituasjon. For det første er det utfordringer knyttet til etablering i bolig, herunder tilgang til ordinære boliger med nøktern standard til små husstander, tilgang til familieboliger i form av ordinære boliger med nøktern standard, og tilgang til samlokaliserte boliger. For det andre er det utfordringer knyttet til veiledning for å mestre egen bosituasjon, der det påvises behov for boveiledning og -oppfølging for å unngå at noen må flytte fordi de ikke får nok bistand til å mestre egen bosituasjon. For det tredje er det utfordringer når det gjelder tilgang på midlertidige boliger, herunder akutt-plasser for midlertidig innlosjering og for noe mer langvarig boforhold.

Kartleggingsarbeid gjennomført i arbeidet med boligplanen viser at det er 180 husstander med utilfredsstillende boforhold på dette tidspunktet. Disse 180 husstandene er fordelt på ulike grupper vanskeligstilte, økonomisk vanskeligstilte (79), psykiatriske langtidspasienter (29), rusmiddelmissbrukere (20), sosialt vanskeligstilte (17), flyktninger (14), fysisk funksjonshemmede (10), og andre funksjonshemmede (11). Videre er 63 personer i 50 husstander kartlagt som uten bolig.

Det fremgår i boligplanen for Hamar 2004-2007 at dersom målet er at flest mulig skal eie sin egen bolig, kan kommunen legge til rette for at kommunale utleieboliger i større grad fungerer som gjennomgangsboliger for husstander som etter hvert vil kunne eie sin egen bolig eller leie i det private markedet. Det spesifiseres at kommunen bør vurdere muligheter i Husleielovens kapittel 11 mht gjøre vedtak om kortere leietid for noen boligsøkere. Det fremgår også at Husbanken vurderer at Hamar kommune har et be-

tydelig potensiale for økt bruk av Bruk av Husbankens ordninger. De viktigste ordningene knyttet til kommunens boligsosiale utfordringer vurderes å være:

- Startlån – ifølge Husbanken har Hamar kommune et lavt forbruk av startlån og etableringslån sammenlignet med andre kommuner. 440 kr per innbygger mot landsnitt mellom 650 og 700 per innbygger. Det fremgår at kommunen har hatt en praksis med forsiktig låneutmåling, med maksimumsgrense på 300 000. I perioden mellom 2000-2002 var det 45 husstander som fikk innvilget lån men som ikke benyttet dem, og dette forklares med at innvilgede lån har vært for små
- Utbedringslån
- Boligtilskudd til etablering eller utbedring/tilpasning
- Bostøtte – ifølge Husbanken ligger Hamar kommune over landsnittet på bostøtte
- Prosjekteringstilskudd – ifølge Servicekontoret er lite kjent i Hamar kommune

Det fremgår av boligplanen at oppfølgings- og botreningsarbeid er fordelt på ulike avdelinger med "ulike faglige tilnærminger og tiltak". De ulike avdelingene som driver denne type arbeid er:

- Eiendomsavdelingen – arbeider med innflytningsrutiner og forpliktelser i leiekontrakter
- Avdeling for barn, familie og kultur – forvalter støttekontaktfunksjonen
- Pleie og omsorgsavdelingen – arbeid knyttet til hjemmehjelp og miljøarbeider-tjeneste
- Avdeling for levekår – driver gjeldsrådgivning, økonomisk rådgivning og økonomisk sosialhjelp til boligformål²

Videre kommer det frem at kommunens boligarbeid rettet mot vanskeligstilte husstander grovt sett kan deles inn i fem områder:

1. Langsiktig, overordnet planlegging og gjennomføring av prosjekter iht. vedtatte planer
2. Oppgaver knyttet til å anskaffe boliger
3. Oppfølging for at de som har bolig kan forbli der
4. Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger
5. Boligfinansiering – forvaltning av Husbankens ordninger, økonomisk rådgivning og økonomisk sosialhjelp til boligformål

Disse boligoppgavene er i Hamar kommune fordelt på flere resultatenheter, og dette vurderes i boligplanen å være en fordel i enkle saker der en gitt bruker kan defineres inn i én enhet. Samtidig kan dette være til hinder både for en helhetlig og langsiktig tilnærming til boligarbeidet, og for boligarbeid knyttet til "gråsonetilfeller", det vil si i saker der en gitt bruker *ikke* kan defineres inn i én enhet. I boligplanen fremkommer det at "Erfaringene til resultatenheterne tilsier at dagens organisering av boligarbeidet bør videreføres", men at det bør etableres "et felles knutepunkt for boligspørsmål i organisasjonen". Det foreslås at et slikt knutepunkt etableres i form av et *boligforum* der alle relevante resultatenheter er representert, og som skal sørge for langsiktighet og sammenheng i kommunens boligarbeid. Det foreslås at boligforum kan ha ansvar for kompetanseheving, blant annet knyttet til Husbankens virkemidler, og for god kommunikasjon med de som driver langsiktig planlegging og avklaring i saker av prinsipiell betydning. Boligforum skal videre sørge for god dialog mellom resultatenheterne og med politikere i boligspørsmål.

² Etter etableringen av NAV Hamar er flere av disse tjenestene overført til NAV.

3.1.3 Handlingsplan for oppfølging av boligplanens boligsosiale del (2004)

Handlingsplanen er utarbeidet med det formål å konkretisere oppgaver, tiltak, ansvar og fremdrift relatert til oppfølging av boligplanens boligsosiale del. Handlingsplanen er utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av deltakere fra levekår, servicekontoret, eiendom, pleie og omsorg, samt plan og utvikling. Planen ble vedtatt i Hamar kommunestyre 22. juni 2004.

Handlingsplanen består av fire hovedtema, med tilhørende delmål. De fire hovedtemaene i planen er Husbankens låne- og tilskuddsordninger og veiledning om disse, husleiekontraktenes varighet og innhold, oppfølging i bolig, og boligforum. Under presenterer vi delmålene som er konkretisert under de enkelte hovedtemaene.

1. Husbankens låne- og tilskuddsordninger og veiledning om disse

- Delmål 1: Hamar kommune skal bruke Husbankens låne og tilskuddsordninger, og videreutvikle rutiner/regler som sikrer høy kompetanse, god informasjon og aktiv bruk
- Delmål 2: Hamar kommune skal markedsføre Husbankens låne og tilskuddsordninger gjennom permanente oppslag på kommunens nettsider og ved egne markedsføringskampanjer
- Delmål 3: Hamar kommune skal øke sin utlånsramme i Husbanken med en fordobling av låneopptaket i handlingsperioden 2004-2007
- Delmål 4: Hamar kommune skal vurdere å bruke andre beregningsmodeller enn SIFO-modellen, og som konsekvens av dette budsjettere for større risiko ved økt bruk av Husbankens startlån
- Delmål 5: Kommunens utleieboliger skal være behovsprøvd og primært leies ut til de prioriterte gruppene av vanskeligstilte. Husstander som har en inntekt slik at SIFO-normen oppfylles, skal få veiledning fra kommunen slik at de kan kjøpe seg bolig eller leie bolig på det private markedet

2. Husleiekontraktens varighet og innhold

- Delmål 6: Kommunen skal vurdere det juridiske grunnlaget for leieavtalen med sikte på å endre noen av avtalens innhold og varighet. Hamar kommune vil på den måten kunne disponere flere kommunale utleieboliger som gjennomgangsboliger

3. Oppfølging i bolig

- Delmål 7: Hamar kommune skal utvide tilbudet om boveiledning og botrening for å yte bistand til flere grupper med lav boevne

4. Boligforum

- Delmål 8: Hamar kommune skal sørge for helhet og samordning i arbeid med boligtildeling
- Delmål 9: Hamar kommune skal sikre gode rutiner i boligarbeidet

Som nevnt er det også spesifisert hvilke enheter som skal ha ansvar for disse tiltakene i handlingsplanen, samt tidsfrister og ressursbruk forbundet med tiltakene.

3.1.4 Evaluering av boligplan for Hamar 2004-2007 og Utredning boligpolitiske bestillinger knyttet til strategimøtet 2007 (2007)

Dette dokumentet kan fungere som et utgangspunkt for å vurdere hvorvidt Hamar kommune har lyktes med å realisere de målsettingene som er konkretisert i dokumentene over.

Hamar kommunes egen evaluering peker på at det er behov for mer målrettet innsats i det boligsosiale arbeidet. Målgruppene som omfattes av boligsosialt arbeid beskrives her som personer i situasjoner knyttet til rus, psykiatri, økonomiske vansker, nyetableringer (flyktninger). Det fremkommer her at kommunale boliger til vanskeligstilte fortsatt oppleves som manglende, og kommunen innfrir kun 20 prosent av søknadene om kommunal bolig. Det fremkommer videre at kommunen tilbyr dyre boliger til de vanskeligstilte, og at det er behov for å evaluere fastsettingen av husleie. Mange brukere har behov for et sosialt fellesskap i tillegg til bolig, blant annet for å sikre større trygghet i bosituasjonen. Det fremkommer at booppfølgingsarbeidet gjennomføres av flere resultatenheter, og det vurderes at det er behov for styrke og samordne booppfølgingsarbeidet.

Det fastslås at det er en del mål og tiltak som ikke er blitt fulgt opp, og at dette kan ha sammenheng med at noen områder i kommunens boligarbeid er preget av manglende ansvarsavklaring, samt at behov som er blitt meldt opp til økonomiplanarbeidet ikke er blitt prioritert. Videre pekes det i evalueringen på at det er manglende rutiner i boligarbeidet, knyttet til saksbehandling i boligsaker og ansvarsfordeling resultatenheterne imellom. Boligforum, som skal sikre gode rutiner og sørge for helhet og samordning, vurderes å ha en klar rolle. I evalueringen oppgis det også at Boligforum selv uttrykker ønske om at forumet gis større beslutningsmyndighet.

Kommunens evaluering fremhever en del punkter som også fremkommer i vår undersøkelse, og i våre intervjuer med ulike representanter for det boligsosiale arbeidet i Hamar. I det følgende presenterer vi perspektiver på det boligsosiale arbeidet i kommunen basert på kvalitative intervjuer med ulike aktører.

