

NOU

Norges offentlige utredninger

2011:15

Rom for alle

En sosial boligpolitikk for framtiden



Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Bedre rustet mot finanskriser.
Finansdepartementet.
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.
Nærings- og handelsdepartementet.
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.
Kommunal- og regionaldepartementet.
4. Mat, makt og avmakt.
Landbruks- og matdepartementet.
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
Arbeidsdepartementet.
6. Et åpnere forskningssystem.
Kunnskapsdepartementet.
7. Velferd og migrasjon.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
8. Ny finanslovgivning.
Finansdepartementet.
9. Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.
Helse- og omsorgsdepartementet.
10. I velferdsstatens venterom.
Justis- og politidepartementet.
11. Innovasjon i omsorg.
Helse- og omsorgsdepartementet.
12. Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.
Kulturdepartementet.
13. Juryutvalget.
Justis- og politidepartementet.
14. Bedre integrering.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
15. Rom for alle.
Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2011:15**

Rom for alle

En sosial boligpolitikk for framtiden

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. mai 2010.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 11. august 2011.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1107-9

07 Aurskog AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Boligutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. mai 2010. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 11. august 2011

Bjørn Arild Gram
(leder)

Jan Fridthjof Bernt

Kirsti Kolle Grøndahl

Inger Lise Skog Hansen

Øystein Johannesen

Martin Mæland

Viggo Nordvik

Roar Stangnes

Lene Vågslid

Inger Østensjø

Mariann Jodis Blomli

Kim Christian Astrup

Benedikte Endresen

Ane Seip Flaatten

Per-Erik Torp

Innhold

Del I	Mandat, innledning og sammendrag	9	5.2	Boutgifter og bostandard	31
1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	11	5.3	Bolig som en del av velferds- politikken	32
1.1	Mandat og sammensetning	11	5.3.1	Kommunenes boligsosiale arbeid	32
1.2	Utvalgets arbeid	13	5.3.2	Statlige styringsdokumenter og innsatsområder	33
1.3	Rammer for utredningen	13	5.4	Utvalgets vurderinger	35
2	Innledning og sammendrag	15	5.4.1	Hva er en sosial boligpolitikk?	35
2.1	Innledning	15	5.4.2	En sosial boligpolitikk for framtiden	35
2.2	Utvalgets hovedkonklusjoner	15	Del III	Vanskeligstilte på bolig- markedet	37
2.2.1	Bolig gir mer velferd	15	6	Vanskeligstilte på bolig- markedet	39
2.2.2	Et boligsosialt løft i kommunene ..	16	6.1	Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet?	39
2.2.3	Boligeie for flere vanskeligstilte ...	16	6.1.1	Definisjoner	39
2.2.4	Et mer velfungerende leiemarked	16	6.1.2	Hva er en tilfredsstillende bosituasjon?	40
2.3	Sammendrag	16	6.1.3	Handlingsrom	40
2.3.1	Del II Bolig og velferd	16	6.1.4	Den empiriske tilnærmingen	42
2.3.2	Del III Vanskeligstilte på bolig- markedet	17	6.2	Omfang og sammensetning	42
2.3.3	Del IV Roller og organisering i boligpolitikken	19	6.2.1	Flest aleneboende	42
2.3.4	Del V Økonomiske og administrative konsekvenser	19	6.2.2	De fleste leier bolig	43
Del II	Bolig og velferd	21	6.2.3	Mange bor i Oslo	44
3	Bolig og velferd	23	6.2.4	Mange er innvandrere	45
3.1	Boligens betydning for velferd og levkår	23	6.2.5	Ustabil tilknytning til arbeids- markedet	45
3.2	Bolig og fordeling	24	6.3	Betydningen av de statlige virkemidlene	45
4	Boligmarkedets rammer for en sosial boligpolitikk	25	6.3.1	Bostøtte	47
4.1	Boligmarkedets betydning for tilbud og fordeling	25	6.3.2	Startlån	47
4.2	Boligmarkedet som kilde til ulikhet	26	6.3.3	Tilskudd til etablering og tilpasning	48
4.2.1	Eiemarkedet og leiemarkedet	26	6.3.4	Samspillet mellom virkemidlene ..	49
4.2.2	Geografiske forskjeller	26	6.4	Utvalgets vurderinger	49
4.3	Offentlige inngrep i bolig- markedet	27	6.4.1	Flere må få en bedre bosituasjon ..	49
4.4	Effekter av offentlige inngrep	27	6.4.2	De statlige virkemidlene	50
4.4.1	Intervensjoner på etterspørsels- siden	27	6.4.3	Kunnskap om vanskeligstilte og deres boligbehov	51
4.4.2	Intervensjoner på tilbudssiden	27	6.5	Utvalgets tiltak	52
4.4.3	Tilbudsrettede vs. etterspørsels- rettede tiltak	28	6.5.1	En bedre bostøtte for barne- familier	52
4.5	Utvalgets vurderinger	28	6.5.2	Justering av bostøtten etter bolig- og leieprisutviklingen	52
5	Den sosiale boligpolitikken	30	6.5.3	Lik dekningsgrad i bostøtten	52
5.1	Utviklingen av politikkområdet	30	6.5.4	Styrking av tilskuddet til tilpasning i bolig	52
5.1.1	Den boligsosiale vendingen	30	7	Eierlinja	53
5.1.2	Sosial boligpolitikk	31	7.1	Fordeler og ulemper med boligeie	53

7.1.1	Rimeligere å eie	53	8.4.2	Lov om ikke-kommersielle utleie- boliger	70
7.1.2	Stabile og trygge boforhold	54	8.5	Husleietvistutvalget	70
7.1.3	Sosiale gevinster	54	8.6	Leieboerforeninger	70
7.1.4	Bedre og rimeligere vedlikehold .	54	8.7	Utvalgets vurdering	71
7.1.5	Ulemper ved boligeie	55	8.7.1	Rammer for strategier og tiltak	71
7.2	Utfordringer med å få flere vanskeligstilte i eid bolig	55	8.7.2	Regulering av leielengde	71
7.2.1	Økonomiterskelen	55	8.7.3	Leiefastsettelse og leiepris- statistikk	72
7.2.2	Kompetanseterskelen	56	8.7.4	Bedrede boforhold	72
7.2.3	Tilgjengelighetsterskelen	56	8.8	Utvalgets tiltak	74
7.3	Risiko ved boligeie	56	8.8.1	Utrede modeller for utleie med sosiale formål	74
7.4	Mulige strategier for å bosette flere i eid bolig	57	8.8.2	Flere studentboliger	74
7.4.1	Boligtilskudd	58	8.8.3	Utvidelse av Husleietvistutvalget ..	74
7.4.2	Rente- og avdragsfritt lån	58	8.8.4	Styrket leieboerorganisering	74
7.4.3	Startlån	58	8.8.5	Frivillig sertifiseringsordning for utleiere	75
7.4.4	Bostøtte	59	8.8.6	Økt kunnskap om useriøse utleiere og sanksjonsmuligheter ..	75
7.4.5	Delt eierskap	59			
7.4.6	Leie-til-eiemodeller	60	9	Kommunal utleie	76
7.5	Strategier for å redusere risiko ved eie	60	9.1	Det kommunale utleietilbudet	76
7.5.1	Fastrente	60	9.1.1	Formål og målgrupper	76
7.5.2	Bostøtte reduserer risiko ved boligeie	61	9.1.2	Omfang	76
7.5.3	Tapsdeling mellom kommune og startlånkunde	61	9.1.3	Eiendomsforhold og samarbeid med private aktører	77
7.5.4	Fra eie til leie	62	9.1.4	Rettigheter og plikter	77
7.5.5	Gjeldsregister	62	9.2	Boligmasse og boligbehov	78
7.6	Eksempler på effekt av ulike strategier	62	9.2.1	Hvorfor et kommunalt utleie- tilbud?	78
7.7	Utvalgets vurdering	62	9.2.2	Utvikling i målgrupper	78
7.8	Utvalgets tiltak	64	9.2.3	Kapasitetsutfordringer	79
7.8.1	Startlån med risikodempende tiltak	64	9.2.4	Differensiert botilbud	79
7.8.2	Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån	65	9.2.5	Bomiljø	79
7.8.3	Målrettet politikk for leie til eie	65	9.2.6	Barn i kommunale boliger	80
			9.2.7	Spesialtilpassede boliger – boformer og lokalisering	81
8	Det private leiemarkedet	66	9.2.8	Vedlikeholdskostnader	82
8.1	Aktørene	66	9.2.9	Vedlikeholdsetterslep	82
8.1.1	Leiere er en sammensatt gruppe .	66	9.2.10	Kommunal forvaltning	82
8.1.2	Flest småskalautleiere	66	9.2.11	Kommunaløkonomiske hensyn	83
8.2	Leiemarkedets virkemåte	67	9.3	Statlige subsidier til kommunale boliger	83
8.2.1	Markedsmekanismene og karaktertrekk ved aktørene	67	9.3.1	Statlige subsidier	83
8.2.2	Leiemarkedet i ulike deler av landet	68	9.3.2	Styring og forvaltning av tilskuddsordningene	84
8.2.3	Boligbeskatningens innvirkning .	68	9.4	Subsidiering av beboeren	84
8.3	Vanskeligstilte på det private leiemarkedet	68	9.4.1	Subsidiert husleie	84
8.3.1	Hvem er vanskeligstilte?	68	9.4.2	Kommunal bostøtte	85
8.3.2	Trekk ved leietilbudet som kan forsterke boligproblemer	69	9.5	Utvalgets vurdering	85
8.4	Ikke-kommersielle boliger	69	9.5.1	Behov for flere kommunale boliger	85
8.4.1	Om begrepet ikke-kommersielle boliger	69	9.5.2	Bedre utnyttelse av den eksisterende boligmassen	86
			9.5.3	Gode boliger og bomiljø	86

9.5.4	Botrygghet	87	10.7.1	Hvorfor blir det ikke færre bostedsløse?	104
9.5.5	God og effektiv kommunal utleiepraksis	87	10.7.2	Unge bostedsløse	104
9.5.6	Statlig tilrettelegging	88	10.7.3	Bolig- og tjenestemodeller som ivaretar individuelle behov	104
9.5.7	Strategier for å sikre at midlene brukes til formålet	88	10.7.4	Forebygging	104
9.5.8	Lovregulering som virkemiddel ...	89	10.7.5	Bistand til økonomisk disponering	105
9.5.9	Nettotilvekst som styringsindikator	89	10.8	Utvalgets tiltak	106
9.5.10	Subsidier til beboere	90	10.8.1	En samordnet innsats for unge	106
9.6	Utvalgets tiltak	90	10.8.2	Beredskapsplaner for bostedsløse barnefamilier	106
9.6.1	Flere egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser	90	10.8.3	En samlet statlig innsats	106
9.6.2	Tiltak for bedre vedlikehold	91	10.8.4	Oppfølgingstjenester i bolig	106
9.6.3	Forlenget nedskrivningstid på tilskudd til utleieboliger	91	10.8.5	Bolig som en del av behandlingen	107
9.6.4	Forvaltningsskole og veileder	91			
9.6.5	Styrke forvaltningen av tilskuddet til utleieboliger	92	Del IV	Roller og organisering i boligpolitikken	109
9.6.6	Økt fleksibilitet i bruken av tilskuddene	92	11	Boligsosialt arbeid i kommunene	111
10	Arbeidet med bostedsløshet	93	11.1	Ulike premisser – ulike kommuner	111
10.1	Utviklingen av bostedsløshet	93	11.2	Hva er boligsosialt arbeid?	112
10.1.1	Definisjon	93	11.3	Ressursbruk	112
10.1.2	Nasjonale kartlegginger	94	11.4	Kommunal gjennomføring	114
10.1.3	Personer med rusavhengighet og psykiske lidelser er overrepresentert	94	11.4.1	Suksessfaktor 1: Samordning	114
10.1.4	Flere unge bostedsløse	94	11.4.2	Suksessfaktor 2: Forankring og eierskap	116
10.1.5	Barnefamilier	95	11.4.3	Suksessfaktor 3: Overordnet strategi for det boligsosiale arbeidet	116
10.2	Midlertidige botilbud	95	11.4.4	Suksessfaktor 4: Boligsosial kompetanse	118
10.3	Årsaker til bostedsløshet	96	11.4.5	Suksessfaktor 5: Økonomiske ressurser	119
10.4	Nasjonale strategier	96	11.5	Samarbeidspartnere	119
10.4.1	Nasjonalt fokus	96	11.5.1	Husbanken som kommunal støttespiller	119
10.4.2	Statlige virkemidler	97	11.5.2	Kommunesamarbeid	119
10.5	Sårbare overganger	98	11.5.3	Frivillig sektor og private aktører	120
10.5.1	Løslatelse fra fengsel til egen bolig	98	11.6	Utvalgets vurderinger	120
10.5.2	Utskrivelse fra institusjon til egen bolig	98	12	Rollefordelingen mellom stat og kommune	122
10.5.3	Unge på vei til en selvstendig tilværelse	98	12.1	Rammevilkår	122
10.6	Bolig- og tjenestemodeller	99	12.1.1	Dialog og veiledning	122
10.6.1	Bosettingsstrategier	100	12.1.2	Økonomiske virkemidler	122
10.6.2	Brukerperspektiv	101	12.1.3	Lovregulering	123
10.6.3	Et bredt spekter av bo- og tjenestemodeller	101	12.1.4	Nasjonale mål og kommunal rapportering	127
10.6.4	Boligbehov hos personer med rusavhengighet og psykiske lidelser	102	12.2	Statlige myndigheter og tilgrensende politikkkfelt	128
10.6.5	Individuell plan	102	12.2.1	Kommunal- og regionaldepartementet	128
10.6.6	Økonomisk rådgivning og forvaltning av inntekt	103			
10.7	Utvalgets vurderinger	104			

12.2.2	Øvrige departement og underliggende virksomheter	128	13.3.1	Flere egnede kommunale boliger	139
12.2.3	Fylkesmannsembetene	129	13.3.2	Tiltak for å redusere vedlikeholds- etterslepet i den kommunale utleiesektor	140
12.3	Husbanken som støttespiller for kommunene	129	13.4	Flere studentboliger	140
12.3.1	Organisering	130	13.5	Lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte	140
12.3.2	Samarbeidspartnere	130	13.6	Styrking av boligsosialt kompetansetilskudd og oppfølgingstilskudd	140
12.3.3	Boligsosiale satsingskommuner ..	131	13.7	Styrking av bostøtten	140
12.4	Utvalgets vurderinger	131	13.7.1	En bedre bostøtte for barne- familier	141
12.4.1	Statlig sektorisering og samordning	131	13.7.2	Lik dekningsgrad i bostøtten	141
12.4.2	Husbankens framtidige rolle	132	13.8	Økt tilpasningstilskudd	141
12.4.3	Kommunens ansvar	132	13.9	Samlet oversikt over utvalgets tiltak	141
12.5	Utvalgets tiltak	133		Litteraturliste	148
12.5.1	Husbanken som statlig samordner	133		Vedlegg	
12.5.2	Styrke boligsosialt kompetanse- tilskudd	133	1	Retten til bolig og oppfølgings- tjenester En utredning for Kommunal- og regional- departementet / Boligutvalget	152
12.5.3	Lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte	133	2	Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv	171
12.5.4	Rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud	134	3	Kartlegging av omfanget og sammensetningen av vanskelig- stilte på boligmarkedet – en dokumentasjonsrapport	181
12.5.5	Tydeliggjøre ansvar for forsvarlig bosituasjon som del av kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester	135	4	Økonomiske virkemidler av betydning for den sosiale boligpolitikken	183
12.5.6	Boligsosialt arbeid som del av velferdsutdanningen	136	5	Utviklingstrekk i boligmarkedet 2000–2010	189
12.5.7	Bedre datagrunnlag for å vurdere måloppnåelse	136			
Del V	Økonomiske og administrative konsekvenser	137			
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	139			
13.1	Samfunnsøkonomiske effekter av boligsosialt arbeid	139			
13.2	Tiltak for at flere kan eie	139			
13.3	Styrking av den kommunale utleiesektor	139			

Utrykte vedlegg

- 1 Eierskapspotensialet til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, Aarland, K. NOVA 2011
- 2 Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt, Røed Larsen, E. og D.E. Sammervoll. BI 2011

Del I
Mandat, innledning og sammendrag

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Mandat og sammensetning

Boligutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. mai 2010, og ble gitt følgende mandat:

«Innleiing

Norsk bustadpolitikk blir ofte karakterisert som vellukka. Åtte av ti eig sin eigen heim. Den private bustadmassen er generelt særst godt halden ved like og Noreg er i verdstoppen når det gjeld bustadareal per person. I ein femtiårsperiode frå andre verdskrig vart subsidiane i bustadpolitikken retta inn mot å auke bustadbygginga. Husbanken ga subsidierte lån til bustadbygging til folk flest. På midten av 1990-talet vart Husbanken sin subsidieprofil lagt om. Heretter vart subsidiane løyvde som selektive tilskot til konsumentar og til prioriterte kvalitetar i bustadbygginga. Med St. meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken vart den sosiale profilen i bustadpolitikken stadfesta og velferdsforankringa tydeleggjort.