3.1.5 Perspektiver på utviklingen på det boligsosiale området i Hamar

Generelt beskriver våre informanter en utvikling som har vært preget av økende behov for boliger. Den gruppen som nevnes hyppigst å ha behov for bolig er unge mennesker med problematikk knyttet til rus eller psykiatri, eller en dobbeltdiagnose. Dette er en gruppe som også har behov for oppfølging, støtte og veiledning i bosituasjonen, og som således har behov som berører hele det spekteret av tjenester som omfattes av *boligsosialt arbeid*. Boligsosialt arbeid omfatter som nevnt under avsnitt 2.1 alt fra kommunenes innsats for å framskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetning for å mestre sin bo- og livssituasjon. Det boligsosiale tilbudet vurderes å være manglende både mht antall tilgjengelige boliger, og mht bistand til å mestre bosituasjonen. Det fremgår dermed at det er behov for å bygge flere boliger som er tilpasset målgruppene, og for å styrke oppfølgingsarbeidet.

Det vises til at kommunen har hatt en jevn søkermasse som ikke får innvilget kommunal bolig, og det stilles spørsmål ved om kommunen forsømmer vanskeligstilte som i realiteten bør ha krav på et tilbud etter sosialtjenesteloven § 3-4³. Det skal her gjøres oppmerksom på at denne bestemmelsen pålegger kommunen en plikt, men at den ikke innebærer noen tilsvarende rettighet for individet. Evalueringen av boligplan for Hamar 2004-2007 viser som nevnt at kommunen innfrir 20 prosent av søknadene om kommunal bolig. Denne innfrielsesgraden er ikke tilstrekkelig mht å møte det behovet som foreligger, og som vurderes å være økende. Rambøll vurderer, på bakgrunn av gjennomførte intervjuer, at søknadsprosessen knyttet til kommunal bolig er til dels vag, lite definert, og lite transparent. Det fremgår av vår undersøkelse at flere aktører på det boligsosiale området har manglende forståelse for hvordan innsøking og tildeling *skal* foregå, og for hvordan dette *faktisk* foregår. Dette gjør vi nærmere rede for under avsnitt 3.3 om arbeidsmåter.

³ Sosialtjenesteloven § 3-4. *Boliger til vanskeligstilte*. Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

Et annet viktig perspektiv dreier seg om måloppnåelse. Som dokumentene over viser er det konkretisert flere målsettinger som tar sikte på å bedre de vanskeligstiltes situasjon på boligmarkedet. I Boligpolitisk utredning fra 1997 reises temaer som "frigjøring av eksisterende boliger", "økende behov for boveiledning", "bygging av boliger for vanskeligstilte" og "opprusting av kommunale utleieboliger til en enkel minimumsstandard". Dette er alle temaer som går igjen i Boligplan for Hamar 2004-2007, og i våre intervjuer med aktører på det boligsosiale området. Flere av våre informanter oppgir at det ikke er utfordringer knyttet til fastsetting av målsettinger, men heller til hvordan målsettingene skal oppnås i praksis. Vår analyse viser at kommunen i liten grad har maktet å realisere sine målsettinger på det boligsosiale området, og følgende oppgis i de kvalitative intervjuene å være mulige årsaker til dette:

- Forankringen av det boligsosiale arbeidet har vært svak
- Målsettinger har i liten grad blitt understøttet av økonomiske midler
- Kommunen har ikke vært aktiv nok i forhold til å anskaffe/bygge nye boliger
- Ansvarsfordelingen innenfor det boligsosiale arbeidet har ikke vært klart nok definert
- Det har vært for lite gjennomstrømning i de kommunale utleieboligene

Det oppgis fra flere av våre informanter at markedsperspektivet tradisjonelt sett har vært førende på det generelle boligarbeidet, herunder også det boligsosiale arbeidet. Forskning har hevdet at bolig har en motsetningsfylt egenskap som velferdsgode. På den ene siden forstås bolig som et grunnleggende og essensielt basisgode, og på den andre siden ser det ut til å være en utbredt forståelse om at markedet spiller en sterke rolle i boligspørsmål enn i spørsmål knyttet til andre velferdsgoder (Torgersen, 1987⁴). Markedsperspektivet vurderes å ha veid tungt særlig på to områder når det gjelder Hamar kommune, for det første er det mange vanskeligstilte som har måttet klare seg selv på det private markedet grunnet mangel på kommunale boliger. For det andre har husleien i kommunale utleieboliger ifølge nær samtlige av våre informanter vært "urimelig høy", grunnet at leien skulle dekke kommunens kostnader forbundet med boligene.

Imidlertid opplever de fleste av våre informanter, særlig de fra kommunens administrasjon, at det har vært et økende fokus på det boligsosiale arbeidet de siste to-tre årene, og en økende vilje til å ta tak i de utfordringene som eksisterer på dette feltet. Det oppgis at det nylig er blitt bestemt at leien skal settes på et rimelig nivå, med utgangspunkt i "gjengs leie". Et annet grep som flere vurderer som positivt, og som vurderes å ha bidratt til å sette fokus på boligsosiale spørsmål, er etableringen av Boligforum. Boligforums rolle og funksjon beskrives nærmere under avsnitt 3.2.2, først ønsker vi å presentere vår forståelse av den overordnede organiseringen av det boligsosiale arbeidet.

3.2 Organisering

Manglende ansvarsfordeling innenfor det boligsosiale arbeidet trekkes frem som en medvirkende årsak til at kommunen i liten grad har maktet å realisere de fastsatte målsettingene. Dette mener vi må ses i sammenheng med hvordan Hamar kommune har organisert sitt boligsosiale arbeid. Det er store variasjoner i hvordan boligsosialt arbeid er organisert i norske kommuner. Dette kommer tydelig frem i forskningsrapporter på området (Langsether og Skåberg, 2008⁵; Rambøll, 2008⁶). Langsether og Skåberg skisserer fire ulike modeller for organisering av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner (2008: 62):

⁴ Torgersen, Ulf. 1987. "Housing: the Wobbly Pillar under the welfare state", in *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, Turner B. et al (eds). Almqvist and Wiksell: Stockholm

⁵ Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll, 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA rapport 18/2008

⁶ Rambøll, 2008. *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Husbanken region Midt-Norge

1. Samforvaltning og samordning i regi av boligkontor/boligavdeling

- De fleste virkemidlene på det operative nivået er organisert som en egen resultatenheter
- Dette innebærer større boligfaglige miljøer
- Høy grad av samordning av arbeidet med de operative og strategiske oppgavene i regi av denne enheten

2. Samforvaltning i regi av boligkontor utenfor teknisk sektor

- Boligkontor plassert i helse/sosial, evt i NAV
- Boligbygging ivaretatt av eiendomskontor, svak eller ingen formell samordning mellom tildeler og utfører

3. Samordnet virkemiddelbruk på operativt nivå

- Alle eller de fleste virkemidlene rettet mot boligsøkere er samordnet i en avdeling, vanligvis i helse/sosial
- Avdelingen fordeler økonomiske støtteordninger og er sekretær og saksbehandler for boligtildelingen som foretas av et tverretattlig team
- Ikke ansvar for bygging og forvaltning

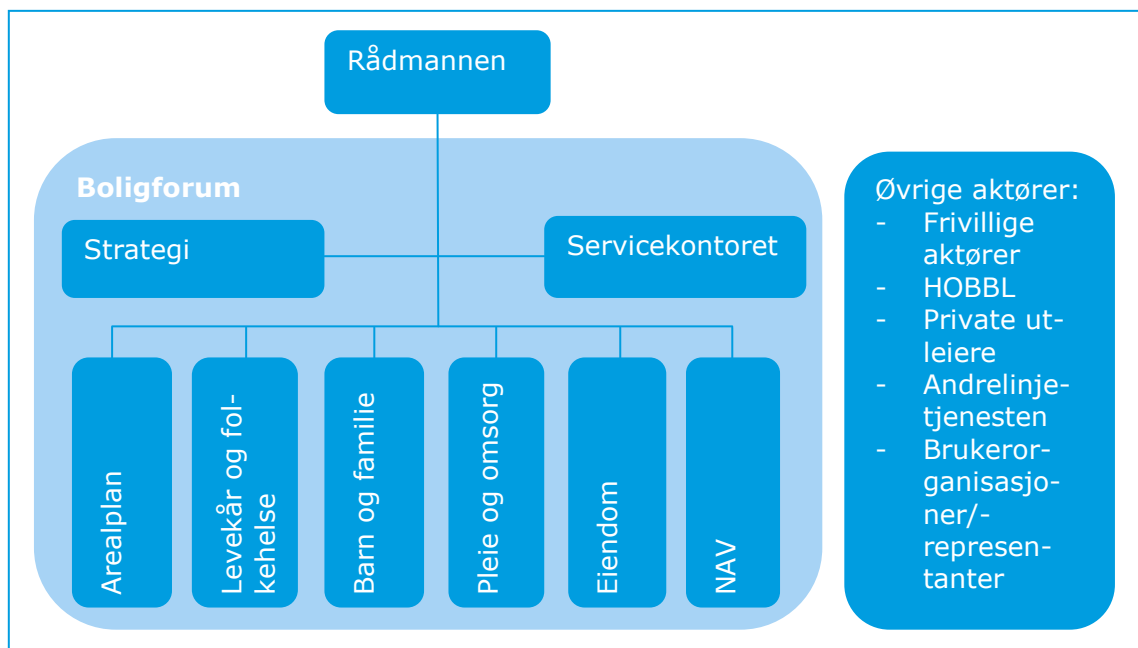
4. Uformell samordning av virkemidlene

- Virkemidlene er fordelt på ulike enheter
- Samordning primært ved konsultasjoner, og basert på personlige relasjoner
- Mange varianter av denne modellen, noen kommuner har utvalg som bistår i arbeidet

I Hamar kommune er det boligsosiale arbeidet fordelt på ulike resultatenheter, og organiseringen kan således verken klassifiseres som modell 1, 2 eller 3. Den modellen som i størst grad samsvarer med Hamar kommunes organisering er derimot modell 4, uformell samordning av virkemidlene. Denne modellen kjennetegnes av at de boligsosiale virkemidlene er fordelt på ulike enheter, at samordning primært foregår i form av konsultasjoner, og er basert på personlige relasjoner. Langseth og Skåberg (2008) finner at det er mange varianter av denne modellen, og at noen kommuner har utvalg som bistår i det strategiske arbeidet. Hamar kommune nevnes eksplisitt som eksempel på en kommune i denne kategorien (ibid: 63). I Hamar er Boligforum etablert med det formål å sikre god kommunikasjon og samordning mellom de involverte driftsenhetene.