Enkelte grupper og hushald har, av ulike årsaker, ikkje fått ta del i den generelle velstandsauken i Noreg. Ikkje minst er dette synleg innanfor bustadpolitikken. Arbeidet med bustadløyse har særleg vist dette. Riksrevisjonen retta i sin forvaltingsrevisjon i 2008 kritikk mot innsatsen overfor mot vanskelegstilte på bustadmarknaden. Det vart peika på manglar med den statlege styringa og den kommunale gjennomføringa av bustadpolitikken.

Mandat for utvalet

Utvalet skal drøfte og gje tilrådingar på korleis sentrale oppgåver i den sosiale bustadpolitikken skal møtast i åra framover. Arbeidet kan organiserast etter følgjande tredeling:

- Viktige utfordringar
- Status for arbeidet
- Tiltak for å betre måloppnåinga

Tiltak det blir gjort framlegg om må synleggjere budsjettmessige kostnader. Det må også bli gjort framlegg om tiltak innanfor budsjettneøytrale ram-

mer. Spørsmål knytte til skattlegging av bustader er ikkje ein del av mandatet.

Utvalet skal særleg vurdere følgjande bustadpolitiske problemstillingar og utfordringar:

Rollefordelinga

Arbeid, utdanning, helse og bustad er dei fire grunnpilarane i velferdspolitikken. Desse velferds-komponentane må sjåast i samanheng. Bustadpolitikken er avhengig av god samordning med andre politikkområde. Til skilnad frå dei andre politikkområda er den sosiale bustadpolitikken i lita grad lovregulert, men byggjer på måloppnåing gjennom øyremerka tilskot, låneordningar, bustøtte, informasjon og kompetanseoppbygging. Kommunane har hovudansvar for gjennomføringa av den sosiale bustadpolitikken. Riksrevisjonen (2008) peika på fleire problem med gjennomføringa av bustadpolitikken. Problema er ikkje åleine knytte til spørsmål om økonomiske rammer, men også om organiseringa og forvaltinga av det bustadsosiale arbeidet.

I lys av dette skal utvalet sjå på følgjande:

- kva rolle bustaden bør ha i eit velferdspolitisk perspektiv
- kommunane si rolle og organisering av oppgåvene i den sosiale bustadpolitikken
- den statlege styringa og juridiske forankringa av bustadpolitikken

Bustadbehov

Demografiske endringar i åra framover tilseier mellom anna at det vert fleire eldre. Mange av desse vil ha behov for tilrettelagde bustader. I bustadsektoren vil det også vere utfordringar knytte til personar med funksjonsnedsettingar, unge i etableringsfasen, flyktingar, bustadlause og økonomisk vanskelegstilte generelt.

Utvalet skal vurdere

- kva utfordringar som gjer seg gjeldande i forhold til bustadbehov for ulike grupper vanskelegstilte både i sentrale strok og i område med lågt folketal

- korleis statleg og kommunal innsats kan innrettast for å kome utfordringane best mogleg i møte

Utleigemarknaden

Undersøkingar har vist at leigarar har dårlegare levekår enn eigarar. For grupper med låge inntekter og for personar med eventuelle tilleggsvanskar er leigemarknaden ofte einaste moglegheit. Utvalet skal sjå på korleis leigemarknaden i Noreg fungerer. Det er særleg interessant å få kasta lys over butilhøve og levekår for dei mest utsette gruppene.

Utvalet skal:

- drøfte bustadpolitiske utfordringar og eventuelle tiltak knytte til den private leigemarknaden både i sentrale strok og i område med lågt folketal

Det er vidare naudsynt med ein gjennomgang av den kommunale utleigesektoren.

Utvalet skal:

- drøfte styringa og organiseringa av subsidiar retta inn mot den kommunale utleigesektoren
- Utvalet skal særleg ta utgangspunkt i korleis kommunane
 - skaffar bustader til vanskelegstilte
 - fastset husleige
 - bruker økonomisk sosialhjelp til bustad og kommunal bustøtte
- vurdere tiltak, innanfor gjeldande budsjettammer, for å sikre nettotilvekst av utleigebustader
- gå gjennom regelverk for ikkje-kommersielle bustader og eventuelt gjere framlegg om lovendingar eller ny lov, medrekna vurdere tiltak for å sikre at tilskot til ikkje-kommersielle bustader blir brukte etter føremålet

Bustadløyse

Arbeidet med bustadløyse har vore forankra i «Prosjekt Bostedsløse» (2001–2004) og den nasjonale strategien «På vei til egen bolig» (2005–2007). Arbeidet er no ein del av drifta til Husbanken. Arbeidet har tilført kunnskap om kva som skaper bustadløyse og om bustadlause sine levekår. Det går fram av siste teljing av bustadlause i Noreg (2008) at majoriteten (59 pst.) er avhengige av rusmiddel og at ein av tre truleg har ei psykisk lidning. For å lukkast med busettinga av bustadlause må kommunane disponere nok bustader med tilrettelagde tenester. Dette krev eit breitt samarbeid på tvers av sektorar og forvaltingsnivå.

Utvalet skal

- gjere opp status over arbeidet med bustadlause

- vurdere korleis fleire varige bustadløysingar, også med tilrettelagde tenester, kan skaffast for bustadlause og andre med samansette problem, mellom anna dei som kjem frå institusjonar

Bustaden som ramme for barn sine oppvekstvilkår

Barn blir hardt ramma av fattigdom. Nokre barnefamiljar i kommunalt disponerte bustader opplever dårleg bumiljø og dårleg fysisk standard. Mange familjar blir buande i fleire år i bustader som er meinte å vere gjennomgangsbustader. Barnefamiljar bur også i mellombelse butillbod.

Utvalet skal

- skildre utfordringane knytte til busetting for fattige barnefamiljar
- vurdere og drøfte tiltak for å sikre gode butilhøve for fattige barnefamiljar

Kartlegging av ressursbruk

Å få kartlagt den offentlege ressursbruken, både den statlege og kommunale, knytt til den sosiale bustadpolitikken, vil vere eit viktig utgangspunkt for å vurdere moglege nye tiltak, og for å vurdere høvet for omdisponering innanfor gjeldande rammes.

Utvalet skal

- kartleggje den offentlege ressursbruken knytt til den sosiale bustadpolitikken, både i staten og i kommunane

Heimel til å ta opp andre problemstillingar som utvalet finn relevant»

Utvalget ble bedt om å levere sin innstilling innen 15. juni 2011. Den endelige datoen ble senere satt til 11. august. Utvalget avsluttet sitt arbeid primo juni 2011.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Ordfører Bjørn Arild Gram, Steinkjer (leder)
- Fylkesmann Kirsti Kolle Grøndahl, Buskerud
- Forskningsleder Viggo Nordvik, Oslo
- Forskningsleder Inger Lise Skog Hansen, Oslo
- Professor Jan Fridthjof Bernt, Ulset
- Rådmann Inger Østensjø, Stavanger
- Boligsjef Roar Stangnes, Tromsø
- Administrerende direktør Øystein Johansen, Bergen
- Konsernsjef Martin Mæland, Oslo
- Lærer/stortingsrepresentant Lene Vågslid, Dalen

Bjørn J. Pedersen, Husbanken, har vært observatør. Husbanken har også bidratt med innspill og analyser i arbeidet.

Sekretariatet har bestått av prosjektleder Mariann Jodis Blomli (leder), seniorrådgiver Kim Christian Astrup, seniorrådgiver Benedikte Endresen, seniorrådgiver Ane Seip Flaatten og seniorrådgiver Per-Erik Torp, alle Kommunal- og regionaldepartementet.

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 12 møter, hvorav to gikk over to dager. Ett av møtene ble avvirket som et seminar med utvalgte kommuner – Stavanger, Hamar, Arendal, Lierne, Oslo og Malvik og med andre offentlige etater og interesseorganisasjoner – NAV, Namsfogden i Oslo, Leieboerforeningen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO). Sekretariatet har i tillegg hatt møter med en rekke statlige aktører, kommuner og interesseorganisasjoner.

Utvalget har lagt vekt på å innhente ny kunnskap om boligmarkedet og om hvilke muligheter vanskeligstilte har til å skaffe seg bolig. Flere av utredningene har gitt dokumentasjon som dels er positivt overraskende og dels urovekkende. Funnene utgjør en del av grunnlaget for utvalgets anbefalinger for den sosiale boligpolitikken for framtiden.

Utvalget har bestilt følgende utredninger og analyser:

- i. *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Kjelle-vold, A. Universitetet i Stavanger 2011 (vedlegg 1)
- ii. *Den boligsosiale vendingen*, Sørvold, J. NOVA 2011 (vedlegg 2)
- iii. *Barn i familjer med låga inntekster og deres boendeforholdene*, Magnusson Turner, L. NOVA 2011
- iv. *Boforhold blant lavinntektsfamilier. En gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur*, Magnusson Turner, L. og K. Stefansen. NOVA 2011
- v. *Boligtilskudd til etablering. Søkernes boligkarriere 2006–2008*, Barlindhaug, R. NIBR 2011
- vi. *Demografisk utvikling og boligbyggingsbehov*, Barlindhaug, R. NIBR 2011
- vii. *Eierskapspotensialet til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet*, Aarland, K. NOVA 2011 (utrykt vedlegg)
- viii. *Evaluerings av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*, Asplan Viak og Agenda Kaupang 2011
- ix. *Prinsipielt om boligpolitikk: Bolig, velferdsstat og rettferdig fordeling*, Bojer, H. 2011
- x. *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll, BI 2011 (utrykt vedlegg)
- xi. *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, Kvinge, J. og P. Medby NIBR 2011

Utredningene kan lastes ned fra Kommunal- og regionaldepartementets nettsider.

Utvalget har i tillegg hentet inn data fra Norsk Eiendomsinformasjon om kommunenes bruk av 10-prosentregelen i borettslag, og beregninger fra Statistisk sentralbyrå om lavinntektsgrupper i det private leiemarkedet og om omfang og sammensetning av vanskeligstilte på boligmarkedet. Norges Bank har gjort statistiske beregninger på startlånkunders risikoutsatthet. Utvalget har sendt ut spørreskjema til flere kommuner, og svar fra disse er benyttet i arbeidet.

1.3 Rammer for utredningen

Utvalget ser mandatet først og fremst som et oppdrag om å gi anbefalinger om tiltak for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er kommunene som er den sentrale boligpolitiske aktøren, og staten skal legge til rette for at de boligpolitiske målene kan nås.

Boligpolitikken har mange tilgrensende politikkområder, og den generelle boligpolitikken favner bredere enn vanskeligstilte på boligmarkedet. Utvalget er eksplisitt bedt om ikke å vurdere spørsmål om skatt på bolig. Derfor har utvalget tatt utgangspunkt i gjeldende skattesystem, men vil understreke at skattepolitikken er viktig for situasjonen på boligmarkedet. Det er også makroøkonomiske faktorer som konjunkturer, sysselsetting og renter, men også dette er forhold utvalget ikke har gått nærmere inn i.

Spørsmål om den generelle boligforsyningen er ikke en del av mandatet, men utvalget vil understreke at den demografiske utviklingen og takten i boligbyggingen er viktig for hvor mange som til enhver tid sliter på boligmarkedet. Jo større boligmassen er i forhold til befolkningen, jo større vil mulighetene være for å finne seg en bolig. Bygges det ikke nok boliger, er det en risiko for at omfan-

get av vanskeligstilte vil øke, uavhengig av den boligsosiale innsatsen.

Det er anslått at antall innbyggere over 16 år vil øke med 775 000 i neste 20-årsperiode. Ut fra dette anslås det å være behov for 500 000 nye boliger fram til 2031, altså behov for minst 25 000 flere boliger i året. I tillegg må avgangen av boliger dekkes opp. Mer enn en tredjedel av befolkningsveksten forventes å komme i Oslo- og Akershusområdet, med en vekst på rundt 34 pst. Også i Agder og Rogaland forventes det høy befolkningsvekst. Igangsettingen av nye boliger vil kunne være mer følsom for økonomiske konjunkturer i pressområder enn i andre deler av landet. Eksempelvis var nesten 29 pst. av igangsatte boliger ved inngangen av 2005 i hovedstadsområdet. Ved inngangen av 2010 var bare 16 pst. av igangsatte boliger i dette området. Dette viser at det er store variasjoner i boligbyggingen i området, men at det uansett ser ut til å være en for lav bygging sammenlignet med forventet demografisk utvikling.

Nesten to tredjedeler av den forventede befolkningsveksten kommer i form av økt antall personer over 60 år. En aldrende befolkning har betydning for hva slags type boliger det er behov for, fordi en høyere andel vil ha redusert funksjonsevne. Bare ti pst. av boligene har i dag full tilgjengelighet.

Boligbyggingen retter seg i liten grad inn mot vanskeligstilte generelt, med unntak av at nye boliger skal ha god tilgjengelighet. Brukte boliger har normalt lavere priser, slik at bruktboligmarkedet ofte vil være det mest relevante for personer med lave inntekter. Boligbyggingen kommer vanskeligstilte til gode enten når det bygges målrettet for denne gruppen eller når eksisterende boliger blir frigjort for dem. utfordringene i den sosiale boligpolitikken i årene framover må i hovedsak søkes løst i den eksisterende boligmassen. Dette gjelder for økonomisk vanskeligstilte, personer med nedsatt funksjonsevne og andre med behov

for tilpassede boliger. Det må likevel understrekes at det er behov for en tilstrekkelig høy boligbygging framover, i tillegg til boliger rettet inn mot ulike målgrupper i boligpolitikken.