De ulike enhetene er involvert i boligarbeid i Hamar kommune er eiendom, servicekontoret, levekår og folkehelse, NAV, Barn og familie, og pleie og omsorg. Dette er enheter som betjener ulike brukergrupper, og som således har forskjellige faglige tradisjoner og tilnærminger knyttet til sitt boligsosiale arbeid. Boligforum er etablert for å sikre samordning og samordning mellom disse ulike enhetene. På bakgrunn av organisasjonskartet til Hamar kommune, og ansvarsfordelingsmodellen som foreligger i Boligforums handlingsplan 2008-2011, har vi under skissert hvordan vi forstår organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Figur 3.1: Organisering av det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune



Figuren over viser i grove trekk hvordan vi forstår at det boligsosiale arbeidet er organisert i Hamar, og hvilke aktører som er involvert. Formelt sett er boligarbeid og boligoppfølging fordelt på de ulike driftsenhetene, som har ansvar for å følge opp "sine" brukere. Boligforum har en sentral rolle i organiseringen, og fungerer som et diskusjonsforum der de ulike enhetene er representert for å diskutere ulike problemstillinger på området, og konkretisere behov. Strategi er også representert i boligforum, og dette skal bidra til kommunikasjon mellom strategisk og operativt nivå. Behov og prioriteringer meldes videre til rådmannsnivå, slik at beslutninger på dette nivået baseres på et solid kunnskapsgrunnlag. I tillegg er andre aktører som frivillige organisasjoner, spesialisthelsetjenesten, HOBBL og private utleiere involvert i det boligsosiale arbeidet (samarbeid med andre aktører beskrives nærmere under avsnitt 3.4).

3.2.1 Roller og ansvar

Fra de kvalitative intervjuene fremgår det at det boligsosiale arbeidet i stor grad oppleves som fragmentert, og at det er vanskelig å få oversikt over hvem som gjør hva. Dette er særlig utfordrende i såkalte "gråsonetilfeller", der brukere mobiliserer flere driftsenheter på samme tid. For eksempel vil noen brukere være i overgangsfase fra barn/ung til voksen, og således være i en overgang mellom enhetene barn og familie og pleie og omsorg. I slike tilfeller kan ansvarsfordelingen enhetene imellom bli uklar, og det ytres behov for en styrket koordinering i denne typen saker.

En avdelingsleder oppgir at de ansatte i vedkommendes avdeling opplever problemstillinger knyttet til bolig som "utrygt" og uavklart. Dette utdypes med at de ansatte er usikre på hvem som har ansvar for boligsaker, og at de ikke vet hvem de skal henvise sine brukere videre til når brukerne har behov for bistand som de selv ikke er i stand til eller er ment å yte. Det fremgår at flere avdelinger/enheter opplever at de yter tjenester som faller utenfor deres ansvarsområde, for eksempel når det gjelder oppfølging av brukere som enten har behov for bolig eller for bistand til å bo. Dette eksempelet illustrerer to vesentlige forhold knyttet til roller og ansvar på det boligsosiale. For det første at det knyttes usikkerhet til hva som er andres rolle og ansvar, og for det andre at det knyttes usikkerhet til hva som er egen rolle og ansvar. Rolle- og ansvarsfordelingen på det boligsosiale området bør således styrkes slik at *forståelsen* for andres og for egen rolle og funksjon blir tydeligere for involverte parter. Et formål i denne sammenheng bør være at de ulike enhetenes ansvarsområder utfyller hverandre. Dette vil være en forutsetning for at kommunen som organisasjon skal være i stand til å møte dagens og fremtidens boligsosiale utfordringer.

Boligforum har en fremtredende rolle i dagens organisering, og vurderes å ha bidratt til at det har blitt et sterkere fokus på det boligsosiale arbeidet i kommunen.

3.2.2 Boligforum

Boligforum ble etablert i 2004, som en oppfølging av tiltak nedfelt i Boligplan for Hamar 2004-2007 og Handlingsplan for oppfølging av boligplanens boligsosiale del. I handlingsplanen fremgår det at formålet med etableringen av boligforum er å sørge for samarbeid og samordning i arbeid med boligtildeling, og sikre gode rutiner i boligarbeidet (delmål 8 og 9).

Alle våre informanter kjenner til etableringen av boligforum, og de fleste vurderer at boligforum har bidratt til at det er blitt et sterkere fokus på boligsosialt arbeid i kommunen. Dersom man likestiller fokus med forankring, kan man på bakgrunn av forenevnte påstå at boligforum også har bidratt til å bedre forankringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Likevel kommer det tydelig frem av våre undersøkelser at det er behov for å tydeliggjøre mandatet og myndigheten til boligforum. Det fremkommer at det er varierte meninger om hva som er, og hva som bør være, mandatet og myndigheten til forumet. Kommunens evaluering av handlingsplanen viste også at boligforum selv ønsker større beslutningsmyndighet. Vår undersøkelse viser derimot at boligforums representanter har delte meninger om hvorvidt forumet bør ha større beslutningsmyndighet. Noen vurderer at forumets styrke ligger i å drøfte saker og problemstillinger av prinsipiell betydning, som kan sette lys på boligsosiale utfordringer generelt, eller knyttet til grensesnitt mellom de ulike enhetene. Andre vurderer derimot at boligforum bør ha en sterkere rolle mht prioritering av søkere i tildelingssaker.

Et relevant spørsmål er om et slikt forum er i stand til å bidra til å styrke samordningen og sammenhengen i det boligsosiale arbeidet da det faktiske ansvaret for å gjennomføre de boligsosiale oppgavene fortsetter å være fordelt på de ulike enhetene. Faren er at de løsningene som man eventuelt kommer frem til etter drøftinger i boligforum *ikke* blir videreført og forankret i de ulike enhetene, og dermed ikke inkorporert i de ulike enhetenes daglige praksis. Det må være klart at boligforum ikke kan realisere et mål om samordning alene, samordning av tjenestetilbud til og oppfølging av brukere kan kun realiseres dersom det er samarbeid og dialog enhetene imellom i det daglige arbeidet.

Vi vurderer at det generelt knyttes usikkerhet til hvilken rolle boligforum innehar i det kommunale boligsosiale arbeidet, og dette illustrerer igjen behovet for en tydeliggjøring av roller og ansvar. Usikkerheten knyttet til boligforums rolle når det gjelder tildeling av bolig illustrerer også at tildelingsprosessen kan oppleves som uoversiktlig. Dette vil vi diskutere ytterligere under neste avsnitt om arbeidsmåter.

3.3 Arbeidsmåter

Når det gjelder arbeidsmåter er det særlig fire temaer som vi ønsker å sette fokus på, og som vi vurderer bør være sentrale temaer i det videre arbeidet med å videreutvikle kommunens boligsosiale arbeid. Disse temaene er:

- Fremskaffelse av bolig
- Tildeling av bolig
- Oppfølging av målgruppene
- Fra leie til eie

Disse punktene utdypes i det følgende.

3.3.1 Fremskaffelse av bolig

Når det gjelder fremskaffelse av boliger synes det å være en generell oppfatning at dette har vært manglende i kommunen. Det har vært store og økende behov for boliger tilpasset ulike grupper vanskeligstilte i lengre tid, og fremskaffelsen av boliger har ikke maktet å svare på denne utviklingen. Fremskaffelse av bolig kan utføres enten som

kjøp av brukte boliger eller som bygging av nye boliger. Fremskaffelsen oppgis å ha vært manglende innenfor begge disse områdene. Flere av informantene hevder at kommunen ikke har vært tilstrekkelig aktiv når det gjelder å fremskaffe nye boliger, og dette kan ses i sammenheng med det som er nevnt om manglende forankring og manglende vilje til å støtte opp under boligsosiale tiltak med økonomiske midler.

Det oppgis at det er store behov for tilpassede boliger. En brukergruppe som oppgis å ha et spesielt manglende tilbud er yngre personer med rusmiddel- og/eller psykiatri-problematikk. Denne brukergruppen vurderes å ha behov for et fellesskap ved siden av bolig, og for bolig med tett oppfølging. Boliger med oppfølgingstjenester, såkalte be-mannede boliger, er ressurskrevende ettersom det er nødvendig å inkludere kostnader knyttet til tjenestene (lønn) i driftskostnadene. Det uttrykkes et ønske om at Husban-ken, gjennom samarbeid med kommunene i BOSO, kan arbeide med å tilpasse deres tilskuddsordninger slik at de i større grad åpner for å avlaste kommunenes driftskost- nader i forbindelse med denne typen boliger.

Det fremgår både av dokumentstudiene og intervjuene, at behovene har vært kjent i lengre tid. De ulike enhetene har arbeidet med å kartlegge behov blant ulike typer bru- kere, og i boligplanen for Hamar 2004-2007 ble det også benyttet verktøy utviklet av Husbanken. Her ble det kartlagt husstander med utilfredsstillende boforhold, forstått som husstander uten eid/leid bolig, husstander med leieforhold hvor det er usikkerhet om kontrakten kan fornyes, husstander med uegnet bolig, husstander med store bi- stands- og oppfølgingsbehov. Det er ansatte i enhetene som har gjennomført kartleg- gingen av husstander som de oppfatter som vanskeligstilte, og det fremkommer at alle registreringer ikke er like sikre og dokumenterte. Det fremkommer også av boligplanen at det kun er personer som har kontakt med kommunens hjelpeapparat som inngår i kartleggingen. Dette viser at det er behov for å videreutvikle kartleggingsarbeidet slik at man øker mulighetene for å avdekke det faktiske behovet i kommunen. Hamar kommune bør således vurdere hvordan dette arbeidet kan forbedres. En måte er å im- plementere *Bokart*, et verktøy som sikrer et enhetlig system for å kartlegge boligbehov.