Stat og kommune må bestrebe seg på å redusere saksbehandlingstiden i plan- og byggesaker. Det må til enhver tid være et tilstrekkelig antall byggeklare tomter og god tomteutnyttelse. Utbyggerne tar til syvende og sist beslutningene om å igangsette boligbygging, og dette gjør de ut fra lønnsomhetsbetraktninger. Byggenæringen må forventes å bygge effektivt og redusere omfanget av byggfeil slik at boliger ikke blir unødvendig dyre. Det er målkonflikter i boligbyggingen, for eksempel ønsket om tilførsel av rimelige boliger i markedet og ønsket om økt tilgjengelighet og redusert energibruk. Dette er temaer som har betydning for den sosiale boligpolitikken, men som *utvalget* ikke har gått nærmere inn på. Disse problemstillingene må drøftes i en videre ramme enn mandatet.

Utvalget er bedt om å se på situasjonen i både pressområder og områder med lave folketall. Den anslåtte befolkningsveksten vil ikke være likt fordelt over hele landet, og behovet for nye boliger ventes derfor å variere fra region til region. Flyttestrømmer og tendenser til sentralisering kan bety at boliger blir stående tomme i deler av landet. *Utvalget* har registrert at mange utkantkommuner har problemer med boligbygging i slike områder, blant annet som følge av at byggekostnadene overstiger boligens markedsverdi. Boligpolitikken kan representere en viktig utviklingsfaktor i områder med lavt folketall. Det distriktpolitiske målet om at alle skal kunne bo hvor de ønsker i landet er viktig, men må begrunnes ut fra andre hensyn enn en sosial boligpolitikk. De store boligsosiale utfordringene finnes først og fremst i byer og tettsteder. Det har derfor ikke vært naturlig for *utvalget* å diskutere tiltak for boligbygging i områder der dette ikke kan begrunnes ut fra boligsosiale hensyn.

Kapittel 2

Innledning og sammendrag

2.1 Innledning

Å ha et sted å bo er en forutsetning for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse. Den største utfordringen i den sosiale boligpolitikken i dag er at langt fra alle bor godt og trygt. For enkelte er ikke tilgang til bolig tilstrekkelig. Også et tilbud av tjenester vil være nødvendig for å kunne bo.

Koblingen mellom bolig og tjenester skaper de største utfordringene for gjennomføringen av en sosial boligpolitikk. Både på kommunalt og statlig nivå viser det seg at koordinering og samordning av tjenester er krevende. *Utvalget* anslår at rundt 150 000 personer kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Flere må få en bolig og et hjem å organisere sine liv ut fra. Derfor må kommunene gis et større handlingsrom, samtidig som det boligpolitiske ansvaret tydeliggjøres.

Det er i kommunene folk bor og utfordringene må derfor løses lokalt. Kommunene er både samfunnsutviklere og tjenesteleverandører, og har knappe ressurser. De står overfor store velferdsoppgaver, ikke minst på grunn av demografiske endringer. Å løse disse oppgavene krever oppmerksomhet om den enkeltes boligsituasjon, og evne til å finne helhetlige og individuelt tilpassede løsninger som både ivaretar bolig, behov for omsorg, kvalifisering eller annet. Dette er oppgaver som ikke bare er kostnadskrevede, men ofte også kompetansekrevende. Den sosiale boligpolitikken kan ikke løse oppgavene alene. Den boligpolitiske måloppnåelsen avhenger av at kommunene kan levere også på de andre velferdsområdene. Den sosiale boligpolitikken er således også en forutsetning for gjennomføring av en helhetlig og god velferdspolitik.

Boligpolitikken som har vært ført har jevnt over vært god. Bredden i den, og satsingen på at flest mulig skal eie sin bolig, har gitt folk flest mulighet til å ta del i velstandsutviklingen. For dem som ikke har tatt del i denne utviklingen, er terskelen inn i boligmarkedet blitt stadig høyere.

Boligmarkedet er dermed en sentral kilde til ulikhet, noe som underbygger behovet for en styrket offentlig innsats.

Utvalgets anbefalinger tar utgangspunkt i det gode boligsosiale arbeidet som gjøres i mange kommuner. Husbanken har vært gjennom en betydelig omstillingsprosess de siste 10–15 år, og er i dag en viktig boligsosial støttespiller for kommunene. Den framtidige sosiale boligpolitikken må bygge videre på dette når gapet mellom mål og resultater skal søkes redusert.

Det er god samfunnsøkonomi i å føre en aktiv og sosial boligpolitikk. Det viktigste er imidlertid anerkjennelsen av at alle trenger en bolig og et hjem for å kunne leve et verdig liv. Det skal være rom for alle.

2.2 Utvalgets hovedkonklusjoner

2.2.1 Bolig gir mer velferd

Alle har behov for et sted å bo og derfor må bolig være en sentral del av velferdspolitikken. Boligens betydning i velferdspolitikken kan synes underkommunisert. Ved bedre å ta hensyn til bolig i samfunnsplanleggingen generelt, og i det forebyggende boligsosiale arbeidet spesielt, kan levekår bedres for mange.

Bolig må, sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer. Staten må opptre som én enhet i sin dialog og samarbeid med kommunene. Husbankens rolle som boligsosial støttespiller for kommunene må forsterkes og videreutvikles. Husbanken bør også gis en rolle som samordner av statlig politikk overfor kommunene. I dette arbeidet må veiledning og dialog mellom Husbanken og kommunene være utgangspunktet for gode lokale løsninger. Kommunene må ha klarere juridiske rammer for sitt boligsosiale ansvar. Samtidig må de sikres økonomiske rammer som gjør det mulig å ivareta ansvaret.

2.2.2 Et boligsosialt løft i kommunene

Kommunene er iverksettere og gjennomførere av den sosiale boligpolitikken. Innsatsen vil gi flere resultater ved bedre intern organisering og planlegging, økt kommunalt handlingsrom, høyere boligsosial kompetanse – og ikke minst sterkere kommunalt eierskap til oppgavene.

Et boligsosialt løft er mulig dersom det blir lagt til rette for at kommunene kan løse oppgavene de er pålagt. Det boligsosiale arbeidet er sammensatt, krevende og fordrer eierskap og kompetanse. Dette er viktig for at kommunene skal utnytte handlingsrommet sitt. Husbanken skal bidra, men kommunene må selv være pådriver i arbeidet.

Forebygging er viktig. Kommunene bør sette mål for det boligsosiale arbeidet og integrere det i øvrig planverk. Stadig mer krevende velferdsoppgaver skal finne sin løsning i og av kommunene. Derfor må kommunene gis utvidet handlingsrom gjennom flere boliger for de mest utsatte gruppene, økte midler til kompetanse og tjenesteoppfølging og mer fleksible tilskuddsordninger.

Den kommunale utleiesektoren bør i størst mulig grad være et tilbud for en kort periode. Samtidig må boligkvalitet og bomiljø bli bedre, og midler til vedlikehold må sikres. En betydelig satsing på boliger for personer med rusavhengighet, psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser, sammen med bedre oppfølgingstjenester, skal gi kommunene bedre muligheter til å løse de største boligsosiale utfordringene.

2.2.3 Boligeie for flere vanskeligstilte

Boligeie har mange fordeler og bør bli mulig for flere enn i dag. Dette gjelder særlig for personer med stabil, om enn lav inntekt. Dagens leiemarked kan forsterke problemene for vanskeligstilte. For mange vil boligeie derfor være både et bedre og rimeligere alternativ. Det er stort potensial for eieretablering blant vanskeligstilte, dersom de skjermes bedre mot risiko. Gjennom en mer fleksibel bruk av startlån, boligtilskudd og tapsfond, vil det være økonomiske og sosiale gevinster å hente for den enkelte, for det offentlige og for samfunnet som helhet. I stor grad er dette mulig å få til innenfor gjeldende bevilgninger og regelverk. Bostøtten er en målrettet og effektiv ordning for husstander med lave inntekter og høye bostøtter. *Utvalget* mener bostøtten bør styrkes, i første omgang for vanskeligstilte barnefamilier.

2.2.4 Et mer velfungerende leiemarked

Det er mange utfordringer i det private leiemarkedet. Dette er imidlertid et marked det er vanskelig å regulere. Med gjeldende skatteregler vil leiemarkedet i stor grad være et gjennomgangsmarked, men det er viktig å ta grep for å sikre bedre vilkår for leierne. Både det private leiemarkedet og den kommunale utleiesektoren må utvikles for å bli bedre tilpasset beboernes behov.

Det er betydelig press i leiemarkedet. Studenter konkurrerer ofte ut svakere grupper. Derfor foreslås det økt tilskudd til etablering av studentboliger. Dette er et målrettet tiltak for å øke tilbudet av ikke-kommersielle boliger i leiemarkedet. Det bør også stimuleres til større innslag av seriøse og profesjonelle utleiery. Dette kan eksempelvis være private utleiery med en tydelig, sosial profil, som leier ut til utsatte grupper eller personer med lave inntekter.

Det er viktig å styrke leiernes muligheter til å ivareta sine rettigheter. Husleietvistutvalget bør utvides, og det bør legges til rette for en nasjonal leieboerforening.

2.3 Sammendrag

2.3.1 Del II Bolig og velferd

I kapittel 3 *Bolig og velferd* understrekes det at om vi bor, hvordan vi bor og hvor vi bor, er faktorer som har betydning for velferd og levekår. Det er et premiss i boligpolitikken at alle skal ha mulighet for et varig og funksjonelt botilbud, uavhengig av livsførsel og mulighetene til å mestre et selvstendig liv. Derfor må det ligge til grunn for politikkutformingen at *alle kan bo*.

Hjemmet, og rammene rundt, er helt avgjørende for barns oppvekstvilkår. Dårlige boforhold kan særlig for barn være starten på en marginaliseringsprosess. Kommunen må ha som mål å legge til rette for sosial inkludering og sikre gode levekår for barn og unge. Både stat og kommune må ta ansvar og yte innsats i dette arbeidet.

Målet om at flest mulig skal kunne eie boligen sin er en hjørnestein i boligpolitikken. Åtte av ti eier boligen sin i dag, en andel som har vært mer eller mindre uendret i flere tiår. Eierlinja er understøttet av gunstig beskatning av bolig.

Det å skaffe seg en bolig er først og fremst et personlig ansvar. I tillegg til å være et hjem er boligen også et formues- og investeringsobjekt. Dette er noe av årsaken til at boligsektoren i liten grad er en del av det generelle tilbudet av velferdstjenester, selv om bolig er viktig for folks velferd. I

kapittel 4 *Boligmarkedets rammer for en sosial boligpolitikk* redegjøres det for at boligmarkedet kan bidra til å sikre gode boforhold for store grupper, men også være kilde til ulikhet. Det skaper og forsterker økonomisk ulikhet mellom generasjoner, mellom ulike deler av landet, og mellom eiere og leiere.

En del husstander klarer ikke å skaffe seg bolig eller boforhold med en kvalitet som er samfunnsmessig tilfredsstillende. For eksempel tilbys ikke alltid de boligene folk har behov for. Det kan være fordi ingen ønsker å tilby boliger til den prisen økonomisk vanskeligstilte kan betale. Den sosiale boligpolitikken er nødvendig for å hindre uønskede utfall av markedsmekanismene.

I kapittel 5 *Den sosiale boligpolitikken* framgår det at dagens politikk ikke treffer dem som trenger det godt nok. En forsterket innsats er nødvendig for at bolig skal være en likeverdig del av den samlede velferdspolitikken, et korrektiv til fordelingspolitikken og et sikkerhetsnett for dem som ikke klarer å skaffe seg en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.

Den offentlige innsatsen på politikkområdet har endret seg betydelig. Likevel er det behov for ytterligere tilpasninger. De muligheter og begrensninger som boligmarkedet gir må ligge til grunn for utformingen av den sosiale boligpolitikken. En sosial boligpolitikk handler også om tidlig innsats og forebyggende arbeid for å hindre at problemer forverres. En aktiv, koordinert og forebyggende innsats kan spare samfunnet for store kostnader, og vil bedre levekårene for vanskeligstilte.

2.3.2 Del III Vanskeligstilte på boligmarkedet

For å føre en målrettet sosial boligpolitikk må det finnes kunnskap om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet og hvilke behov de har. I kapittel 6 *Vanskeligstilte på boligmarkedet* anslås det at rundt 150 000 personer har et boligbehov de ikke kan løse på egen hånd. Dette er husstander med lav inntekt og som har en utilfredsstillende bosituasjon. Anslaget er usikkert, men er en klar indikasjon på at det gjenstår store oppgaver i boligpolitikken i årene framover.

Nær en av tre vanskeligstilte på boligmarkedet har vært det i over tre år. Tre av fire har vedvarende lavinntekt. Aleneboende er overrepresentert og de fleste vanskeligstilte leier bolig. Flest vanskeligstilte på boligmarkedet bor i Oslo, noe som ikke kan forklares med boligmarkedspress alene. Mer enn halvparten av husstandene i hovedstaden består av aleneboende. Oslo har

også den største andelen innvandrere i befolkningen, og den største andelen fattige. Mange som sliter på boligmarkedet har innvandrerbakgrunn. Veien ut av lavinntekt og fattigdom går ofte gjennom økt arbeidstilknytning. Analysen viser at en av tre vanskeligstilte ikke er yrkesaktive i det hele tatt.

Bostøtten er et virkemiddel i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. Dagens regelverk tar ikke tilstrekkelig høyde for at barnefamilier, og særlig store barnefamilier, har behov for større og dyrere boliger. Bostøtten bør styrkes slik at flere barnefamilier med lave inntekter kan få hjelp til å betjene bostøttene sine.

At mange ekskluderes fra boligmarkedet forklares ofte med høye boligpriser. De siste årene har det også vært uttrykt økt bekymring for høyt låneopptak, spesielt blant husstander med forholdsvis lave inntekter. I dag krever private kredittinstitusjoner 10 pst. egenkapital før lån innvilges. I kapittel 7 *Eierlinja* diskuteres fordeler og ulemper ved boligeie. *Utvalget* mener at fordelene ved boligeie er så store at eie må gjøres mulig for flere. Dette kan også være en måte å avlaste offentlige budsjetter på, ikke minst på lengre sikt. Beregninger viser at det, på tross av høye boligpriser, er et stort potensial for økt eierskap i befolkningen. Dette potensialet kan utløses ved å gi kommunene handlingsrom og mulighet til å bruke Husbankens ordninger mer fleksibelt og målrettet. Det anslås at rundt 40 pst. av bostøttetakerne, som bor i privat leie, skal kunne komme økonomisk bedre ut som eiere. For bostøttetakere i kommunale leieboliger anslås eiepotensialet å være på hele 50 pst. Samlet gjelder dette mer enn 30 000 personer. Beregningene er statiske, men gir likevel indikasjoner om et relativt stort uutnyttet potensial.

En forutsetning for økt eierskap blant vanskeligstilte er at risikoeksponeringen reduseres. Derfor foreslås det at startlånet kan brukes mer fleksibelt for de vanskeligstilte. Startlån bør i større grad gis som fastrentelån, og løpetiden bør utvides til 50 år. For å redusere risikoen ved boligeie bør det åpnes for at de kommunale tapsfondene til startlånet i ekstraordinære situasjoner kan dekke personlige tap. Leie-til-eiendommer bør i større grad settes i system og benyttes i et helhetlig boligsosialt arbeid. Særlig nyttig kan slike modeller være der det er usikkerhet rundt leiers betjeningsevne, men hvor det er forventet en positiv utvikling. For bedre å utnytte de statlige subsidiene som gis til etablering i eid bolig foreslår *utvalget* at tilskudd til etablering gjøres om til et rente- og avdragsfritt lån.