Implementering av Bokart

Bokart er et elektronisk system som er utviklet for å hjelpe kommunene i sin planleg- ging innen det boligsosiale feltet. Bokart er utviklet i samarbeid mellom Husbanken, en systemutvikler (Tieto), Byggforsk og et lite utvalg av kommuner. Husbanken kan gi kommunene tilskudd til kjøp av Bokart. Det er Husbanken som rapporterer inn til KOSTRA (kommune-stat-rapportering) dataen som kommunene sender dem to ganger årlig. Gjennom vårt arbeid med å følge og dokumentere prosjektet *Fra midlertidig til varig bolig*, har vi samlet noen erfaringer med bokart. Verktøyet var på dette tidspunktet ikke ferdig utviklet, men vi ønsker likevel å skissere noen fordeler og ulemper som er erfart av prosjektets deltakerkommuner. Følgende fordeler oppleves med bokart:

- Et redskap som kan fremme samarbeid mellom aktuelle virksomheter og enheter i kommunen
- Bokart kan brukes for å få en oversikt over alle grupper av vanskeligstilte på bo- ligmarkedet.
- Arbeidet innen feltet kan enklere planlegges under ett
- Med en mer fullstendig og systematisk kartlegging får kommunen et bedre grunn- lag for sin økonomiske planlegging og prioritering

Ved at Bokart er et verktøy som ulike instanser i kommunen tar i bruk, anses det som et verktøy som bidrar til å sikre at alle som har behov for det, faktisk søker om bolig. Kommunene som har innført Bokart har gjort det for å kunne kartlegge den enkelte på en bedre og mer systematisk måte for å imøtekomme de individuelle behovene ved innvilgelse av bolig. Det knyttes likevel noen utfordringer til bruken av Bokart. De vanskeligstilte boligsøkerne har ofte en livssituasjon som er i stadig endring. Hovedut- fordringen i Bokart, som i de fleste andre kartleggingsverktøy, er derfor å lykkes med å

oppdatere kartleggingen. En annen utfordring er at Bokart gir kommunene en samlet basiskunnskap som ofte må suppleres med mer detaljerte kartlegginger på individnivå.

Vi er kjent med at Hamar kommune har hatt en Bokart-modul tilgjengelig siden 2005, men at denne ikke er blitt tatt i bruk, blant annet grunnet manglende risikovurdering fra kommunens IKT-avdeling. Et nødvendig grep er å gjøre verktøyet klart til bruk, slik at det kan bli implementert i praksis.

3.3.2 Tildeling av bolig

Det oppgis at tildeling av bolig foregår på to ulike måter i Hamar kommune. For det første har pleie og omsorg en egen inntaksavdeling som administrerer trygde- og omsorgsboliger tilpasset deres egne brukere. Dette gjelder hovedsakelig brukere med behov for bemannede boliger. For det andre har sitter eiendomsavdelingen sammen med NAV i en tildelingsgruppe med ansvar for å tildele de "ordinære" kommunale utleieboligene. I tillegg har levekår og folkehelse ansvar for bosetting av flyktninger.

Den tildelingsprosessen som vi ønsker å rette oppmerksomhet mot, er den som gjelder de "ordinære" kommunale utleieboligene. Vi forstår tildelingsprosessen slik at personer med behov for kommunal bolig selv utarbeider og sender inn søknad om kommunal bolig til servicekontoret. Eiendom står som ansvarlig enhet for de kommunale boligene, og vurderer søknadene i samarbeid med boligkontakt i NAV. Etter deres vurdering sendes et skriftlig tilbud direkte til de aktuelle søkerne som har fått tildelt bolig. Eiendom har ansvaret for å inngå husleiekontrakt med disse, dette skjer i praksis ved hjelp av servicekontoret.

Det som kommer frem i vår analyse er at denne prosessen, sett utenfra, oppleves som lite transparent. Det fremkommer at enheter som har kontakt med personer med behov for bistand knyttet til bolig, opplever at det er problematisk å veilede og informere disse når det gjelder søknad om bolig. Enhetene som skal veilede kommunens borgere i hvordan de skal gå frem for å søke om kommunal bolig, opplever at det ikke er fastsatt klare kriterier for hva som bør vektlegges i søknadene. Det uttrykkes også frustrasjon knyttet til informasjon, både om prosessen og om endelige bestemmelser om tildeling. Det oppgis at enhetene hovedsakelig får informasjon om resultatet av tildelingsprosessen fra boligsøkerne, etter at de eventuelt har mottatt informasjon om tildeling.

Rambøll vurderer at det er behov for å forbedre rutiner relatert til innsøking og tildeling av bolig. Det bør legges til grunn et sett med kriterier som formidles ut til de enhetene som har kontakt med målgruppene, slik at de er bedre rustet til å veilede sine brukere når det gjelder utforming av søknader. Det er også klart at søknadene i størst mulig grad bør være uniformt utformet, og at informasjon som fremlegges i søknadene bør dokumenteres. Det oppgis at det er store variasjoner i kvaliteten og omfanget av søknadene, spesielt når det gjelder dokumentasjon. De grepene som vi spesifiserer her, kan bidra til å standardisere tildelingsprosessen og til at den blir lettere å forholde seg til av alle involverte parter.

Innføring av vedtaksbasert tildeling

Et grep som Hamar kommune også bør vurdere, er å innføre vedtaksbasert tildeling. Innføring av vedtaksbasert tildeling vil medføre strikte rutiner for vurdering av søknader, og informasjon om og begrunnelse for tildelingsvedtak. Ved utforming av et enkeltvedtak, stiller forvaltningsloven krav om at

1. Vedtaket skal være skriftlig
2. Vedtaket skal begrunnes
3. Begrunnelse skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes

Vedtaket skal videre inneholde regler som vedtaket bygger på, de faktiske forhold som vedtaket bygger på, hovedhensyn ved skjønnsutøvelsen, og konkret hvilke ytelser som

tildes. I tillegg skal vedtak inneholde opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter.

Den muligens største utfordringen oppgis dog å være mangelen på kommunale boliger. Dette vurderes å henge sammen med to sentrale forhold. For det første at kommunen ikke har vært tilstrekkelig aktiv når det gjelder å fremskaffe/bygge nye boliger til målgruppene, og for det andre at det ikke har vært tilstrekkelig sirkulasjon i eksisterende boliger. Vi vurderer at en styrket oppfølging av målgruppene kan bidra til å løse opp i det siste forholdet. Det er nødvendig med en systematisk oppfølging av leieforhold og -kontrakter, slik at kontraktene ikke blir automatisk forlenget. I tillegg er det nødvendig med oppfølging rettet mot å vurdere tilstanden og livssituasjonen til beboerne, slik at man eventuelt kan hjelpe de som er klare for det over i ett nytt boforhold.

3.3.3 Oppfølging av målgruppene

Ideelt sett bør tildeling av bolig ses i sammenheng med oppfølgingstjenester. Dersom en gitt person får tildelt en kommunal bolig, bør det samtidig vurderes om personen har behov for oppfølging og veiledning knyttet til boforholdet. Det oppgis generelt å være et stort behov for å utvide booppfølgingstilbudet, da behovet og etterspørselen vurderes å være betydelig større enn tilbudet når det gjelder denne typen tjenester.

Oppfølgingsarbeidet er som nevnt tidligere fordelt på ulike resultatenheter. Dette er enheter som ifølge boligplanen har "ulike faglige tilnærminger og tiltak". Eiendomsavdelingen arbeider med innflytningsrutiner og forpliktelser i husleiekontrakter. Avdeling for barn, familie og kultur administrerer støttekontaktfunksjonen i kommunen, mens pleie og omsorgsavdelingen koordinerer arbeid knyttet til hjemmehjelp og miljøarbeidertjeneste. Avdeling for levekår og folkehelse har ansvar for bosetting og oppfølging av flyktninger og innvandrere. Til slutt har NAV ansvar for gjeldsrådgivning og økonomisk rådgivning. Deres tjenester på det boligsosiale området er lagt under boligkontakts ansvar, og det er også etablert en boveilederstilling i prosjektregi.

Rambøll vurderer at det er behov for å styrke booppfølgingsarbeidet. Det fremgår av våre intervjuer at oppfølgingsarbeidet i dag er lite systematisert og tilfeldig, og at enhetene ser på oppfølgingsarbeid som oppgaver de må utføre *i tillegg* til deres primæroppgaver. Etter vår forståelse er booppfølgingen organisert på en slik måte at de ulike enhetene følger opp *sine* brukere etter behov. Dette kan føre til at enhetene, ved stor pågang av såkalte primæroppgaver, kommer i fare for å forsømme denne delen av boligarbeidet. Flere av våre informanter oppgir at det eksisterer en del kritikkverdige boforhold i kommunen, som vil kunne utbedres gjennom en styrking av tilbudet når det gjelder å yte bistand og veiledning i det å bo. Det bør utredes om hvordan dette tilbudet best kan styrkes. Det bør utredes om det i første rekke er behov for en tydeliggjøring av de ulike enhetenes ansvar innenfor booppfølging, med tilhørende kompetanseutvikling på dette feltet, eller om det er behov for å legge et mer utvidet ansvar på én booppfølgingsenhet, med tilhørende utvidelse av denne enhetens ressurser.

Ved å utbedre oppfølgingstilbudet i kommunen, kan man også bidra til å oppnå større sirkulasjon av beboere i de kommunale utleieboligene. Det fremgår av vår analyse at et stort antall beboere har blitt boende i kommunale utleieboliger i lang tid. Enkelte informanter trekker frem eksempler om at kommunale boliger også har "gått i arv". Det stilles spørsmål ved om alle beboerne i de kommunale boligene i realiteten har *behov* for en kommunal bolig. Dette synliggjør at det er nødvendig å styrke oppfølgingen av beboerne i de kommunale boligene, slik at de som vurderes å ha ressurser til det, får anledning og støtte til å bevege seg over i det private markedet, enten i et leie- eller eieforhold.

3.3.4 Fra leie til eie

Et siste tema under dette avsnittet dreier seg om hvordan man kan hjelpe beboere med å gå "fra leie til eie" på boligmarkedet. Som nevnt over er en vesentlig forutsetning for å få til dette at det drives en tett og målrettet oppfølging av beboere i leieforhold i

kommunen. En styrket oppfølging av beboere i kommunale utleieforhold, som bidrar til at flere beveger seg over i det private markedet, vil også frigjøre kommunale boliger som dermed blir tilgjengelige for nye beboere.

Analysen viser at våre informanter er ganske samstemte i deres syn på at det bør være fokus på å utrede mulighetene for å få personer fra leie- til eieforhold. Samtidig er det enkelte som fremhever at det ikke vil være hensiktsmessig for samtlige i målgruppene å eie egen bolig. Det trekkes frem enkeltsaker som viser at det å eie egen bolig kan medføre for store forpliktelser for enkelte. Dette dreier seg både om økonomiske forpliktelser samt forpliktelser knyttet til andre forhold som vedlikehold av bolig, naboer og borettslag. Det er derfor av vesentlig betydning at de som driver oppfølging av beboere, og som undersøker mulighetene for alternative andre boforhold, har den nødvendige kompetansen til å etablere en konstruktiv dialog med beboerne der man *sammen* kommer frem til den mest hensiktsmessige løsningen. Booppfølgingen som skisseres her setter dermed krav til kompetanse både når det gjelder innsikt i de alternative mulighetene som foreligger, samt når det gjelder evne til å fungere som veileder og samtalepartner i møtet med ulike beboere.