I kapittel 8 *Det private leiemarkedet* legges det til grunn at det er forhold ved leiemarkedet i Norge som forsterker problemene til vanskeligstilte. Leiemarkedet fungerer annerledes enn eiemarkedet. Undersøkelser viser at vanskeligstilte og etniske minoriteter gjennomgående betaler høyere husleie enn andre. Det er både egenskaper ved utleier og leier som er årsak til disse utfordringene.

Utvalget mener det er mulig å bedre forholdene på leiemarkedet både gjennom å styrke vanskeligstilte leiere, og støtte profesjonelle, seriøse og sosiale utleiere. Kommunene bør bidra med biveiledning og hjelp til bomestring for dem som trenger det. Kommunal innleie og offentlig deleierskap kan gi økt økonomisk forutsigbarhet for utleiere som det offentlige ønsker å støtte. Det foreslås en frivillig sertifiseringsordning for utleiere, for å styrke seriøse utleieres posisjon i leiemarkedet. *Utvalget* peker også på at subsidiering av utleieselskaper med en tydelig sosial profil er en mulighet, og foreslår at modeller for utleie med sosiale formål utredes nærmere.

Husleietvistutvalget behandler saker raskere og rimeligere enn forliksrådet, og foreslås utvidet til å gjelde flere kommuner. Særlig viktig er det å prioritere etableringen av slike kontorer i områder med press på boligmarkedet. Mange leiere har et kortsiktig leieperspektiv, og mange har lav inntekt. *Utvalget* mener at medlemskontingenter gir et svakt økonomisk grunnlag for leieboerforeninger, og mener det er behov for offentlig støtte for å få en god, nasjonal leieboerforening.

Å eie bolig er ikke et alternativ for alle. I kapittel 9 *Kommunal utleie* framkommer det at for noen er kommunal bolig den mest egnede løsningen. Flere kommuner opplever at en stor konsentrasjon av beboere med ulike sosiale og helsemessige problemer i kommunale boliger, gir utfordringer i å opprettholde gode bomiljø. Dårlig kvalitet synes å være et større problem i den kommunale boligmassen enn ellers, og for mange er derfor ikke kommunal bolig nødvendigvis en vei ut av et dårlig boforhold. Mange kommuner har forsømt vedlikeholdet av boligmassen sin. Dette skaper problemer for personer som allerede er i en sårbar livssituasjon. *Utvalget* foreslår derfor at Husbanken bør stille vilkår om kommunalt vedlikehold ved tildeling av tilskudd utleieboliger. Det bør også innføres en tidsbegrenset støtteordning for å redusere vedlikeholdsetterslepet i den kommunale utleieboligmassen. Innretningen av en slik støtteordning må utredes nærmere.

Kommunene disponerer rundt 100 000 utleieboliger. Det er forskjeller på hvilke typer boliger

kommunene disponerer, og i hvor stor grad boligene er målrettet mot spesielle grupper. Mange som tilfredsstillter kriteriene for å få kommunal bolig, avvises. Selv om det er et stort potensial for å øke gjennomstrømmingen i kommunale utleieboliger, og selv om kommunale boliger bare bør benyttes når det ikke finnes andre løsninger, har mange kommuner behov for flere utleieboliger. *Utvalget* foreslår at det gjennomføres en målrettet satsing med tilskudd til 500 boliger hvert år de neste fem årene for personer med rusavhengighet og psykiske lidelser.

I kapittel 10 *Arbeidet med bostedsløshet* gis det en gjennomgang av satsingsområdet. Bostedsløshet som politikkområde ble først løftet opp på den nasjonale dagsordenen i 1999. Arbeidet har siden den gang hatt stor politisk oppmerksomhet. Kartleggingene av bostedsløse viser likevel at tallene ikke går ned. Flertallet er rusavhengige og/eller har psykiske lidelser. Samtidig er det en utvikling i retning av at flere unge blir registrerte som bostedsløse. Den siste kartleggingen, som ble utført i 2008, viste også at det finnes barnefamilier som ikke har et fast bosted.

Den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007) var rettet mot hindringene til en trygg bosituasjon, og i mindre grad om trekk ved individene selv. Hindringer kan være manglende samarbeid og svake rutiner i tjenesteapparatet ved overgang fra fengsel og institusjon. Unge vanskeligstilte, som enten står i fare for å bli bostedsløse eller er bostedsløse, har blitt viet mindre oppmerksomhet.

Utvalget foreslår en rekke tiltak i arbeidet med bostedsløshet. Stadig flere unge faller utenfor boligmarkedet og det foreslås å rette en særlig innsats mot denne gruppen. Det bør etableres flere bolig- og tjenestemodeller som ivaretar den enkeltes individuelle behov. En trygg bosituasjon må være en viktig del av behandlingen innen rus og psykisk helse. Det må stilles krav til kommunene om å ha beredskapsplaner dersom barnefamilier står i fare for å bli eller har blitt bostedsløse.

Oppfølgingstjenester tilpasset den enkelte er også en utfordring for mange kommuner. Et viktig verktøy for å samordne innsatsen fra flere tjenestområder er individuell plan. Bolig er ofte er en aktuell innsatsfaktor i en individuell plan. Dette verktøyet bør benyttes aktivt.

Utvalget har tro på at et godt boligsosialt arbeid kan styrke den enkeltes evne til selv å ta ansvar for egen bosituasjon. Råd og veiledning kan bistå brukere til å forvalte egen økonomi, men noen vil kunne ønske at kommunen tar ansvar for økonomisk forvaltning eller automatisk

trekk for husleie. Et godt samarbeid mellom den enkelte kommune og NAV for avtaler om husleie-trekk, er en viktig suksessfaktor for god bistand til økonomiforvaltning. Tvungen forvaltning bør kun benyttes når alt annet slår feil. Det er viktig at det framgår tydelig at tvungen forvaltning kan vurderes i tilfeller hvor det er klar og akutt fare for at personen vil miste sin bolig, og at tvungen forvaltning kan avgrenses til husleien.

2.3.3 Del IV Roller og organisering i boligpolitikken

Kommunene gjør en stor og viktig innsats for å hjelpe flere til en trygg bostituasjon, men arbeidet stiller store krav til god organisering og planlegging. Selv om situasjonen er ulik fra kommune til kommune, er det en del felles utfordringer. I kapittel 11 *Boligsosialt arbeid i kommunene* er det med utgangspunkt i utfordringene identifisert fem suksessfaktorer: Samordning, forankring og eierskap, overordnet strategi for det boligsosiale arbeidet, boligsosial kompetanse og økonomiske ressurser. Erfaringer fra enkeltkommuner viser at det finnes flere veier mot målet om et helhetlig og effektivt boligsosialt arbeid.

Kravene til samordning, organisering og planlegging vil øke i årene framover. Kommunene får stadig flere og mer differensierte oppgaver, og behovet for å se bolig som en del av den samlede velferdsporfølje øker. Et godt boligsosialt fagmiljø er viktig for å lykkes.

Alle kommuner med boligsosiale utfordringer må knytte mål og tiltak til arbeidet, og sikre at disse inngår som en integrert del i øvrig planverk. Bedre forebygging og en helhetlig tilnærming til den enkelte vil kunne gi besparelser, både innenfor det boligsosiale arbeidet og på andre velferdsområder. Det er behov for å utvikle bedre metoder for økonomiske analyser av sosial boligpolitikk. Husbankens virkemidler bør bli mer fleksible. Det vil gi kommunene større handlingsrom til selv å vurdere hvordan tilskuddene kan brukes på en mest mulig formålsrettet måte. *Utvalget* mener at det er avgjørende at kommunene finner *sine* løsninger ut fra *sin* situasjon.

I kapittel 12 redegjøres det for rollefordelingen mellom stat og kommune. Innenfor den sosiale boligpolitikken baserer statens styring seg i all hovedsak på å tilby økonomiske ordninger til prioriterte formål, og kompetanseoppbygging og vei-

ledning gjennom Husbanken. Lovregulering av ansvaret er i mindre grad benyttet.

Alle innbyggere i en kommune har behov for et sted å bo. Derfor mener *utvalget* at boligen, på lik linje med helse, utdanning og inntektssikring, må være en sentral del av velferdspolitikken. Deresom kommunene skal være i stand til å løse sin boligpolitiske oppgave, forutsetter det en sterkere koordinering og oppmerksomhet fra statens side.

Husbanken har fått flere og kraftigere virkemidler til støtte for sitt boligsosiale arbeid overfor kommunene. Mange kommuner har tillit til Husbanken, og etatens tilretteleggerrolle oppleves som verdifull. *Utvalget* mener at Husbankens nye rolle må forsterkes og videreutvikles. *Utvalget* foreslår blant annet at Husbanken gis mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken.

Til tross for at det kommunale ansvaret i liten grad er forankret i lov, synes det å være enighet om at kommunene allerede har et ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det. *Utvalget* mener at ansvaret bør tydeliggjøres og styrkes gjennom en klarere lovforankring. En sterkere lovforankring vil likestille det boligpolitiske feltet med andre velferdsområder. Utvalgets flertall foreslår videre en rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud. Midlertidige botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder. Utvalgets mindretall anser dette forslaget som en lovfestet rett til bolig. De viser til at det ikke er hensiktsmessig å detaljstyre kommunene ytterligere, og at en stadig større rettighetsfesting i den kommunale tjenesteytingen ikke er ønskelig.

2.3.4 Del V Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 13 *Økonomiske og administrative konsekvenser* belyses ulike følger av *utvalgets* forslag til tiltak. Mange av tiltakene er rettet inn mot å skape en mer effektiv og hensiktsmessig organisering rundt det boligsosiale arbeidet. Slike tiltak vil gi både økonomiske og administrative gevinster. Utvalgets samlede budsjettforslag anslås til drøye 850 mill. kroner, hvorav nær halvparten foreslås til en styrking av den statlige bostøtten. En samlet oversikt over utvalgets tiltak er vist avslutningsvis i kapitlet.

Del II
Bolig og velferd

Kapittel 3

Bolig og velferd

3.1 Boligens betydning for velferd og levekår

Det å ha et tilfredsstillende sted å bo er et grunnleggende behov, og en forutsetning for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse.¹ Å ha en adresse er ofte også en forutsetning for å kunne motta nødvendige velferdstjenester. Hjemmet er knyttet til en rekke andre sider ved livet, og har betydning for identitet og sosial tilhørighet. Bolig er også grunnleggende viktig i et folkehelseperspektiv.

Det overordnede målet i boligpolitikken er at alle skal bo godt og trygt. Samtidig er bolig et velferdsgode som i Norge i all hovedsak fordeles i markedet. Muligheten til å skaffe seg en god bolig er avhengig av evnene og ressursene til å agere i dette markedet.

Boligsosiale utfordringer er ofte ikke bare relatert til lav inntekt, men også til helseproblemer, redusert funksjonsevne, rus og diskriminering. Tidligere var sosial boligpolitikk i stor grad et spørsmål om boligforsyning. I dag bor de fleste godt og trygt, men dette gjelder ikke alle. Den sosiale boligpolitikken er nå i større grad et spørsmål om å bistå enkeltpersoner og familier til en tilfredsstillende bosituasjon og opprettholde denne over tid. Utviklingen har gått fra det å ha bolig til det å bo.²

Det er et premiss i boligpolitikken at alle skal ha mulighet for et varig og funksjonelt botilbud, uavhengig av oppførsel og mulighetene til å mestre et selvstendig liv.³ Ingen skal måtte kvalifisere seg til å bo. Det å bo handler om å ha tilstrekke-

lige tjenester som ivaretar den enkeltes behov og en egnet bolig, ikke om boevne. Det må derfor fortsatt ligge til grunn for politikkkutformingen at *alle kan bo*.

Om vi bor, hvordan vi bor, og hvor vi bor, er levekårsfaktorer som påvirker vår livssituasjon. Å sikre en god bosituasjon for personer som skrives ut fra spesialisthelsetjenesten, har betydning for vellykket rehabilitering etter endt behandling. En god bosituasjon har betydning for mulighetene personer med redusert funksjonsevne har for sosial inkludering, for eldres mulighet til å bo lenger i eget hjem, for flyktingers mulighet til å bli integrert i det norske samfunnet, for rusmiddelavhengiges mulighet til bedre helse og et verdig liv, og for tidligere domfeltes sjanse til å leve et liv uten kriminalitet.

Hjemmet, og rammene rundt, er avgjørende for barns oppvekstvilkår, og for unges mulighet til å fungere i skole og arbeidsliv. Dårlige boforhold kan særlig for barn være starten på en marginaliseringsprosess. Dette gjør at disse barna kan slite på andre arenaer, som i skolen og ved fritidsaktiviteter. Det ser også ut til å bli flere unge bostedsløse, og flere unge som dropper ut av skolen, noe som bekrefter at dette er utfordringer som bør stå høyt på dagsordenen.⁴ Den sosiale boligpolitikken må ha et særskilt mål om å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier til etablering i gode bomiljøer.

Den sosiale boligpolitikken er en forutsetning for videre utvikling av velferdskommunen. Sosial boligpolitikk kan være et virkemiddel for gode levekår og sosial inkludering. For å lykkes må kommunene ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse. Kommunene skal se helheten og samtidig gi individuelt tilpassede løsninger. Dette innebærer å koordinere ulike instanser innad i kommunen, og å være bindeledd mot ulike statlige instanser og private aktører.

Det boligsosiale handlingsrommet ligger i et skjæringsfelt mellom velferdspolitik, helsepoli-

¹ FN's Menneskerettighetserklæring § 25, første ledd slår fast: Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over.

² Ulfrstad, L. M. (2007): Boligpolitikken og velferdsstaten i Brodtkorb og Rugkåsa (red) «*Under tak – mellom vegger*».

³ St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*.

⁴ Hansen, I.L.S. m. fl. (2008): *Det er jo ingen som sulter her...*, Fafo-rapport 2008:18.

tikk og integreringspolitikk. Statlige myndigheter har ansvaret for å støtte opp under en slik helhet. Dette fordrer samordning på statlig nivå, og integrering av boligsosiale perspektiver på alle politikkområder. En rekke departementer innen velferdsområdet har aksjer i den sosiale boligpolitikken, noe som bør avspeiles i de respektive politikkområdene.

3.2 Bolig og fordeling

Målet om at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig, sitt eget hjem, er en hjørnestein i den norske boligpolitikken. 80 pst. av norske husstander eier sin egen bolig. Å kjøpe bolig er for mange den største investeringen i livet, og en investering som kan akkumulere formue. SSB anslo i 2008 at boligformuen utgjorde anslagsvis 3400 mrd. kroner,⁵ eller 63 pst. av husholdningenes samlede bruttoformue. Før befolkningen som helhet har både boligvolum og boligstandard økt kraftig de siste tiårene.⁶

Bolig er samtidig et skjevfordelt velferdsgode.⁷ Av husstandene med lavinntekt⁸ er det bare 35 pst. som eier sin egen bolig, mens 96 pst. av høyinntektshusstandene gjør det.⁹ Forskjellene kan forsterkes ytterligere over generasjoner ved at foreldre kan bruke sin boligformue til å finansiere boligkjøp for barna.

Det er mange faktorer som påvirker fordelingen av bolig i befolkningen. Den viktigste faktoren er økonomiske ressurser. Inntekt, arv og formue spiller en sterk rolle i fordeling av bolig, i tillegg til demografi og geografi. Særskilte behov kan gjøre at tilbudet av boliger er begrenset. Det

kan gjelde for eksempel behov for fysisk tilgjengelighet på grunn av redusert funksjonsevne, beliggenhet på grunn av kroniske sykdommer som astma, eller behov for tjenester. Kjennetegn ved den enkelte kan bidra til diskriminering eller forskjellsbehandling i boligmarkedet. På denne måten både genererer og forsterker boligmarkedet ulikheter, og kan bidra til ytterligere utstøting av personer som ikke klarer å skaffe seg en bolig eller er låst i en dårlig bositasjon.