Vegårshei-modellen

Vegårshei-modellen er et eksempel på hvordan strategien "fra leie til eie" kan realiseres i praksis. Modellen er fortrinnsvis blitt benyttet i forbindelse med bosetting av flyktninger i Vegårshei kommune. I tillegg til kjøp av brukte boliger satser Vegårshei på å bosette flyktninger i nye boliger. De har to modeller for å få dette til, en modell for å gå fra leie til eie, samt en modell der flyktninger bygger egen bolig⁷.

Den første modellen dreier seg om at kommunen bygger en utleiebolig som fungerer som førstegangsetablering når flyktningene ankommer kommunen. Dette gjøres ved hjelp av grunnlån og boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken. I leiekontrakten får leietakerne spesifisert en "opsjon" på kjøp av boligen når de økonomisk og praktisk er i stand til det. Kommunen fungerer som en aktiv pådriver for å stimulere og oppmuntre til kjøp. Kjøp av boligen finansieres ved hjelp av en kombinasjon av banklån, startlån og boligtilskudd til etablering. Tilskuddene avskrives over henholdsvis 10 og 20 år og kommunen har forkjøpsrett ved ev. salg av boligen. Den andre modellen dreier seg om at flyktningene selv er byggherrer, og at kommunen bistår i prosessen. Boligene finansieres ved hjelp av en kombinasjon av banklån, startlån, boligtilskudd til etablering, samt eventuell egenkapital og egeninnsats. Tilskuddet avskrives over 10 år.

Vi vurderer at den første modellen særlig kan være et verdifullt bidrag mht hvordan Hamar kommune kan hjelpe vanskeligstilte med å gå "fra leie til eie". Ved å åpne for at beboere kan få kjøpe de kommunale utleieboligene de bebor, vil man kunne frigjøre ressurser som kan benyttes til å etablere nye boliger for nye beboere. Alternativt kan man hjelpe beboere med å etablere seg på det private markedet, dersom dette er en bedre løsning for den enkelte. Det fremgår av vår analyse at et stort antall vanskeligstilte har måttet forsøke å etablere seg på det private markedet på grunn av mangel på disponible kommunale boliger. En sentral del av kommunens arbeid innenfor det boligsosiale har således dreid seg om å hjelpe målgruppene i deres møte med det private boligmarkedet. Dette kan innebære forskjellige oppgaver, å hjelpe målgruppene med å finne egnede boliger, å gå på visninger med målgruppene, å stille kommunal garanti for depositum, å gripe inn i eventuelle konflikter med huseier og/eller naboer, osv. I det følgende gjør vi rede for hvordan private og øvrige aktører ser på det boligsosiale arbeidet i Hamar.

⁷ Vellykket flyktningpolitikk i Vegårshei, artikkel på Husbankens nettsider:

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Flyktninger/Vegarshei%20lykkes%20i%20arbeidet%20med%20bosetting.aspx> (lesedato: 15/01/2010)

3.4 Samarbeid med øvrige aktører

Under dette avsnittet ser vi nærmere på Hamar kommunes samarbeidspartnere på det boligsosiale området, og deres perspektiver på det boligsosiale arbeidet i Hamar. Følgende samarbeidspartnere er inkludert i vår analyse:

- Hamar og omegn boligbyggelag (HOBBL)
- Private utleiery
- Frivillig sektor
- Brukerorganisasjoner
- Andrelinjetjenesten

HOBBL er en medlemsorganisasjon som driver boligbygging og boligforvaltning med tilknyttede tjenester til sine medlemmer. Vår analyse viser at det er stor vilje både hos HOBBL og hos kommunen til å inngå et samarbeid på det boligsosiale området. HOBBL har et ønske om å utvikle boliger og tjenester som er tilpasset vanskeligstilte, og dermed bidra til å ta et ansvar for disse målgruppene. Kommunen kan få stor nytte av å benytte seg av HOBBL som samarbeidspartner, en samarbeidspartner som kan bidra til å utvide boligmassen som tilbys de vanskeligstilte. Det fremkommer at det nylig er inngått en avtale som nettopp dreier seg om at HOBBL skal utvikle og drifte utleieboliger i samarbeid med kommunen.

Det fremgår av vår analyse at det har vært en betydelig mangel på disponible kommunale utleieboliger, og at mange vanskeligstilte således har måttet rette seg mot private utleieboliger. Private utleiery er på bakgrunn av dette en vesentlig aktør på det boligsosiale området. Det fremgår av analysen at det knyttes utfordringer til samarbeidet mellom private utleiery og kommunen. Et sentralt virkemiddel som er rettet mot å hjelpe vanskeligstilte inn på det private leiemarkedet er *garanti for depositum* (boligsosiale virkemidler beskrives nærmere i avsnitt 3.5). Denne garantien skal huseier kunne bruke for å dekke reparasjoner av dokumenterte skader og ubetalte husleier. Det som oppgis å være utfordringen i Hamar, er at det er frister og krav i den kommunale garantien som private utleiery må overholde for at garantien skal være gjeldende. Dersom ikke disse overholdes må private utleiery selv dekke eventuelle kostnader. Det oppgis også at garantien ikke dekker skader i Hamar, men kun eventuell uteblitt husleie. Denne praksisen oppleves som lite fleksibel blant de private utleieryne, og fører til at mange utleiery er motvillige til å leie ut boliger til vanskeligstilte. Utleiery etterlyser også at de i større grad blir involvert i prosessen rundt aktuelle boligsøkere, og at kommunen er mer åpen mht boligsøkernes situasjon. Det siste må ses i sammenheng med at kommunen skal ivareta personvern i slike saker. Det fremgår av vår analyse at det er nødvendig å rette fokus på samarbeidet mellom kommunen og private utleiery, og vurdere hvordan dette kan forbedres. En mer fleksibel ordning mht kommunal garanti for depositum kan være et riktig tiltak i denne sammenheng.

Det fremgår av vår analyse at kommunen har behov for å avklare hvordan man ønsker å samarbeide med frivillige aktører. Flere informanter oppgir at kommunen mangler en klar strategi på dette området. Det fremkommer at det er flere frivillige aktører som gjør en vesentlig innsats på det boligsosiale området, både når det gjelder lavterskeltak og oppfølging av brukere. Et målrettet og organisert samarbeid mellom kommunen og frivillige aktører kan bidra til å avlaste kommunens oppgaver innenfor de områdene som vurderes å være mest kritiske. Oppfølging av brukere er et slikt område som det bør rettes tiltak mot. Brukerorganisasjoner er også aktører som bør involveres i det boligsosiale arbeidet, og som kan bidra når det gjelder å følge opp brukere, samt å formidle brukerperspektiver på det boligsosiale området.

Vår analyse viser at den målgruppen som har det mest manglende tilbudet, og som det er mest utfordrende å arbeide med, er yngre personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk. Denne gruppen, som ofte har sammensatt problematikk, har behov for et koordinert og sammensatt tjenestetilbud. I arbeidet med denne typen brukere vil det være hensiktsmessig å trekke inn den kompetansen og erfaringen som ligger blant dem

som kjenner disse brukerne best, og dette vil i mange tilfeller være andrelinjetjenesten. En utfordring som oppleves i tverrsnittet mellom kommune og andrelinjetjenesten, er for eksempel at brukere risikerer å miste boligen sin under opphold på institusjon. Det oppleves også at kommunens mangel på tilpassede boliger med bemanning fører til et stort press på andrelinjetjenesten. Samarbeidet og koordineringen mellom tjenesteni-våene kan forbedres, og dette bør være et fokusområde i det kommende samarbeidet med Husbanken.

3.5 Sammenheng i bruk av boligsosiale virkemidler

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan Hamar kommune har forstått og anvendt Husbankens økonomiske virkemidler overfor målgruppene. Samtidig drøfter vi hvorvidt kommunen har maktet å benytte seg av boligsosiale virkemidler samlet sett på en sammenhengende måte.

Arbeidet med å skaffe boliger til vanskeligstilte, gjennomfører kommunen ved hjelp av kommunale utleieboliger, samt kommunale og statlige økonomiske virkemidler. De mest sentrale individrettede boligsosiale virkemidlene er startlån, boligtilskudd, bostøtte og kommunal bolig. I tillegg til de statlige individrettede virkemidlene bevilger kommunene midler til de vanskeligstilte på boligmarkedet over sine budsjetter. Vi deler således de generelle boligsosiale virkemidlene inn i følgende deler: Husbankens individrettede virkemidler, Husbankens kommunerettede virkemidler, andre økonomiske virkemidler, samt kommunale virkemidler. Under gis en generell oversikt over boligsosiale virkemidler som kommuner kan benytte seg av.

1. Husbankens individrettede virkemidler

- **Bostøtte** – skal gå til dekning av løpende bostgifter for den enkelte/vanskeligstilte på boligmarkedet
- **Startlån** – en låneordning som kan søkes av personer som har vansker med å skaffe egenkapital for å etablere seg på boligmarkedet. Lån enten til kjøp eller refinansiering av bolig
- **Boligtilskudd til etablering i egen bolig** – kan gå til enkeltpersoner for kjøp av egen bolig, tilskuddet fordeles av kommunen
- **Tilskudd til utbedring/tilpasning** – kan bidra til at enkeltpersoner får en godt tilpasset bolig, tilskuddet tildeles av kommunen
- **Grunnlån** – ordningen ble opprettet i 2005 og erstattet da oppføringslån og utbedringslån. Grunnlånet skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlånet er rettet mot ulike typer søkere, både enkeltpersoner, kommuner og organisasjoner

2. Husbankens kommunerettede virkemidler

- **Boligtilskudd til oppføring eller kjøp av utleieboliger** – kan dekke opptil 40 prosent av investeringskostnadene i utleieprosjekter blant bostedsløse, men i tilfeller hvor det utmåles tilskudd ut over 20 prosent skal en rekke kriterier oppfylles: Være forankret i kommunalt planverk, bidra til etablering av varig bolig, plan for tjenestetilbud i bolig skal foreligge og boligprosjektet skal ha tilfredsstillende standard. Kommuner, stiftelser og frivillige aktører kan søke om tilskuddet
- **Kompetansetilskudd** – tilskudd til utviklingsprosjekter
- **Grunnlån**

3. Andre økonomiske virkemidler

- **Tilskuddsordning for oppfølgingstjeneste i bolig** – ses i sammenheng med Regjeringens videreføringen av målene i den nasjonale strategien På vei til egen bolig (2005-2007). Tilskuddsordningens mål: å utvikle oppfølgingstjenester i bo-

lig som et ledd i å styrke kommunens ordinære tjenester overfor bostedsløse og rusmisbrukere

- **Helsedirektoratet bevilger ulike tilskudd til kommunalt rusarbeid, bl.a.:**
- Styrking av kommunenes helhetlige tjenestetilbud til personer med rusrelaterte problemer (STYRK)
- Oppfølging av pasienter i legemiddelassistert rehabilitering (LAR)
- Lavterskel helsetiltak for rusmiddelmissbrukere (LAV)
- **Tilskuddsordning Ressurskrevende tjenester** – alle kommuner som yter særlig ressurskrevende tjenester til enkeltbrukere, kan søke om refusjon av deler av disse utgiftene. Tilskuddet forvaltes av Helsedirektoratet og er bevilget over Kommunal- og regionaldepartementets budsjettkapittel 0575, post 60

4. Kommunale virkemidler (forvaltes av kommunen eller NAV)

- **Veiledning ved leie i det private markedet**
- **Økonomisk rådgivning**
- **Kommunal bostøtte** – en lokal ordning som er ment å fange opp de av kommunenes leietakere som får en vesentlig heving av sin husleie ved innføring av markedsbasert leie av kommunale boliger og omsorgsboliger. I tillegg til å hjelpe brukere til å finne boliger, har kommunene ansvar for å bidra til å hindre at folk mister sine boliger. Hamar kommune har ikke kommunal bostøtte
- **Lån/garanti for depositum** – Kommunene ved NAV/sosialtjenesten skal sikre depositumsgaranti for brukere som raskt har behov for bolig og som ikke har egne økonomiske midler til dette. Denne garantien skal huseier kunne bruke for å dekke oppretting av dokumenterte skader, utelatte husleier med videre.
- **Booppfølging** – bistand til å mestre bo- og livssituasjon
- **Kommunale utleieboliger**

En forutsetning for en effektiv bruk av det samlede virkemiddelapparatet er at de ulike virkemidlene ses i sammenheng med hverandre. For eksempel vil bruk av bostøtte kombinert med startlån og boligtilskudd gjøre det mulig å bosette personer med svak økonomi. Dette skyldes først og fremst at bostøtten i stor grad kompenserer for manglende inntekt, og bidrar til at det er mulig for vanskeligstilte å beholde en bolig over tid. Bostøtte er et virkemiddel som kommunen i lang tid har benyttet i stor grad, og kommunen ligger ifølge boligplanen for 2004-2007 over landsgjennomsnittet når det gjelder bruk av bostøtte. Når det gjelder bruk av andre virkemidler fra Husbanken kommer det også frem av boligplanen at Hamar kommune tidligere har hatt et lavt forbruk av startlån og etableringslån sammenlignet med andre kommuner. Det spesifiseres i boligplanen at kommunen tidligere har hatt en praksis med forsiktig låneutmåling med maksimumsgrense på 300 000 per bolig, og dette ses som en medvirkende årsak til at det i perioden 2000-2002 var 45 husstander som fikk innvilget lån men som ikke benyttet det til boligkjøp. Siden er det blitt vedtatt at kommunen kan gi opp til 100 prosent i startlån. 79 prosent av de innvilgete lånene ble i 2008 omsatt til boligkjøp, noe som indikerer at startlånet er et viktig virkemiddel for at flere personer skal eie egen bolig.

Det fremgår av analysen at våre informanter er relativt samstemte i at kommunen bør benytte seg av Husbankens virkemidler i større grad enn den gjør i dag. Det oppgis for eksempel at det i dag er lite samsvar mellom startlån og tilskuddspenger, i den forstand at det ikke bevilges tilstrekkelig tilskudd til å støtte opp under det som bevilges i startlån. Dette kan føre til at vanskeligstilte som får bevilget startlån får problemer med å betjene kostnadene forbundet med lånet. Det er også sentralt at de økonomiske virkemidlene, og den samlede økonomiske støtten som vanskeligstilte får tilbud om, ses i sammenheng med boligmarkedets aktuelle prisnivåer slik at bevilgede midler faktisk kan omsettes i en bolig.

Sammenheng og bruk av virkemidler innebærer også at statlige og kommunale virkemidler ses i sammenheng, for eksempel bør behov for bostøtte og eventuelt oppfølging tas i betraktning ved behandling av søknader om kommunal utleiebolig.

Det er derfor vesentlig at brukere møter et samlet og koordinert tjenesteapparat som kan iverksette de ulike virkemidlene som brukerne har behov for. Organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Hamar impliserer en fare for at virkemidler *ikke* blir sett i sammenheng med hverandre, og at tjenestetilbudet således ikke er effektivt. Dette henger sammen med at det boligsosiale arbeidet er fordelt på ulike enheter, som ikke nødvendigvis har tilstrekkelig kjennskap eller tilgang til det samlede virkemiddelapparatet. Kompetanse knyttet til Husbankens økonomiske virkemidler, som i dag oppgis å være samlet i servicekontoret, bør i større grad overføres til de som har ansvar for å følge opp brukerne. Sammenhengende og enhetlig bruk av virkemidler vil være en utfordring for kommuner med en fragmentert organisering slik Hamar har, og setter store krav til koordinering og samarbeid på tvers av enhetene. Sammenheng mellom de ulike virkemidlene vil være lettere å ivareta dersom et kontor/en avdeling som har hovedansvar for samtlige boligsosiale virkemidler.

4. HOVEDUTFORDRINGER

I dette kapittelet presenteres hovedutfordringer i kommunens boligsosiale arbeid. Vi beskriver utfordringsområder som vi på bakgrunn av analysen mener bør vektlegges i det videre boligsosiale arbeidet i Hamar kommune. Oppsummert viser vår analyse at Hamar kommune har følgende hovedutfordringer innenfor det boligsosiale området:

- Svak måloppnåelse
- Utydelig ansvars- og rollefordeling
- Uoversiktlig tildelingsprosess
- Stor mangel på boliger tilpasset målgruppene
- Manglende gjennomstrømning i kommunale utleieboliger
- Manglende oppfølging og -veiledning
- Sammenheng i virkemiddelbruk

Vi opplever også at disse utfordringene er velkjente blant de fleste av aktørene på det boligsosiale området. Utfordringene beskrives nærmere under.

4.1 Svak måloppnåelse

En grunnleggende utfordring som trekkes frem i våre kvalitative intervjuer, og som blant annet understøttes av kommunens egen evaluering av boligplan for Hamar 2004-2007, er svak måloppnåelse på det boligsosiale området. Dette vurderes å henge sammen med at boligsosialt arbeid i liten grad har vært forankret i kommuneorganisasjonen. Det oppgis at økonomiske midler i begrenset grad er blitt knyttet til boligsosiale tiltak, og at det ikke er blitt tilstrekkelig prioritert grunnet behov innenfor andre felt som utdanning, skole og eldreomsorg. Markedsperspektivet har også tradisjonelt veid tungt innenfor boligpolitikken, og dette har vist seg i Hamar i form av at mange vanskeligstilte har måttet klare seg selv på det private leiemarkedet grunnet mangel på kommunale utleieboliger, samt at de kommunale utleieboligene har hatt en relativt høy leie grunnet at kommunen har ønsket å dekke sine kostnader knyttet til boligen gjennom leien.

4.2 Utydelig ansvars- og rollefordeling

Vår analyse viser at det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune preges av en lite tydelig ansvars- og rollefordeling. Det boligsosiale arbeidet er i Hamar fordelt på forskjellige resultatenheter, og dette fører til utfordringer særlig når det gjelder "gråsonetilfeller". Det vil si tilfeller der det ikke er opplagt hvilken enhet brukeren hører til under. Det fremgår av analysen at det er ulike forståelser av egen og andres rolle innenfor det boligsosiale området, og det er behov for å ta tak i denne utfordringen. Boligforum kan tjene som et eksempel i denne sammenheng, da dette er et forum som er etablert for å bidra til bedre sammenheng og kommunikasjon mellom enhetene. Det viser seg at det knyttes usikkerhet til hva som er forumets mandat og rolle, og om forumet er involvert i tildelingsprosessen.

4.3 Uoversiktlig tildelingsprosess

Analysen viser at tildelingsprosessen knyttet til kommunale utleieboliger oppleves som uoversiktlig. Dette gjenspeiles blant annet i at informantene er delte i sine syn på hvorvidt Boligforum er involvert i bestemmelser om tildeling av bolig. Det fremkommer at søknadene som boligsøkere selv utformer og oversender, er varierende i kvalitet og manglende når det gjelder dokumentasjon. Dette synliggjør et klart behov for å bedre rutinene og standardiseringen for utforming av søknader. Flere informanter opplever også at det er behov for å bedre rutinene knyttet til informasjon og formidling av tildelingsbestemmelser.

4.4 Stor mangel på boliger tilpasset de vanskeligstilte

Et vesentlig problem knyttet til tildeling av bolig, og knyttet til det boligsosiale arbeidet i sin helhet, er den store mangelen på boliger tilpasset målgruppene, det vil si de vans-

keligstilte på boligmarkedet. Det oppgis gjennomgående at det er mangel på boliger, og dette oppgis særlig å være et problem når det gjelder yngre personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk. Denne målgruppen har behov for bemannede boliger, det vil si at de har behov ikke bare for en bolig, men også for tjenester tilknyttet boligen. De har behov for oppfølging, og et sosialt fellesskap som kan støtte dem i bosituasjonen. Analysen viser også at det er stor mangel på kommunale utleieboliger. Dette har sammenheng med at kommunen i liten grad har klart å utvidet boligmassen, i takt med den store og økende etterspørselen. I tillegg er det et gjennomgående og kjent problem at det har vært liten gjennomstrømning i de kommunale utleieboligene.

4.5 Manglende gjennomstrømning i kommunale utleieboliger

Dersom man makter å svare på denne utfordringen, vil man kunne bidra til å redusere mangelen på kommunale utleieboliger. Analysen viser at mange beboere i kommunale utleieboliger forblir i disse over en lang periode, som overskrider 3-5 år. Dette har sammenheng med at det er en åpning i kontraktene om automatisk forlengelse etter 3 år. Det er behov for at kommunen i større grad følger opp leieforholdene for å sikre at kommunale utleieboliger tilbys til dem som har behov for bistand. Flere av våre informanter reiser spørsmål om alle som per i dag har en kommunal bolig virkelig har behov for det. Det oppgis at det trolig er mange som vil kunne bevege seg videre over i det private markedet, enten som leietager eller som eier av egen bolig.