Eierlinja underbygges gjennom den gunstige beskatningen av eid bolig. Gjennom særordninger i skattesystemet subsidieres boligeiere indirekte med om lag 55 mrd. kroner i året,¹⁰ mens den offentlige ressursbruken for å bistå vanskeligstilte med bolig er beregnet til 7 mrd. kroner.¹¹

Skattefordelene ved eie gir sterke insentiver til å investere i bolig. En konsekvens av dette er sterkere prisutvikling i boligmarkedet,¹² noe som bidrar til større risiko og større barrierer for vanskeligstilte som skal skaffe seg en bolig. Skattefordelene er høyere jo større boligformuen er, slik at subsidiene blir størst til dem med de høyeste boligformuene. Det gjør leiemarkedet mindre attraktivt både for dem som etterspør bolig og dem som skal investere. Det kan være medvirkende årsaker til at det blir et dårligere leiemarked for folk som ønsker å leie eller for dem som ikke har et annet alternativ. Personer som bor langvarig og ufrivillig på det private leiemarkedet bor ofte dårlig og har mindre botrygghet.¹³ Også blant leiere av kommunal bolig er det mange som har dårlige boforhold og bomiljø. Å utvikle effektive tiltak for å heve standarden i utleiesektoren er derfor viktig.

⁵ Thomasen, A. og I. Melby (2009): *Beregning av boligformue*, Statistisk sentralbyrå Notater 2009/53.

⁶ Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge*, NOVA-rapport nr. 2/10.

⁷ NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

⁸ Med lavinntekt menes her husholdninger med inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) under 60 pst. av medianinntekten. Eierandelen for husstander med vedvarende lavinntekt er 40 pst.

⁹ Beregninger gjennomført for utvalget av Statistisk sentralbyrå, jf. kapittel 6.

¹⁰ Prop. 1 LS (2010 – 2011) *Skatter og avgifter 2011*, Finansdepartementet.

¹¹ Kvinge, J. og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3.

¹² NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

¹³ Beregninger gjennomført for utvalget av Statistisk sentralbyrå, jf. kapittel 6; Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI; Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge*, NOVA-rapport nr. 2/10.

Kapittel 4

Boligmarkedets rammer for en sosial boligpolitikk

Boligmarkedet bestemmer langt på vei hvor mange boliger som blir bygd, hva slags type boliger som blir bygd, og hvordan vi fordeler boligmassen mellom oss. Mekanismer i boligmarkedet forsterker økonomiske forskjeller i samfunnet, og har betydning for hvor mange som sliter med å skaffe seg og beholde en bolig. I dette kapitlet blir det blant annet redegjort for hvordan boligmarkedet påvirker omfanget av vanskeligstilte.

4.1 Boligmarkedets betydning for tilbud og fordeling

Det å skaffe seg en bolig er først og fremst et personlig ansvar. Det er store forskjeller i hva slags bolig folk ønsker og hvor mye de er villige til å betale for den. Boligen er, i tillegg til å være et hjem, også et formues- og investeringsobjekt.¹ Dette er noe av grunnlaget for at boligsektoren i liten grad er en del av det allmenne tilbudet av velferdstjenester, selv om bolig er viktig for folks velferd.²

Betydningen av boligmarkedet for den enkelte, og hvordan markedet fungerer, er til dels en følge av politiske valg. Eierlinja gir et boligmarked med stor investeringsvilje. Andre land har større privat og/eller ikke-kommersiell leiesektor, som gir et annet type boligmarked.

I teorien skal boligmarkedet bidra til samsvar mellom folks boligønsker, hvor mye av inntektene de er villige til å bruke på bolig og fordelingen av boligmassen. På kort sikt er boligtilbudet bestemt, og fordelingen av boligene bestemmes ut fra dette. Over tid utvikles boligmassen ut fra

etterspørselen og prisene. Det er utbyggerne som, ut fra lønnsomhetsbetraktninger, tar beslutningene om igangsetting av nye boliger.

Konjunkturer, demografiske endringer, flyttestrømmer og sentraliseringstendenser gir bevegelser i boligmarkedene. Boligproduksjon har høye investeringskostnader og er tidkrevende. Dermed skapes det sykluser hvor udekket behov for boliger gir økte priser, som over tid kan møtes av økt tilbud. I pressområder vil knapphet på tomteareal kunne bety at tilbudet ikke kan utvikles til å holde tritt med etterspørselen. Slik vil det alltid være perioder og områder med få boliger i forhold til behovet.

Knapphet på boliger betyr også at de boligene som er på markedet blir dyrere. Høye priser og få tilgjengelige boliger betyr at vanskeligstilte og personer med svak økonomi har størst problemer med å finne seg en egnet bolig. Et dårlig fungerende boligmarked, eller et boligmarked under sterkt press, vil ramme de vanskeligstilte hardest og også føre til at flere blir vanskeligstilte.

Etterspørselen har også stor betydning for hva slags type boliger som tilbys. Er det for eksempel stor etterspørsel etter små leiligheter eller store eneboliger vil boligproduksjonen rettes inn mot dette, med mindre reguleringer skaper en annen fordeling. Samtidig gir ikke alle typer boliger, bomiljøer eller bokvaliteter like høy inntjening for boligprodusentene, selv om de kan være ønskelige for samfunnet. Det kan skyldes lav betalings evne hos dem som trenger bolig, at den enkelte ikke er villig til å betale for innovasjon på miljøområdet med videre.

Plan- og bygningsloven skal medvirke til at boliger skal være sikre, og at hensynene til tilgjengelighet og universell utforming, miljøvern og god kvalitet står sentralt. Samtidig skal byggeprosessene være brukervennlige og effektive. Kommunenes arealplanarbeid skal sikre kvalitet³ og vise sammenhengen mellom framtidig samfunns-

¹ West Pedersen, A. (2007): Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt? i *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor*, NOVA Skriftserie 3/07.

² Torgersen, U. (1987): Housing: the Wobbly Pillar of the Welfare State i Turner, B, Kemeny, J. and L.J. Lundqvist (eds.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, Gävle: The National Swedish Institute for Building Research.

³ Rekkfølgebestemmelser, krav til utforming, leilighetsstørrelse, utareal mv.

utvikling og arealbruk. Kommunene har også ansvar for at det blir regulert nok tomter til boligformål. Skatte- og avgiftspolitikken og rente- og kredittpolitikken legger rammer for hvordan aktørene i boligmarkedene agerer. Det samme gjør boliglovene,⁴ lov om eiendomsmegling med videre.

4.2 Boligmarkedet som kilde til ulikhet

4.2.1 Eiemarkedet og leiemarkedet

Bolig er en sentral årsak til velstandsutviklingen og formuesoppbyggingen for store deler av befolkningen. Boligmarkedene er samtidig en kilde til økonomisk ulikhet mellom eiere og leiere, mellom generasjoner, og mellom ulike deler av landet. Boligmarkedet kan også være både dyrere og mer risikofyllt for dem med svak økonomi, og dermed forsterke eksisterende forskjeller. Vanskeligstilte som klarer å kjøpe seg en bolig kan få et økonomisk løft, men det er en risiko for å havne i ytterligere økonomisk uføre for dem som ikke klarer utgiftene.

De sterkeste fordelingseffektene går mellom boligeiere og leiere. Det skyldes både skattefordelen ved egen bolig og verdiutviklingen. De seneste tiårene har det vært en formidabel boligprisvekst,⁵ og et flertall av boligeierne har gjennom boligens verdistigning i realiteten fått betalt for å bo. I tillegg betaler eiere gjennom boutgiftene til egen sparing, mens leiernes boutgifter innbefatter utleierens overskudd.

Fordelingseffektene er også sterke innad i eiemarkedet. Inngangsbilletten til eiemarkedet varierer over tid. Det kan gi store og tilfeldige fordelingseffekter mellom aldersgrupper og sosiale lag.⁶ Et førstegangskjøp ved høye boligpriser, høy gjeldsbelastning og stigende rente kan gi mange år med høye boutgifter. Nedgang i boligprisene betyr at boliger selges med tap.

Lav inntekt kan gi høyere rente, fordi kredittinstitusjonene vurderer risikoen for mislighold som større. Samtidig viser undersøkelser at kredittinstitusjoner er mindre restriktive med å gi lån til personer med lave inntekter når det er oppsving i boligmarkedet.⁷ Dette betyr at unge og vanskeligstilte har større sjanse for å komme inn

på boligmarkedet nettopp når inngangsbilletten er høy og risikoen stor. Vanskeligstilte kan dermed være mer utsatt for risiko ved boligkjøp, og samtidig ha vanskeligere for å bære eventuelle tap og kostnader.

Leiemarkedet kan også være dyrere for en del utsatte grupper.⁸ Det private leiemarkedet er karakterisert ved tette bånd og tillitsforhold mellom utleiende og leiere. Dermed kan personlige nettverk og ytre kjennetegn ved leier ha stor betydning for hvilken husleie som tilbys og hvilken del av leiemarkedet det er mulig å komme inn på. De som har vanskeligheter med å komme inn på leiemarkedet er mer utsatt for å bli utnyttet og måtte ta til takke med dårlige og dyre tilbud.

4.2.2 Geografiske forskjeller

På grunn av flyttestrømmer og sentralisering er det store forskjeller i prisutviklingen på boliger i ulike deler av landet. Verdiutviklingen er høyere i pressområder enn i fraflyttingsområder. Det betyr at mange boligeiere i distriktene ikke tar del i den sterke formuesoppbyggingen som boligeiere i vekstsentra får. De seneste årene har prisene steget i store deler av landet,⁹ men faren for prisnedgang er likevel større i fraflyttingsområder.

Boligene er også vanligvis dyrere i byer og pressområder. Dette blir til dels motvirket av at tilbudet av små boliger og utleieboliger er større i byene, mens vanskeligstilte i distriktene i større grad er henvist til et eneboligmarked. Likevel er boutgifter generelt sett høyere i sentrale strøk, og dette har betydning for reelle levekår og fattigdom.¹⁰

Særlig utsatte områder kan få en utvikling hvor ulike faktorer forsterker hverandre på en uheldig måte: ressurssterke husstander flytter ut, boligprisutviklingen er svak og investeringsviljen går ned. Slike negative spiraler kan oppstå både i bystrøk og i distriktområder. Svak boligprisutvikling kan gjøre det vanskeligere for dem med svak økonomi å skaffe seg en bedre bolig.

⁴ Husleieloven, eierseksjonsloven, boligbyggelagsloven, borettslagsloven og lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder.

⁵ Vedlegg 5.

⁶ Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2003): *Rising Inequality of Housing? Evidence from Segmented Housing Price Indices*, Discussion Paper No. 363, Statistics Norway.

⁷ Andersen, A.S. (2001): *Høykonjunktur på boligmarkedet- det er da de unge etablerer seg*, Samfunnsspeilet 4, 2001, Statistisk sentralbyrå.

⁸ Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.

⁹ Nygaard, V. m.fl. (2010): *En analyse av små, usikre og stagnerende boligmarkeder*, Norut-rapport 2010:13.

¹⁰ Mogstad, M. m.fl. (2005): *Region-specific versus Country-specific Poverty Lines in Analysis of Poverty*, Discussion Paper no 408, Statistics Norway.

4.3 Offentlige inngrep i boligmarkedet

En del husstander greier ikke å skaffe seg bolig eller boforhold av en kvalitet som er tilfredsstillende. Det skyldes til dels at inntektene ikke strekker til. Når det ytes bistand til vanskeligstilte skyldes det at samfunnet ikke er villig til å akseptere alle konsekvensene av den generelle inntektsfordelingen.

Det er arbeidsmarkedet som er den sentrale fordelingsarenaen i samfunnet. Omfordeling av inntekt skjer primært gjennom skattesystemet og trygdesystemet. Sosial boligpolitikk bidrar til å forsterke omfordelingen og korrigerer for svakheter i de primære fordelingspolitiske virkemidlene. Bostøtten er et eksempel på dette.

Boligmarkedet vil heller ikke alltid tilby de boligene folk har behov for, jf. kapittel 4.1. Det kan være fordi ingen ønsker å tilby boliger til den prisen økonomisk svakstilte kan betale. De som trenger spesialtilpassede boliger kan ha problemer med å få tak i en passende bolig. Folk kan også ha problemer med å skaffe seg den boligen de trenger på grunn av diskriminering.

Utilfredsstillende bosituasjoner kan også være et resultat av at personer trenger hjelp for å kunne mestre det å bo. Da er det ikke inntektsfordelingen eller de økonomiske rammene i seg selv som er problemet, men det å kunne skape en god bosituasjon.

4.4 Effekter av offentlige inngrep

Boligpolitiske tiltak gir ofte ringvirkninger i andre deler av boligmarkedet. Det skaper både begrensinger og muligheter for den sosiale boligpolitikken. På kort sikt er antall boliger en gitt størrelse. På lengre sikt kan boligpolitiske tiltak påvirke størrelsen på boligmassen.¹¹

4.4.1 Intervensjoner på etterspørselssiden

Når vanskeligstilte får økonomisk støtte til å bedre sine boforhold, øker de sin evne til å konkurrere med andre husstander om den gitte boligmassen.

Den kortsiktige effekten av dette er at noen fortrenger andre i deler av boligmarkedet. Prioritering av enkelte grupper kan likevel være en fornuftig politikk. Sosial boligpolitikk er blant annet å fordele goder på en annen måte enn den fordelin-

gen markedet gir. Fortrengningen skjer gjennom økte priser. På noe lengre sikt vil de økte prisene være signal til utbyggere om behov for flere boliger. Utbyggere bygger flere boliger fordi det lønner seg når prisene har økt.

For utbyggere er ikke det viktigste hvilke priser som observeres i markedet i dag, men hvilken pris de kan få når boligene selges, ofte ett til to år før de ferdigstilles. Forventningsdannelse og tillit til markedsutviklingen vil derfor være med på å bestemme styrken i tilbudssideresponsene. Disse faktorene ligger også bak alle de beslutningene som sammen former boligprisene.

Tomteeierens forventninger kan også ha en betydelig innvirkning på hvor prisfølsom boligbyggingen er. Den enkle forklaringen er at en tomt normalt bare selges en gang. Om en tomteeier ser at boligprisene har steget vil hun kreve mer for tomten. Om hun i tillegg har forventninger om at prisene skal stige enda mer, vil hun i stedet kunne velge å selge i morgen. Kostnadene ved en slik avventende strategi vil være mindre jo lavere renten er. Dette kan redusere tilbudets prisfølsomhet.

4.4.2 Intervensjoner på tilbudssiden

Et alternativ til økonomisk støtte til dem som trenger en bolig, er å stimulere tilbudet. Myndighetene kan initiere bygging eller stimulere private til å bygge for prioriterte grupper. Stimulans av private utbyggere handler oftest om direkte tilskudd, tilbud om tomter til rimligere pris, langsiktige og gunstige leiekontrakter, og/eller skattemessig gunstige vilkår.