4.6 Manglende booppfølging og -veiledning

Tilbudet om booppfølging og -veiledning oppgis å være manglende, og dersom denne styrkes vil det være mulig å øke gjennomstrømningen av beboere i kommunale utleieboliger. Et formål med å styrke booppfølgingen bør være å få bedre oversikt over situasjonen til beboere i kommunale utleieboliger. Dette for å kartlegge hvilke beboere som er i stand til å bevege seg videre i nye boforhold, for eksempel som leietager eller eier på det private boligmarkedet. Analysen viser at det er et generelt behov for styrket oppfølging av ulike typer brukere, det oppgis for eksempel at nyankomne flyktninger og innvandrere har behov for opplæring i norske boforhold, og hva som er forventninger mht naboskap og vedlikehold.

4.7 Sammenheng i virkemiddelbruk

Dette siste punktet vil heller betegne som et fokusområde enn en utfordring, da analysen ikke entydig viser at sammenhengen mellom bruk av virkemidler er svak. Likevel er det slik at en fragmentert organisering lik den Hamar har, impliserer utfordringer knyttet til helhetlig bruk av virkemidler. Det boligsosiale arbeidet er fordelt på ulike enheter, med forskjellige faglige tradisjoner og tilnærminger. Enhetene vil således ha ulik kompetanse når det gjelder boligsosiale virkemidler, og dette kan føre til at virkemidlene *ikke* ses i sammenheng. Kommunen bør tilstrebe at de involverte enhetene har en felles basiskompetanse, og felles rutiner, som kan bidra til en *helhetlig praktisering av virkemidler*.

Sammenheng i virkemiddelbruk omfatter ikke bare at Husbankens økonomiske virkemidler ses i sammenheng med hverandre, men også at de økonomiske virkemidlene ses i sammenheng med kommunens boligsosiale virkemidler.

5. ANBEFALINGER FOR DET VIDERE ARBEIDET

Vårt hovedinntrykk er at Hamar har foretatt et godt grunnlagsarbeid når det gjelder å kartlegge behov, og formulere tiltak for å møte disse behovene. Satsningen på deltakelsen i BoSo er også et skritt i riktig retning, og vi opplever at både politikere, administrasjonen og samarbeidspartnere har store forventninger til samarbeidet. Informantene våre oppgir at det har vært en styrking av forankringen av det boligsosiale arbeidet de senere årene, og vi opplever stor vilje til å ta tak i de utfordringene som foreligger. Hovedutfordringen til Hamar kommune er slik vi ser det å implementere tiltakene i praksis, og realisere de målsettingene som er nedsatt på det boligsosiale området. En av informantene uttrykte treffende at Hamar har vært gode til å ta sats, men at det er landingen som problemet, og som det må jobbes målrettet mot i tiden som kommer.

Det overordnede formålet med BoSo er at utvalgte bykommuner med særlige utfordringer knyttet til boligsosialt arbeid skal bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer gjennom et forpliktende og langsiktig partnerskap med Husbanken. Innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet og/eller som er avhengig av bistand for å kunne ha en tilfredsstillende bosituasjon. Husbanken har det overordnede ansvaret for programsatsningen, mens kommunene har ansvar for den lokale gjennomføringen. Løsningen der Husbanken og Hamar inngår et partnerskap innebærer at lokale forutsetninger for videre arbeid kan ivaretas løpende, og at kommunen kan trekke inn nødvendig assistanse underveis. Vi vil også trekke frem mulighetene til gjensidig læring som ligger i et godt forankret partnerskap. Partnerskapet med Husbanken åpner ikke bare for at Hamar kommune kan utvikle sine tjenester og tilbud, men også for at Husbanken kan utvikle sin kompetanse og sitt virkemiddelapparat, og dermed bidra til å skape praktiske løsninger som sikrer mest mulig effektivitet i det boligsosiale arbeidet.

5.1 Kommunens planer for veien videre – Boligplan for Hamar 2010-2013

Et sentralt styringsdokument som vil være førende for det boligsosiale arbeidet i Hamar kommune i tiden fremover er boligplanen for 2010-2013. Våre anbefalinger bør ses i sammenheng med innholdet i boligplanen. I det følgende presenterer vi noen sentrale visjoner og målsettinger som er nedfelt i *høringsutkastet* til boligplanen.

Visjonen i boligplanen er "egen bolig i egnet miljø", og det er denne visjonen det skal arbeides mot i det generelle boligarbeidet i kommunen. Det er en egen boligsosial del som omhandler behov og løsninger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Generelle boligpolitiske mål dreier seg om å oppnå forutsetningene i SMAT-planen om å bygge 150-200 nye boliger per år, og om å ha god styring på tomter og potensielle utbyggingsarealer. Kommunen skal i forbindelse med dette vurdere å etablere et kommunalt tomteselskap som skal drive strategisk kjøp av tomter, utvikle tomter mht fremtidige behov, samt bidra til å dekke eksisterende behov. Det fremgår av vår analyse at våre informanter etterlyser at kommunen skal være en mer aktiv aktør på boligmarkedet, og etableringen av et tomteselskap kan være et svar på dette. Det skal også være variasjon i botilbudet. Andre generelle boligpolitiske mål er at kommunen skal benytte Husbankens virkemidler slik at de som har mulighet kan eie sin egen bolig, samt at kommunen skal sikre boligtilbudet til vanskeligstilte. Den boligsosiale delen i boligplanen består av tre programområder: boligutvikling, kommunale utleieboliger og boveiledning. Det er spesifisert mål og tiltak under hvert av disse programområdene. Under presenterer vi programområdene med tilhørende mål.

1. Programområde boligutvikling

- Hamar kommune skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging, slik at flest mulig kommer inn i boligmarkedet
- Legge til rette for en variert boligsammensetning og integrering av ulike brukergrupper i boligmarkedet

2. Programområde kommunale utleieboliger

- Sørge for at den kommunale boligmassen kan dekke tilbudet til innbyggere som på grunn av lav inntekt eller andre årsaker ikke klarer å skaffe bolig på det private markedet
- I kommunale boliger skal det opprettholdes byggtekniske, hygieniske og miljømessige standarder
- Organisering, drift og vedlikehold av den kommunale boligmassen skal være hensiktsmessig og gjenspeile aktuelle behov og utfordringer
- Kommunen skal ha egen forskrift om tildeling av kommunale utleieboliger, tildeling skal skje etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven
- Kommunen skal ha rutiner for oppmelding av boligbehov og sikre at det finnes oppdatert kunnskap over behovene

3. Programområde booppfølging og boveiledning

- Legge til rette for at de som ikke klarer seg selv i egen bolig får hjelp til å mestre det
- Hamar kommune skal jobbe for bred brukermedvirkning når det gjelder booppfølging og boveiledning
- Kommunen skal benytte seg av Husbankens virkemidler for å styrke booppfølging og botrening

Hamar kommune nedsetter med disse programområdene hva som skal være *fokusområder* på det boligsosiale arbeidet i den kommende perioden. Dette er fokusområder som i stor grad samsvarer med funn i vår analyse, at det er behov for å utvide boligmassen tilpasset vanskeligstilte, herunder også massen av kommunale utleieboliger, samt at det er behov for å styrke booppfølgingen. Imidlertid indikerer vår analyse at det er en forutsetning at kommunen foretar enkelte grep på et mer overordnet nivå, for at kommunen skal være i stand til å realisere de målene som er konkretisert.

5.2 Våre anbefalinger for veien videre

Analysen viser at det boligsosiale arbeidet siden 1997 har vært preget av svak måloppnåelse. I boligpolitisk utredning fra 1997 kommer det blant annet frem at det er behov for å utbedre tilbudet når det gjelder kommunale utleieboliger, samt at det er nødvendig å styrke booppfølgingen. Dette er områder som også vurderes som manglende både i boligplan for 2004-2007, og i evalueringen av denne. Det har også vært stilt spørsmål ved kartleggingsarbeidet, og selv om dette arbeidet kan utbedres, har vi inntrykk av at kommunen har hatt en viss oversikt over behovene. Hovedproblemet har etter vår forståelse vært å tilfredsstille behovene, og implementere nedfelte tiltak i praksis. Våre anbefalinger er formulert med det formål å øke kommunens muligheter til å implementere tiltak og realisere målsettinger. Våre anbefalinger for det videre arbeidet er at kommunen bør:

- Vurdere organisatoriske endringer
- Avklare roller og ansvar
- Innføre vedtaksbasert tildeling
- Anskaffe/bygge flere boliger tilpasset målgruppene
- Øke gjennomstrømningen i kommunale utleieboliger
- Styrke booppfølging og -veiledning
- Styrke samarbeid med øvrige aktører

Under beskriver vi nærmere våre anbefalinger.

5.2.1 Vurdere organisatoriske endringer

Vår første anbefaling dreier seg om at kommunen bør vurdere organisatoriske endringer som kan bidra til å effektivisere arbeidet på det boligsosiale området. Det fremgår av

vår analyse at kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet er fragmentert, da arbeidet er fordelt på ulike driftsenheter og fremstår som uoversiktlig for våre informanter. For eksempel har vi inntrykk av at det er lite dialog mellom de ulike enhetene og servicekontoret, som forvalter Husbankens økonomiske virkemidler. Det oppleves behov for større grad av koordinering i det boligsosiale arbeidet. Boligforum er etablert for å bedre koordineringen, men det kan settes spørsmål ved om etableringen av forumet er tilstrekkelig. For at det boligsosiale arbeidet skal fungere enhetlig og koordinert, må det opprettes kommunikasjonskanaler som kan benyttes i det daglige arbeidet. Dette vil være nødvendig for at tjenesteapparatet skal kunne fungere som en samlet enhet. I Hamar er det nødvendig å etablere gode rutiner for samarbeid, konsultasjon og varsling mellom de ulike enhetene. Det bør etableres gode rutiner for å henvise brukere videre til andre instanser ved behov, og for å se tilbud i sammenheng.

Organisatoriske endringer bør også vurderes mht å sikre sammenheng i virkemiddelbruk. Husbanken anbefaler at alle boligøkonomiske virkemidler samles i én enhet, slik at man har en *samforvaltning* av økonomiske virkemidler. Samtidig er det viktig at de økonomiske virkemidlene ses i sammenheng med øvrige boligsosiale virkemidler som kommunale utleieboliger og booppfølging. En løsning som Hamar kommune bør vurdere er å etablere en boligavdeling med ansvar for å forvalte eller i det minste koordinere sentrale boligsosiale virkemidler, både økonomiske og kommunale. Det vil si at det etableres en avdeling med tilstrekkelige ressurser til å forvalte virkemidler som bostøtte, startlån, boligtilskudd, tildeling av kommunale boliger og oppfølgingstjenester, og som også iverksetter virkemiddelbruk på bakgrunn av reelle behov på det boligsosiale feltet. Dette kan bidra til et mer helhetlig og samordnet boligsosialt arbeid.

5.2.2 Avklare roller og ansvar

Vår analyse viser at det er nødvendig å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen på det boligsosiale området, på bakgrunn av at flertallet av informantene i de kvalitative intervjuene opplever at dette bør gjøres. Det fremgår at aktørene på det boligsosiale området har ulike forståelser av både egen og andres rolle på det boligsosiale området. Dette gjelder for eksempel Boligforum, som ikke definerer arbeidsoppgaver og fordeling av ansvar klart nok. Det er altså et behov for å tydeliggjøre hvilke roller de ulike enheter og aktører skal ha og hvordan disse er ment å utfylle hverandre, både for deres egen del og for andres.

En måte å skape denne typen rolleavklaring og -forståelse er å bygge et felles forståelsesgrunnlag ved å arrangere felles samlinger, eller seminar, der man arbeider i fellesskap med å komme frem til hensiktsmessig rolleavklaring og ansvarsfordeling, samt med å komme frem til gode rutiner for varsling og henvisning. Dersom man i tillegg legger et hovedansvar for forvaltning og koordinering under én boligavdeling, vil seminaret kunne benyttes til å avklare forventninger knyttet til denne avdelingens virksomhet.

5.2.3 Innføre vedtaksbasert tildeling

Ved å innføre vedtaksbasert tildeling vil man skape og legge til rette for en mer oversiktlig tildelingsprosess, med rutiner for vurdering av søknader, og informasjon om og begrunnelse for tildelingsvedtak. Forvaltningsloven stiller spesifikke krav ved utforming av enkeltvedtak. Det stilles krav om at vedtaket skal være skriftlig, at vedtaket skal begrunnes, samt at begrunnelse skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes. Andre krav vedrørende vedtakets innhold er at det skal inneholde regler som vedtaket bygger på, de faktiske forhold som vedtaket bygger på, hovedhensyn ved skjønnsutøvelsen, og konkret hvilke ytelser som tildeles. I tillegg skal vedtak inneholde opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter.

Innføring av vedtaksbasert tildeling impliserer en rekke rutiner og arbeidsmåter, og det vil være essensielt at den avdelingen som skal forvalte denne oppgaven har nødvendige ressurser og kompetanser til å oppfylle de krav som stilles til utføringen av den. Inn-

føring av vedtaksbasert tildeling vil implisere større kostnader og personalressurser, men vi vurderer at de positive virkningene vil være større enn de negative.

5.2.4 Anskaffe/bygge flere boliger tilpasset målgruppene

Vår analyse viser at det er et stort behov for flere boliger som er tilpasset målgruppene. Det er behov både for flere kommunale utleieboliger av ulike typer, og spesielt for boliger med bemanning. Det fremgår at kommunen har en viss oversikt over boligbehovet, men at kartleggingsarbeidet likevel bør systematiseres bedre. En måte å tilrettelegge for et mer enhetlig kartleggingsarbeid er å implementere verktøyet Bokart, et verktøy som kommunen allerede har tilgjengelig men som ikke er blitt tatt i bruk. Vi anbefaler at verktøyet gjøres klart til bruk slik at det kan benyttes til å kartlegge behovene i kommunen.

Kommunen bør ta en mer aktiv rolle når det gjelder å styre tomte- og byggeutviklingen, ved å undersøke muligheter for å integrere boliger tilpasset målgruppene i nye og mulige utviklingsprosjekter. En mulighet for å styrke dette ligger i at kommunen utvikler bedre interne rutiner i forbindelse med behandlingen av reguleringsplaner. Dette er et arbeid som per i dag ser ut til å foregå uavhengig av boligsosiale behov, men hvor man med en mer helhetlig tilnærming vil kunne identifisere flere utbyggingsmuligheter. Klarer en å gjennomføre dette vil en også kunne oppnå en bedre spredning på den framtidige kommunale boligmassen.

5.2.5 Øke gjennomstrømningen i kommunale utleieboliger

Analysen viser at det er et klart behov for å øke gjennomstrømningen av beboere i kommunale utleieboliger. Den svake gjennomstrømningen bidrar til lang venteliste og lang ventetid for boligsøkere. Ved å øke gjennomstrømningen kan man bidra til å redusere mangelen på kommunale utleieboliger. Hamar kommune bør således utrede mulighetene for å endre form og innhold i kontraktene som benyttes ved leie av kommunal bolig.

Hamar kommune bør også opparbeide seg en bedre oversikt over situasjonen til beboere i kommunal bolig, slik at de som klare for det, kan veiledes videre i et annet boforhold. Det fremgår av annen litteratur at det å bli boende for lenge i en kommunal bolig, verken er bra for beboeren eller andre som har større behov for tilbudet. Å bli boende for lenge i en kommunal bolig kan bli en "fattigdomsfelle" for dem det gjelder, og det er derfor vesentlig å gjennomgå alle husleiekontrakter med jevne mellomrom for å vurdere om beboeren fortsatt tilfredsstillende kriteriene for å bo i en kommunal bolig⁸. Dette henger sammen med vår neste anbefaling, styrking av booppfølgingen.

5.2.6 Styrke booppfølging og -veiledning

Hamar kommune bør vurdere muligheter for hvordan arbeidet knyttet til booppfølging og -veiledning kan forbedres. Analysen viser at tilbudet om denne typen tjenester oppleves som manglende. En styrket booppfølging rettet mot beboere i kommunale utleieboliger, med det formål å hjelpe aktuelle beboere over i andre boforhold, vil bidra til å frigjøre flere kommunale utleieboliger. Våre informanter vurderer også at det er et stort antall personer som har behov for bistand og veiledning i det å bo, og som ikke får dekket sine behov fra kommunens tjenesteapparat.

5.2.7 Styrke samarbeid med andre aktører

Analysen viser at man ved å trekke inn ressurser og kompetanser som ligger hos andre aktører, kan bidra til å avlaste kommunens arbeid på det boligsosiale området. Det eksisterer for eksempel frivillige aktører som har driver oppfølging av og dialog med vanskeligstilte, og som kommunen bør avklare samarbeidet med. Det er også behov for å bedre samarbeidet med private utleiere. Det fremgår at private utleiere opplever kommunens praktisering av kommunal garanti som manglende og lite fleksibel. Det

⁸ Econ Pöyry, 2008. *Kommunale utleieboliger: Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Utarbeidet for Husbanken

oppgis at det i Hamar er tidsfrister forbundet med garantien som utleiere har problemer med å overholde, og at garantien kun dekker uteblitt husleie og *ikke* skader på boligen. Ved å revidere denne praksisen vil man kunne bidra til at private utleiere blir mer åpne for å bosette målgruppene.

Brukerorganisasjoner bør også involveres i planlegging og gjennomføring av det bolig-sosiale arbeidet, da det er viktig å få innsikt i hvordan brukere forstår og opplever kommunens innsats på området. Et redskap som kommunen bør vektlegge i det videre arbeidet, og som vi ser blir vektlagt i høringsutkast til boligplan for 2010-2013, er individuell plan. Individuell plan er et redskap og en ordning som fremmer samordning av tjenester, brukermedvirkning, og individuell tilpasning av tjenestetilbud.

6. REFERANSELISTE

Litteratur

Econ Pöyry. 2008. *Kommunale utleieboliger: Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Utarbeidet for Husbanken

Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll. 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA rapport 18/2008

Rambøll. 2008. *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Husbanken region Midt-Norge

Torgersen, Ulf. 1987. "Housing: the Wobbly Pillar under the welfare state", in *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, Turner B. et al (eds). Almqvist and Wiksell: Stockholm

Offentlige dokumenter

Arbeidsplan for boligforum 2008-2011 (2008). Hamar kommune

Boligpolitisk utredning (1997). Hamar kommune

Boligplan for Hamar 2004-2007 (2004). Hamar kommune

Evaluering av boligplan for Hamar 2004-2007 og Utredning boligpolitiske bestillinger knyttet til strategimøtet 2007 (2007). Hamar kommune

Handlingsplan for oppfølging av boligplanens boligsosiale del (2004). Hamar kommune

Høringsutkast til boligplan for handlingsperioden 2010-2013. Hamar kommune

Kommuneplan for Hamar 2005-2016 Samfunnsdel. Hamar kommune

Plan for helhetlige og koordinerte tjenester (2008). Hamar kommune

Rusmiddelpolitisk handlingsplan for Hamar 2008-2012 (2008). Hamar kommune

Sosialtjenesteloven § 3-4. *Boliger til vanskeligstilte*

Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet

Utredningsrapport om fattigdom blant barn og unge i Hamar kommune (2007). Hamar kommune

Internettkilder

Vellykket flyktningpolitikk i Vegårshei, artikkel på Husbankens nettsider:
<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Flyktninger/Vegarshei%20lykkes%20i%20arbeidet%20med%20bosetting.aspx> (lesedato: 15/01/2010)

7. VEDLEGG

7.1 Begrepsavklaringer

Her presenterer vi vår forståelse av en rekke begreper som er benyttet i rapporten.

Boligosialt arbeid

Vi legger en bred forståelse av boligosialt arbeid til grunn i denne rapporten. Boligosialt arbeid omfatter alt fra kommunenes innsats for å framskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetning for å mestre sin bo- og livssituasjon.

Boligosiale virkemidler

Boligosiale virkemidler omfatter i denne rapporten Husbankens og andre økonomiske virkemidler, og kommunale tjenester og tiltak rettet mot å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

Andrelinjetjenesten

Andrelinjetjenesten, eller spesialisthelsetjenesten, er den delen av helsevesenet som har ansvar for somatiske og psykiatriske sykehus, andre institusjoner, samt ambulansetjenesten.

Frivillig sektor

Frivillig sektor, eller tredje sektor, består av frivillige personer og organisasjoner som yter tjenester til allmennheten.

SIFO

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har utarbeidet et *standardbudsjett* som viser hvilke forbruksutgifter som er vanlig for ulike typer hushold. SIFOs standardbudsjett kan dermed benyttes til å regne ut hvor store låneutgifter et gitt hushold kan make å betjene.

Bokart

Bokart er et elektronisk verktøy som kan benyttes til å kartlegge boligbehov på en systematisk og enhetlig måte.