Den direkte, kortsiktige effekten av slike tiltak er at et gitt antall husstander får tildelt bolig. Bygger kommunen for eksempel 100 utleieboliger, kan den bistå 100 husstander med bedre boforhold. Hvis ingen av dem som tildeles bolig i det nye prosjektet kunne ha skaffet seg bolig i det private markedet ved egen hjelp, vil tiltaket ikke trekke etterspørsel ut fra det ordinære markedet. Hvis det er tilgjengelig arbeidskraft og andre ressurser for boligbygging, inkludert hensiktsmessige tomter, vil heller ikke den offentlige byggevirksomheten presse ut privat bygging. Så lenge disse to betingelsene er oppfylt vil boligbyggeprogrammet øke antall boliger som er tilgjengelige i det lokale boligmarkedet.

Det er rimelig å anta at kommunal bygging ikke presser ut privat boligbygging gjennom å beslaglegge innsatsfaktorer i byggeprosessen. Unntaket kan være tilgang til tomter. Det kan også være vanskelig å finstyre tildelingen av boliger slik at

¹¹ Nordvik, V. og P. Medby (2007): *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, NOVA-rapport 8/07.

ikke også husstander som ellers kunne fått en bolig i det private markedet blir tildelt en kommunal bolig.

Om det økte kommunale utleietilbudet absorberer noe av etterspørselen, vil det presse prisene noe ned i forhold til det de ellers ville ha vært. Dette reduserer lønnsomheten i nybyggingen. Det er dermed rimelig å tro at nybyggingen blir noe lavere enn det de ellers ville ha vært. Det kommunale utbyggingsprogrammet vil da ha redusert den private boligbyggingen.

Empiriske studier fra USA indikerer at bygging for lavinntektshusholdninger øker tilbudet med nær 20 pst. av størrelsen på det opprinnelige programmet. Bygges det for folk med midlere inntekter er økningen i boligmassen på lang sikt svært liten. En tilsvarende norsk studie finner at i kommuner med få kommunale boliger er økningen bort imot 60 pst. av programmets størrelse. I kommuner med en stor kommunal boligmasse er effekten på lang sikt liten.¹²

Et alternativ til å bygge kommunale boliger kan være at kommunen kjøper for videreutleie. Effektene av disse to strategiene vil på lang sikt bli de samme. Ved bygging vil noe av etterspørselen fra det ordinære markedet absorberes, prisene vil presses ned og framtidig nybygging vil bli redusert. Ved kjøp vil prisene i markedet presses opp og på sikt vil det bli bygd flere boliger. Valget om å bygge kommunale boliger eller å kjøpe boliger i det ordinære markedet for så å leie dem ut, bør derfor gjøres ut fra en vurdering av kostnadene ved disse to strategiene.

4.4.3 Tilbudsrettede vs. etterspørselsrettede tiltak

Med friksjonsfrie og perfekt fungerende markeder vil effektene av støttetiltak på markedenes tilbudsside og etterspørselsside være like. I praksis har tilbudsrettede og etterspørselsrettede tiltak noe ulike effekter.

En fordel med tilbudssidetiltak er en mer direkte og umiddelbar effekt. Om tregheter på tilbudssiden gjør at markedet ikke reagerer på etterspørselen, vil direkte tilbudsrettede tiltak kunne være mer effektive.

En fordel med målrettede etterspørselsrettede tiltak er at de lettere treffer dem med størst behov. Direkte subsidier til privatpersoner setter disse i stand til å etterspørre boligene de trenger. Det gir

en større fleksibilitet i hvordan den enkelte kan få en bolig tilpasset sine behov.

4.5 Utvalgets vurderinger

Boligmarkedet kan bidra til å sikre gode boforhold for store grupper av befolkningen, men også forsterke ulikhet. Rammebetingelsene for boligmarkedet må derfor innrettes slik at markedet best mulig legger til rette for at alle kan få gode boforhold. Det må sikres at alle boliger, inkludert de som tilbys vanskeligstilte grupper, er av god kvalitet, og at det legges til rette for varierte og inkluderende boligområder.

Samtidig er det viktig at boligmarkedet fungerer effektivt. Myndighetene må se helheten i hvordan rammebetingelsene innvirker på boligmarkedet. Er nybyggingen for lav eller for dårlig, må kommunene sørge for bedre tomteforsyning og arealplanarbeid. Staten må ta ansvar for at kravene gjennom lover og regler ikke blir så høye at boligbyggingen hemmes. Myndighetene kan samtidig ikke styre nybyggingen direkte. Subsidier til nybygging kan øke utbyggingstakten på kort sikt, men på lengre sikt vil effekten trolig være ubetydelig.

I perioder med sterkt etterspørselspress vil det kunne ta tid før nybyggingen tar seg tilstrekkelig opp. Det er derfor et iboende problem med boligmarkedet at det vil skape ulikheter og vanskelige kår for utsatte personer. Fordelingspolitikken og den sosiale boligpolitikken bør innrettes mot å bøte på disse utfordringene. En sterk og ujevn prisutvikling på boliger betyr at boligmarkedet skaper større ulikheter. Dette er en dimensjon som fordelingspolitikken, ikke minst skattepolitikken, må ta hensyn til.

Den sosiale boligpolitikken er nødvendig for å hindre uønskede utfall av markedsmekanismene. I arbeidet med utforming og forvaltning av en sosial boligpolitikk må det både tas hensyn til at vanskeligstilte skal få bistand, og at virkemidlene kan føre til uønskede effekter i boligmarkedet. Det må tas hensyn til de begrensningene som markedet gir i mulighetsrommet for politikken, men begrensningene i mulighetsrommet må ikke virke lammende på utformingen av politiske tiltak. *Utvalget* mener det er rom for økt offentlig innsats.

Utvalget mener det er viktig at det offentlige stimulerer til flere og bedre utleieboliger for vanskeligstilte grupper. Dette er viktig for å sikre et tilbud til de som ikke ønsker eller har mulighet til

¹² Nordvik, V. og P. Medby (2007): *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, NOVA-rapport 8/07.

å etablere seg i eid bolig, og som kan være et korrektiv til det øvrige markedet.

Det å bedre boforholdene for vanskeligstilte er så viktig at det må prioriteres selv om subsidiene ikke treffer optimalt og/eller er mindre effektive enn det optimale.

Boligbehov og evne til å greie seg selv på boligmarkedet varierer over tid. Selv om personer som får tildelt en kommunal bolig etter hvert kan klare seg selv, behøver ikke det automatisk å bety at de bør miste boligen. Samtidig er det viktig at

det er systemer for revurdering av behov for boliger.

Den empiriske kunnskapen om hvordan det norske boligmarkedet reagerer på offentlige inngrep er relativt svak. Spesielt er det behov for mer kunnskap om hvordan, og i hvor stor grad, nybygging og boligmasse reagerer på prisendringer. Manglende innsikt i hvordan boligmarkedet fungerer, og i samspillet mellom boligmarkedet og offentlige inngrep, svekker den sosiale boligpolitikens mulighet til å virke godt.

Kapittel 5

Den sosiale boligpolitikken

Det er et nasjonalt mål at alle skal bo godt og trygt. De fleste skaffer seg en tilfredsstillende bolig gjennom boligmarkedet, men boligmarkedet gir også uønskede effekter som diskriminering, dårlige boforhold og økonomisk uføre. Boligpolitikken er søkt utformet for å motvirke slike uønskede effekter. Politikken har på mange måter vært vellykket, selv om det fortsatt er uløste oppgaver.

Utvalget mener det er behov for å styrke den sosiale boligpolitikken. *Utvalget* ønsker å løfte kommunenes rolle på dette politikkkfeltet. Det må legges til rette for at kommunene kan utføre sine oppgaver på en god måte.

Boligpolitikken må i større grad forhindre boligproblemer og styrke den enkeltes mulighet til å skaffe seg, og opprettholde, en tilfredsstillende bosituasjon. Boligpolitikken må også i større grad benyttes som virkemiddel for fattigdomsbekjempelse og sosial inkludering. En sosialt innrettet boligpolitikk er avgjørende for at målene i velferdspolitikken nås.

I dette kapitlet beskrives utviklingen av og utfordringene i den sosiale boligpolitikken. Her presenteres også *utvalgets* vurderinger av hovedlinjer for en framtidig sosial boligpolitikk.

5.1 Utviklingen av politikkområdet

5.1.1 Den boligsosiale vendingen

Etterkrigstidens boligpolitikk hadde som mål å stimulere til nybygging gjennom generelle subsidier. Husbanken ble opprettet i 1945 for å finansiere boligbyggingen. Etter 1980 har statens betydning som finansieringskilde for boligbyggingen blitt redusert.¹ I 1996 ble nye prinsipper for rentefastsetting i Husbanken introdusert, samtidig som subsidieprofilen ble mer selektiv. Omleggingen kom blant annet fordi bolig mangelen i store trekk var dekket opp. Neste jobb var å sikre

samfunnsmessig tilfredsstillende og verdige boforhold for dem som faller utenfor.² Målrettingen av virkemidlene kan også ses som en konsekvens av den kraftige velstandsutviklingen i samfunnet, og at flere klarer seg godt.

Boligpolitikken har gjennomgått en kraftig omlegging i formål, virkemåte, organisering og virkemiddelbruk. De boligpolitiske subsidiene har i økende grad blitt rettet mot beboeren framfor boligen, og fokus har endret seg fra å handle om *boligen* til også å handle om *det å bo*.³

Utviklingen har blitt omtalt som den boligsosiale vendingen.⁴ Bolig har alltid vært en del av velferdspolitikken, men fra å handle om boligforsyning til befolkningen som helhet, har boligens betydning i velferdspolitikken blitt mer eksplisitt det siste tiåret. Samlet kan endringene i politikkkfeltet sies å ha styrket boligens betydning i den smale velferdspolitikken, i betydningen en behovsprøvd og individuelt tilpasset tilnærming. På den andre siden er boligens rolle i den brede velferdspolitikken nedtonet, altså en politikk innrettet mot universelle velferdsgoder for hele befolkningen.

Prosjekt bostedsløse, som ble igangsatt i 2001, kan ses som et paradigmeskifte i tenkingen om sammenhengen mellom boligpolitikk og sosialpolitikk.⁵ Tradisjonelt har dette vært to ulike felt. I boligpolitikken har boligproblemer først og fremst blitt betraktet som et spørsmål om mangel på boliger og mangel på økonomiske ressurser. Innen sosialpolitikken har tilnærmingen vært konsentrert om individets sosiale problemer, rusmiddelavhengighet eller psykiske lidelser, og mindre på bolig som selvstendig mål.

¹ Kiøsterud, T.W. (2005): *Hvordan målene ble nådd*, NOVA Temahefte 1/05.

² Nordvik, V. (2010): *Boligpolitikk – i går, i dag og i morra i Husbankens tertialrapport 1/2010*.

³ Ulfrstad, L.M. (2007): *Boligpolitikken og velferdsstaten i Brodtkorb og Rugkåsa* (red) «*Under tak – mellom vegger*».

⁴ Sørvoll, J. (2011): *Den boligsosiale vendingen*, NOVA (vedlegg 2).

⁵ Hansen, I.L.S. m.fl. (2007): *Ikke bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38 og Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:06.

I St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* slås det fast at bolig er en sentral del av velferdspolitikken:

«Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med helse og arbeid de tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet.»

Meldingen gir premisser for hvordan boligpolitikken bør innrettes for å fungere som en del av velferdspolitikken. Det slås fast at et hovedmål er å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i denne. Sterkere vektlegging av kommunenes rolle, og kunnskap og kommunikasjon, er andre premisser som legges til grunn for en velferdsorientert boligpolitikk. For første gang er behovet for tjenester og tiltak for å kunne klare å bo et tema i en stortingsmelding om bolig. Stortingsmeldingen framhever at oppfølgingstjenester hever den enkeltes mestringsevne, og må integreres i kommunenes boligbistand.

5.1.2 Sosial boligpolitikk

Boligpolitikk er politikk som målbærer visjonen om at alle skal kunne bo godt og trygt. Hovedmålene for å nå denne visjonen ble satt i St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, og har siden, med mindre justeringer, vært gjeldende for den nasjonale boligpolitikken. Hovedmålene er:

1. Legge til rette for velfungerende boligmarkeder
2. Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet
3. Legge til rette for god kvalitet på boliger og boområder.

Begrepet *sosial boligpolitikk* har i økende grad blitt brukt de seneste årene. Det er benyttet i Soria Moria-erklæringen, statsbudsjettet og utvalgets mandat. Den sosiale boligpolitikken har ikke vært klart definert i disse dokumentene. Begrepet kan tolkes som den delen av boligpolitikken som retter seg mot hovedmål to om økt bosetting av vanskeligstilte, eller som en hentydning til at boligpolitikken skal ha en sosial retning.

I økende grad er sosial boligpolitikk i kommunene blitt innrettet mot et felt som betegnes som boligsosialt arbeid. Dette handler i hovedsak om arbeidet for å bistå vanskeligstilte til å få et sted å

bo og til å kunne opprettholde en stabil bosituasjon.

5.2 Boutgifter og bostandard

De boligøkonomiske virkemidlene er i hovedsak rettet mot boligfordeling, men også mot boligforsyning og bostandard. Husbankens låneordninger skal supplere det private kredittmarkedet. Gjennom låne- og tilskuddsordningene har Husbanken innflytelse over kvaliteten på boliginvesteringene, og kan slik bidra direkte til flere boliger med god kvalitet, og indirekte gjennom økt kompetanse blant aktørene.

Fordelingspolitiske virkemidler skal balansere hensynene til økonomisk trygghet og bedre levekår mot prinsippet om hjelp til selvhjelp. Disse prinsippene ligger også til grunn for den sosiale boligpolitikken.

Den sosiale boligpolitikken har fordelings-effekter langs flere dimensjoner; lavere boutgifter og høyere bostandard, i tillegg til at bistand til eieretablering har betydning for formuesfordelingen. Mange har høy boutgiftsbelastning, ikke minst lavinntektsfamilier. Går boligpriser, renter eller husleier opp, vil husstander med svak økonomi få en ekstrabelastning som kan være vanskelig å bære. Samtidig er boutgiftsbelastningen ulik og avhengig av om, og når, husstandene har kjøpt bolig, samt hvor i landet de bor. Av den grunn har ikke SIFO⁶ utviklet et eget standardbudsjett for boutgifter. Det gjør det vanskeligere å tilpasse beregninger av trygde- og støtteordninger til det faktiske utgiftsnivået, og svekker fordelings-effektene av disse ordningene. Også blant lavinntektsfamiliene er det mange boligeiere, og for dem med nedbetalte boliglån vil boutgiftene være lave.

Boutgiftenes betydning for den økonomiske situasjonen gjør bostøtten til et treffsikkert fattigdomsreducerende virkemiddel. Bostøtten er en behovsprøvd støtteordning og beregnes ut fra husstandenes inntekter og boutgifter. Ordningen skal sikre hustander med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig.

Bolig er en viktig velferds- og levekårs-komponent. Kvaliteten på boliger og bomiljø skal være god, også for vanskeligstilte. Det er flere virkemidler innen den sosiale boligpolitikken som skal bidra til å sikre bostandarden, enten direkte (som kommunale utleieboliger), indirekte (som bostøtte og tilskudd til etablering), eller forebyggende. Tilskudd til områdeutvikling kan bidra direkte til å

⁶ Statens institutt for forbruksforskning.

bedre bomiljøene, og bidra forebyggende gjennom å motvirke økt konsentrasjon av sosiale problemer. I tillegg bistår kommunene på andre måter, blant annet gjennom økonomisk veiledning, praktisk hjelp til å skaffe seg en bolig og annen oppfølging i bolig.

De boligøkonomiske virkemidlene er rettet inn mot både eiemarkedet, det private leiemarkedet og den kommunale utleiesektoren. Tilskudd til utleieboliger skal øke antall egnede kommunale boliger. Flere virkemidler er også særskilt rettet mot å sette folk i stand til å skaffe seg eller holde på en eid bolig, og støtter dermed opp under målet om at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig. Fordi det er mange fordeler ved boligeie, bidrar disse virkemidlene indirekte til bedre levekår for vanskeligstilte.

Det gjelder tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning og startlån. Tilskudd til tilpasning skal bidra til at boliger blir bedre egnet for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskudd til etablering gis til enkeltpersoner for å kunne skaffe seg eller opprettholde en eid bolig. Begge ordningene er økonomisk behovsprøvde. Startlånet skal bidra til at personer, som ikke får lån i private banker, kan få hjelp til å kjøpe seg en bolig. I tillegg er bostøtten i store trekk uavhengig av om mottakeren bor i eid eller leid bolig.

På tross av et omfattende virkemiddelapparat peker flere undersøkelser på svakheter i virkemidlenes omfang og/eller treffsikkerhet. Beregninger gjort for utvalget antyder at det er rundt 150 000 vanskeligstilte på boligmarkedet.⁷

Riksrevisjonen gjorde i 2008 en forvaltningsundersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet.⁸ Konklusjonen var at en del vanskeligstilte ikke får den hjelpen de trenger, og at det er manglende sammenheng i virkemidlene. Undersøkelsen peker på mangler i styringen og forvaltningen. Blant annet pekes det på mangler i informasjonen om behovene til vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange kommuner bruker ikke boligsosiale handlingsplaner eller saksbehandlingsverktøy for oppfølging av behov og behandling av søknader.

Andre undersøkelser peker på forbedringspotensial i den kommunale organiseringen.⁹ Det boligsosiale arbeidet er et fragmentert felt, og god koordinering antas å kunne øke effektene av vir-

kemidlene. Godt boligsosialt arbeid kan redusere kostnadene til blant annet fengselsopphold, institusjonsopphold, døgnovernatting og trygdekostnader.¹⁰ Det kan også bidra til at personer kommer i jobb.

Husbanken legger til rette for at kommunene kan utvikle arbeidsmetoder som kan øke effekten av de eksisterende virkemidlene, blant annet gjennom boligsosiale utviklingsprogrammer.

Det er lange ventelister på kommunale boliger i mange kommuner. Samtidig kan det være et stort potensial for å hjelpe beboere i kommunale boliger til å kjøpe sin egen bolig, selv med lite eller ingen ekstra økonomisk bistand.¹¹ Også blant beboere på det private leiemarkedet ser det ut til å være et stort potensial for eieretablering.

Effekten av de boligpolitiske virkemidlene er avhengig av utviklingen i bolig- og leiepriser, i tillegg til andre økonomiske faktorer som inntektsutvikling. Både sterk prisutvikling og store prisforskjeller mellom ulike deler av landet kan vanskeliggjøre måloppnåelsen.

5.3 Bolig som en del av velferdspolitikken

5.3.1 Kommunenes boligsosiale arbeid

5.3.1.1 Helhetlige og individuelt tilpassede bo- og tjenestetilbud

Kommunene har et ansvar for å tilby helhetlige og individuelt tilpassede bo- og tjenestetilbud til dem som trenger det.¹² Boliganskaffelse, oppfølging i bolig, og andre tjenester for å bo og klare seg selv, må ses i sammenheng. Dette krever samarbeid internt i kommunen og med instanser som NAV, spesialisthelsetjeneste, kriminalomsorg, og private og frivillige aktører. Kommunene må samordne innsatsen overfor den enkelte, gjennom å koordinere egne instanser og være bindeledd mot statlige og private aktører.

Mange samarbeidsrelasjoner fungerer godt. Det er etablert en rekke individuelt tilpassede bo- og tjenestetilbud. Mange steder har kriminalom-

⁷ Personer med lav inntekt som har dårlige boforhold og/eller høy bostøttebelastning. Studenter er ikke inkludert.

⁸ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

⁹ Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport 18/08 og Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport 5/11.

¹⁰ Barlindhaug, R. m.fl. (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, NIBR-rapport 2011:8.

¹¹ Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

¹² Se nærmere omtale av kommunenes boligsosiale arbeid i kapittel 11.

sorgen inngått avtaler med kommunen og NAV om samarbeid rundt bolig og aktivitet, som arbeid eller kvalifisering etter løslatelse. I andre tilfeller er det behov for å utvikle samarbeidet.

Kommuner erfarer ofte at det er vanskelig å koordinere innsatsen. I tillegg mangler mange kommuner egnede boliger til personer med oppfølgingsbehov, eller de har ikke tilstrekkelige ressurser til oppfølgingstjenester. For eksempel har Oslo kommune i en kartlegging av 330 av de mest vanskeligstilte bostedsløse, funnet at hovedutfordringen er å tilby gode nok tjenester.¹³

Prinsippet om at personer med stort pleie- og omsorgsbehov skal ha mulighet til å bli boende i eget hjem, setter krav til hvordan tjenestene organiseres. Det er i økende grad behov for ambulente og fleksible tjenester. At flere med behov for tjenester bor i egen bolig, medfører også økte krav til hjemmebasert omsorg og tilpassede boliger.

5.3.1.2 Sårbare overganger

Mange problemsituasjoner på boligmarkedet er knyttet til overganger som oppstår som følge av hendelser i arbeidslivet, privatlivet eller som kombinasjon av slike hendelser. Dette kan være oppsigelser, oppløsning av parforhold og sykdom. Andre sårbare overganger er utskrivning fra institusjon og løslatelse fra fengsel. Ungdom kan være sårbare ved utflytting fra foreldrehjemmet. Særlig utsatt er unge ved avviklingen av omsorg fra barnevernet. Andre som er utsatt er unge som har droppet ut av skolen, ikke er i arbeid og mangler sosialt nettverk. Slike problemfylte situasjoner kan være starten på en marginaliseringsprosess. Individet eller husstanden kommer i en posisjon i ytterkanten av samfunnet, og blir ytterligere sårbare.

I forbindelse med utskrivning fra institusjon eller løslatelse etter soning har kommunen ansvar for bosetting. Det er derfor en fare for at statlige institusjoner innen rus, psykiatri, barnevern og kriminalomsorg vil utskrive/løslate personer uten at de har forsikret seg om at det er etablert en forsvarlig bosituasjon i kommunen.

5.3.2 Statlige styringsdokumenter og innsatsområder

5.3.2.1 Reformen i omsorgspolitikken

Fram til 1970-tallet ble det bygget syke- og aldershjem og trygdeboliger som boligtilbud til *eldre*.

¹³ Jensen, E. (2010): *Når bolig ikke er nok*, Oslo kommune.

Ansvar for sykehjemmene ble overført til kommunene i 1988. Gjennom Handlingsplanen for eldreomsorgen var målet å sette kommunene i stand til å møte behovet for pleie- og omsorgstjenester, og at alle skulle få et tilfredsstillende og mest mulig likeverdig tilbud uavhengig av blant annet bosted.¹⁴

Boligens betydning i eldreomsorgen antas å få en stadig større rolle. Samhandlingsreformen er tenkt å bygge videre på denne utviklingen. Det blir flere eldre med bedre helse, og kvaliteten på boligene blir bedre. Flere eldre har økonomi til å gjøre fysiske tilpasninger i boligen eller kjøpe seg en tilpasset bolig. Det legger til rette for hjemmebaserte tjenester, og kan utsette behovet for en sykehjems plass eller kommunal omsorgsbolig. Utviklingen krever at helse-, omsorgs- og boligpolitikk må være integrert, både på lokalt og sentralt nivå.

Ideen om at *personer med nedsatt funksjonsevne* skulle integreres i «normalsamfunnet», fikk faglig og politisk tilslutning i 1960-årene. Skau-utvalget i 1964 uttalte at det ikke finnes et skarpt skille mellom mennesker med og uten funksjonsnedsettelser. I den påfølgende stortingsmeldingen het det:

«Et viktig prinsipp i den nye tankegangen er normalisering. Dette vil si at en ikke skal trekke unødvendige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd.»¹⁵

Perspektivet ligger til grunn for nedbyggingen av institusjonsomsorgen. Bolig ble betraktet som en rettighet, en viktig levekårsressurs for funksjonshemmede, og som nødvendig for inkludering og deltakelse.

Fra 80-tallet har flere utvalg anbefalt en nedbygging av omsorgsinstitusjonene og utbygging av tilpassede tjenester som skal gi flere mulighet til å bo i eget hjem.¹⁶

I dag bor få personer i institusjon. *Personer med psykiske lidelser* bor i stor utstrekning i egen bolig, og mottar hjelp fra et desentralisert psykisk helsevern og hjemmebaserte tjenester. Utviklingen har knyttet boligpolitikken og helse- og omsorgs-

¹⁴ St.meld. nr. 50 (1996–1997) *Handlingsplan for eldreomsorgen*, Sosial- og helsedepartementet.

¹⁵ St.meld. nr. 88 (1966–67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*.

¹⁶ NOU 1985:34 *Levekår for psykisk utviklingshemmede*, NOU 1992:1 *Trygghet-Verdighet-Omsorg* og NOU 2001:22 *Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer*.

politikken sammen. Et helhetlig hjelpeapparat er ansett som en viktig forutsetning for en trygg og stabil bosituasjon. Et viktig tiltak i opptrappingsplanen for psykisk helse var satsingen på bolig.¹⁷ Kartlegginger viser at det fortsatt er behov for å skaffe flere.¹⁸

5.3.2.2 Unge i etableringsfasen

Unge i etableringsfasen har lenge vært på den politiske dagsordenen. Ungdommenes vilkår for å komme inn på boligmarkedet var tema i den politiske debatten på 80- og 90-tallet. I 1998 ble St.meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* lagt fram. I perioder med høye boligpriser reises spørsmålet om de unge klarer å komme seg inn på markedet, og om de kan håndtere den høye gjeldsbelastningen som dette ofte medfører.

Andelen som bor hjemme i 20-årene har vært klart synkende de siste ti årene. Tidligere ble den økte flyttingen absorbert av leiemarkedet, men levekårsundersøkelsen viser at stadig flere unge etablerer seg som boligeiere.¹⁹ Prisveksten ser ikke ut til å ha presset ungdom ut av eiemarkedet. Samtidig har boligprisene og yngre husstanders gjeldsbelastning fulgt hverandre nært de siste tjue årene.²⁰ Veksten i gjeldsbelastningen har vært høyest blant de yngre husstandene.²¹ Det er også flest unge som er risikoutsatt gjennom høy belåningsgrad. 60 pst. av dem som har belåningsgrad over 100 pst. av boligens verdi, er i aldersgruppen 25–44 år.²²

Blant unge med vedvarende lavinntekt har hele 70 pst. høy boutgiftsbelastning, mens for befolkningen generelt har ca. 25 pst. en høy boutgiftsbelastning.²³

5.3.2.3 Fattigdom og bostedsløshet

St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga* satte søkelyset på fattigdom, herunder bosteds-

løse med tjenestebehov. Fra 2000 har det blitt lagt fram tiltaksplan og handlingsplan mot fattigdom, der bostedsløse er en av målgruppene.

Det var lenge et uavklart ansvarsforhold mellom rusbehandling og psykisk helsevern, før det i 1997 ble konkludert med at ansvaret for personer med både psykisk lidelse og rusavhengighet skulle ligge i det psykiske helsevernet.²⁴

NOU 2002: 2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* vektla at boligsøkere må få vurdert bistandsbehovet som skal til for å kunne bli boende i en bolig, mens begrepet «uten boevne» ikke skulle benyttes.²⁵ Prosjekt bostedsløse og den nasjonale strategien mot bostedsløshet, *På vei til egen bolig* (2005–2007), har bidratt til å forsterke koblingen mellom bolig og tjenester.²⁶

Andre offentlige dokumenter der boligsosiale tiltak for denne gruppen er inkludert er *Opptrappingsplanen på rusfeltet* (2007–2012), tilbakeføringsgarantien som ble presentert i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Kriminalomsorgsmeldingen*, og St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.

Boligens betydning er likevel ikke alltid belyst i dokumenter der man i utgangspunktet skulle tro at relevansen er av betydning. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, og St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* er eksempler på dette.

5.3.2.4 Flyktninger og innvandrere

Flyktningtilstrømmingen til Norge varierer fra år til år, men i snitt er den økt betraktelig siden midten av 1990-tallet. Fra en situasjon der de fleste flyktninger ble bosatt i Sør-Norge, ble det fra 1990-tallet etablert et prinsipp om at bosettingen skulle skje over hele landet. I St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken* slås det fast at rask og god bosetting er de sentrale målene på området. Alle med oppholdstillatelse kan bosette seg i den kommunen de ønsker. Det er et mål at alle flyktninger blir bosatt i en kommune innen 6 måneder. Enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder. Likevel må mange vente lenger. Det er gjort en rekke undersøkelser om hvilke hindringer kommunene opplever i bosettingsar-

¹⁷ Planen varte fra 1999–2006 (forlenget ut 2008), og var forankret i St.prp. nr. 63 (1997–98) *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006*.

¹⁸ Dyb, E. (2006): *Bolig og tjenester til personer med psykiske lidelser*, Byggforsk 2006–401.

¹⁹ Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

²⁰ Ibid.

²¹ NOU 2009:10 *Forordningsutvalget*.

²² Vatne, B. H. (2009): *Bolig og gjeld*, Norges Bank Aktuell kommentar nr. 9.

²³ Epland J m.fl. (2011): *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*. Statistisk Sentralbyrå, Rapporter 5/2011.

²⁴ Hansen, I.L.S. og S. Øverås (2007): *Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Brodtkorb og Rugkåsa* (red) «*Under tak – mellom vegger*», Gyldendal.

²⁵ NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

²⁶ Hansen, I.L.S. m.fl. (2007): *Ikke bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38, Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:6 og Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig*, NIBR-rapport 2008:15.

beidet. Tilgangen på egnede boliger er ofte nevnt som den største. Kommunenes kapasitet til å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet må med andre ord også ta høyde for bosetting av flyktninger.

Departementene har 17 mål for inkludering av innvandrerbefolkningen, som det rapporteres på i de årlige statsbudsjettene. Ett av disse er at «innvandrere skal sikres botrygghet og forhindres fra utstøting i boligmarkedet».²⁷

5.3.2.5 Reformen og kommunal organisering

Opprettelsen av NAV-kontor har ført til en omorganisering av det kommunale tjenesteapparatet. Reformen har aktualisert spørsmålet om hvordan det boligsosiale arbeidet skal organiseres, herunder om virkemidlene skal plasseres ved eller utenfor kontoret. Å legge forvaltningen av boligvirkemidlene til NAV kan bedre koordineringen av det boligsosiale arbeidet, men kan også splitte opp ansvarsområdet. For noen kommuner har reformen vært en god anledning for bedre samordning av det boligsosiale arbeidet, mens andre oppfatter NAV som en trussel mot den samhandlingen som allerede er på plass i boligfeltet.²⁸

Samhandlingsreformen er en ny, stor velferdsreform som etter planen skal iverksettes fra 2012. Reformen skal blant annet bidra til å vri ressursinnsatsen mot forebygging i kommunene, og dermed redusere behovet for spesialisthelsetjenesten. Bolig og boligsosialt arbeid er en avgjørende del av kommunenes arbeid for å kunne forebygge helseproblemer. Samhandlingsreformen styrker derfor betydningen av det boligsosiale arbeidet og av en tett kobling mellom bolig og tjenesteapparatet. Reformen vil stille ytterligere krav til de fleste kommunene om å organisere sitt boligsosiale arbeid.

5.4 Utvalgets vurderinger

5.4.1 Hva er en sosial boligpolitikk?

Utvalget legger til grunn at sosial boligpolitikk er å legge til rette for at alle har mulighet til å skaffe seg og opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon.

Utvalget foreslår ikke endringer i de boligpolitiske målene eller i hovedtrekkene i virkemiddel-

apparatet. Gjennom begrepet sosial boligpolitikk tydeliggjøres politikken mot dem som sliter på boligmarkedet. *Utvalget* mener at sosial boligpolitikk ikke bare handler om akuttbistand til personer i en vanskelig situasjon, men også tidlig innsats og forebyggende arbeid for å forhindre at en vanskelig bo- og livssituasjon oppstår eller forverres ytterligere. Den sosiale boligpolitikken virker innenfor og gjennom boligmarkedet. Virkemidlene handler både om å tildele støtte eller tjenester, og å forebygge og forhindre en vanskelig posisjon på boligmarkedet.

5.4.2 En sosial boligpolitikk for fremtiden

Kommunene har gjennomgått en formidabel endringsprosess for å tilpasse seg økt ansvar og flere oppgaver. Kommunene har også økt sin kompetanse på et bredt spekter av fagfelt. Mange kommuner har i dag en aktiv sosial boligpolitikk.

Statsforvaltningen har også gjennomgått store endringer. Husbanken har utviklet seg fra å være en finansieringsinstitusjon for boliger, til også å være et boligsosialt kompetansesenter, støttespiller og tilrettelegger for kommunene.

Utvalget mener likevel at staten og kommunene i større grad må tilpasse seg endringene i den sosiale boligpolitikken formål. Dagens sosiale boligpolitikk treffer ikke dem som trenger det godt nok. En styrket sosial boligpolitikk er nødvendig for at bolig skal være en likeverdig del av den samlede velferdspolitikken, et korrektiv til fordelingspolitikken og et sikkerhetsnett for dem som ikke klarer seg på egen hånd. Den sosiale boligpolitikken legger grunnlaget for å bistå den enkelte til et mer stabilt og verdig liv. I tillegg vil en aktiv, koordinert og forebyggende innsats spare samfunnet for kostnader.

Flere bør få hjelp til en god bosituasjon, mens andre i større grad kan få hjelp til å klare seg på egen hånd på boligmarkedet. Hjelpen må være individuelt tilpasset. For noen er hjelp til å skaffe seg en egnet bolig det viktigste, mens for andre kan det mest betydningsfulle være tilstrekkelige tjenester for å kunne opprettholde en trygg bo- og livssituasjon.

Den sosiale boligpolitikken må fungere fleksibelt ut fra boligmarkedets potensielle muligheter, slik at støttenivået tilpasses boutgiftsbelastningen til den vanskeligstilte. Politikken må innrettes slik at boligmarkedet fungerer best mulig, og for å bistå den enkelte til å finne en bolig som er tilpasset sitt behov. Analyser av eiemarkedet, det private leiemarkedet og den kommunale utleiesektoren, må ligge til grunn for politikkkutviklingen.

²⁷ Prop. 1 S (2010–2011): Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

²⁸ Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport 18/08 og Sandlie H.C. m.fl. (2011) *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport 5/11.

Utvalget legger følgende premisser til grunn for en framtidig sosial boligpolitikk:

I. Å bo er et grunnleggende behov og viktig for å fungere på andre områder i livet

II. Bolig og oppfølging skal tilpasses slik at den enkelte kan bo

Del III
Vanskeligstilte på boligmarkedet

Kapittel 6

Vanskeligstilte på boligmarkedet

I dette kapitlet presenteres en analyse av vanskeligstilte på boligmarkedet. Analysen er blant annet basert på statistiske beregninger fra SSB. Beregningene viser at rundt 150 000 personer ikke har en tilfredsstillende bosituasjon. Unge aleneboende er overrepresentert, og langt flere vanskeligstilte leier bolig sammenlignet med den øvrige befolkningen. Mange vanskeligstilte er innvandrere. I tillegg er svak tilknytning til arbeidslivet et av kjennetegnene ved gruppen.

Det finnes en rekke offentlige virkemidler som skal hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. I dette kapitlet gjennomgås de statlige ordningene bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning. Virkemidlene er økonomisk behovsprøvde, og virker direkte inn på den enkeltes økonomiske ressurstilgang.

6.1 Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet?

6.1.1 Definisjoner

Begrepet *vanskeligstilt på boligmarkedet* kan forstås på forskjellige måter, og det kan gjøres ulike tilnærminger til hvem vanskeligstilte er. Innsatsområdene i den sosiale boligpolitikken har i stor grad blitt rettet mot spesifikke målgrupper, slik som bostedsløse, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi.

Individuelle utfordringer og behov fanges i begrenset grad opp ved å bruke målgrupper. I den nasjonale strategien mot bostedsløshet, *På vei til egen bolig* (2005–2007), tok målene utgangspunkt i situasjoner framfor målgrupper. Slik ble hindringene til en god og trygg bosituasjon tydeliggjort. Det ble avdekket at manglende rutiner og samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivå førte til at personer ble bostedsløse ved løslatelse fra fengsel og utskrivelse fra institusjon.

Vanskeligstilte på boligmarkedet kan deles inn i tre ulike grupper¹:

1. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, og som heller ikke har fått noen form for hjelp. Disse har *uløste boligsosiale problemer*.
2. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, som har fått hjelp og likevel ikke har kommet seg ut av den vanskelige situasjonen. Disse har *delvis løste boligsosiale problemer*.
3. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, som har fått tilstrekkelig hjelp og som dermed har *har fått løst sitt boligsosiale problem*.

Det finnes ingen etablert definisjon av hvem vanskeligstilte på boligmarkedet er. En definisjon bør ta høyde for hvilken *situasjon* eller *posisjon* personen eller husstanden har i boligmarkedet. Til grunn for analysen i dette kapitlet brukes følgende definisjon:

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.

Definisjonen inkluderer både personer og husstander som ikke har fått hjelp, og de som har fått hjelp og likevel ikke har kommet seg ut av den vanskelige situasjonen. De som har fått tilstrekkelig hjelp, er ikke inkludert i analysen. Analysen viser med andre ord til situasjonen *etter* at offentlig hjelp er gitt. Analysen gir indikasjoner på i hvilken grad virkemidlene hjelper de ulike målgruppene.

¹ Nordvik, V. (2010b): Vanskeligstilte på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

6.1.2 Hva er en tilfredsstillende bosituasjon?

En tilfredsstillende bosituasjon kjennetegnes ved at man bor godt og trygt. Å bo godt innebærer å ha en bolig som er tilpasset husholdets behov og økonomi. Å bo trygt innebærer at husholdet har et stabilt og forutsigbart tilknytningsforhold til boligen, og at husstanden har tilgang til en fast bolig og ikke står i fare for miste den.

En utilfredsstillende bosituasjon kan kjenne- tegnes ved følgende indikatorer:

1. Uegnet bolig eller bomiljø

En uegnet bolig kan ha mangelfulle kvaliteter, som for eksempel fukt og råte. En uegnet bolig, eller bomiljø, kan også bety at det er et misforhold mellom boligens kvaliteter og husstandens behov. For eksempel kan boligen være liten i forhold til antall husstandsmedlemmer eller at den ikke er tilrette- lagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Et uegnet bomiljø kan være et miljø utsatt for støy- og trafikkplager, eller at forhold i bomiljøet virker tru- ende på velferd og sikkerhet.

Til grunn for analysen i dette kapitlet defineres uegnet bolig som tilfeller der en person eller hus- stand bor trangt eller i en liten bolig, eller i en bolig med fukt eller råte.²

2. Står i fare for å miste bolig

Å stå i fare for å miste boligen betyr enten at man er i ferd med å bli kastet ut av en leid bolig eller at boligen må selges eller bli tvangssolgt. I begge til- fellene handler det om personer eller husstander som ikke håndterer de praktiske og/eller økono- miske sidene ved boforholdet.

En indikasjon på om man står i fare for å miste boli- gen, er når boutgiftene ikke står i et rimelig for- hold til husstandens inntekt.

Til grunn for analysen benyttes boutgiftsbelas- ning som indikator på om man står i fare for å miste boligen eller ei. Høy boutgiftsbelastning defineres som tilfeller der utgifter til husleie, ren- ter og avdrag utgjør 25 pst. eller mer av husstan- dens totale inntekt etter skatt.³ Denne definisjonen brukes ofte i statistiske analyser, men den fanger ikke opp betydningen av at belastningen avtar jo høyere inntekten er. I analysen sammenholdes indikatoren med lavinntektsgrense, noe som gjør den mer treffsikker.

² Med trangboddhet menes én person på ett rom eller at det er flere personer enn rom.

³ I SSBs beregninger er utgifter til kommunale avgifter, opp- varming, elektrisitet, vedlikehold og forsikring ikke tatt med.

Høy boutgiftsbelastning kan fortrengte annet viktig konsum og dermed bidra til reduserte levekår. Høy boutgiftsbelastning gir økt sårbarhet ved end- ringer i husstandens økonomi. Høy boutgiftsbe- lastning øker således sannsynligheten for at hus- standen kan komme i en situasjon hvor boliglånet ikke lenger kan betjenes, eller at husleien ikke kan betales.

Statistikken viser at det er et omvendt proporsjo- nalt forhold mellom inntekt og boutgiftsbelas- ning.⁴ Jo høyere inntekt, jo lavere vil boutgiftsbe- lastningen som oftest være. Høy boutgiftsbelas- ning kan imidlertid bare betraktes som et boligsosialt problem dersom husstanden er i en vanskelig situasjon og ikke kan finne rimeligere alternativer i det lokale markedet.

3. Uten bolig

Personer uten bolig betegnes som bostedsløse. Definisjonen av bostedsløshet er langt bredere enn personer som mangler tak over hodet for kom- mende natt. Den omfatter også personer som er henvist til akutt eller midlertidig boalternativ. Av de registrerte bostedsløse i Norge står bare 2 pst. helt uten et botilbud. Bostedsløse har blitt kartlagt fire ganger i Norge, jf. kapittel 10.

Til grunn for denne analysen av vanskeligstilte på boligmarkedet benyttes resultatene fra kartlegg- ingen av bostedsløse i 2008.

Det å ha et boligbehov handler om alle aspekter ved en ikke-tilfredsstillende bosituasjon. Boligbe- hov trenger således ikke alltid indikere mangel på bolig eller mangler ved boligen, men kan vise til behov for bistand til å mestre boforholdet.

6.1.3 Handlingsrom

Begrepet *vanskeligstilt* kan ikke bare forstås som en egenskap ved husstanden selv, men også som et misforhold mellom boligmarkedet og husstan- dens ressurser.

«Å være vanskeligstilt på boligmarkedet er ikke en isolert egenskap ved et hushold. Det er heller et slags misforhold knyttet til interaksjonen mellom husholdets ressurser og det markedet hvor de befinner seg.»

Viggo Nordvik Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester, NOVA Rapport 23/06, side 16.

⁴ Normann, T.M. (2010): *Utgifter til bolig i Norge og Europa: Inntekter og boligutgifter vokser i takt*, Samfunnspeilet nr. 3 2010.

6.1.3.1 Økonomiske ressurser

Det antas at når husstander med lave inntekter ikke har gode boforhold, så er deres handlingsrom til å skaffe seg dette for lite. Inntekt er et viktig mål på økonomisk evne til å konkurrere og skaffe seg tilfredsstillende boforhold.⁵ Det finnes ulike måter å tilnærme seg lave inntekter på, blant dem metoder for å vurdere hvor høye inntekter som må til for å ha et rimelig konsum.

I denne analysen tas det utgangspunkt i lavinntekt. Lavinntekt defineres her som inntekt under 60 pst. av den generelle inntektsfordelingen som deler befolkningen i to (medianen).⁶⁷ Definisjonen har en relativ tilnærming som tar utgangspunkt i fattigdom som et sosialt fenomen, og relaterer den enkeltes inntekt og levekår til den generelle levestandarden i samfunnet.⁸ Husstandene med de laveste inntektene vil i utgangspunktet ha den laveste etterspørselsevnen, og dermed stille bakerst i køen på boligmarkedet. Analysen sier lite om *hvilke* boligsosiale behov den enkelte har, og dermed heller ikke noe om *hvor* vanskeligstilt de er.

En nasjonal lavinntektsgrense som avgrensning for vanskeligstilte på boligmarkedet kan overvurdere omfanget i lokalmarkeder med lave leiepriser eller boligpriser, og tilsvarende undervurdere omfanget i områder med høye priser.⁹ Siden boligsprisene er høyest i pressområder, og omfanget av vanskeligstilte er høyest i pressområder, vil lavinntektsgrensen trolig føre til en underrapportering. Siden fattigdomsgrenser regnes ut i fra inntekt sammenlignet med resten av befolkningen, vil forhold ved boligmarkedene gi en høyere konsentrasjon av fattigdom i storbyene.¹⁰

Også husstandens evne eller mulighet til å skaffe seg høyere inntekter er viktig. Noen husstander kan være i en situasjon hvor de har mulighet til å få høyere inntekt, men velger heller mer

fritid.¹¹ I andre tilfeller kan lav inntekt være betinget av livsfase og således være et forbigående fenomen. Dette gjelder for eksempel studenter eller unge i etableringsfasen. Formue og kredittmuligheter er også viktige i det samlede bildet av husholdningenes ressursituasjon.

6.1.3.2 Ikke-økonomiske ressurser

Ikke-økonomiske ressurser kan være viktige for muligheten til å skaffe seg og opprettholde et godt boforhold. Å opprettholde et boforhold fordrer at man klarer å håndtere egen økonomi, betale regninger i tide og mestre praktiske oppgaver ved boforholdet. Sosial og kulturell kompetanse kan også være viktig. For eksempel vil muligheten på leiemarkedet ikke bare avhenge av at man er en god leier, men også evnen til å signalisere på en troverdig måte at man er det. Evnen til å utnytte sine økonomiske ressurser har også betydning. Noen klarer seg godt med lite, mens andre kan komme langt dårligere ut med samme ressurstilgang.

6.1.3.3 Boligmarkedets betydning for handlingsrommet

Leie- og boligpriser varierer over tid, og fra sted til sted. Et ressursnivå som er tilstrekkelig til å skaffe gode boforhold i ett boligmarked, vil kunne være utilstrekkelig i et annet.

Det at boligmarkedene er ulike betyr at boligsosiale problemer som skyldes dårlig økonomi, vil kunne løses ved at husstanden flytter til et område med lavere priser. Hvorvidt dette skal tas hensyn til i utformingen og dimensjoneringen av boligvirkemidlene, drøftes ikke her.

Et tilstrekkelig ressursnivå for å kunne skaffe seg gode boforhold avhenger ikke bare av hvilket boligmarked husstanden befinner seg i, men også av hvilke disposisjonsformer til bolig som finnes. Leiemarkedet er dominert av små boenheter, og mulighetene for langsiktig leie kan være begrenset. Husstander i eiermarkedet vil i utgangspunktet ha tilgang til et mer variert tilbud, og vil samtidig kunne ha en mer stabil bosituasjon.

Egenskaper ved husstanden kan også påvirke om man kan oppnå et godt boforhold. Store barnefamilier trenger større boliger, og dermed dyrere boliger. Personer med nedsatt funksjonsevne kan

⁵ Nordvik, V. (2010b): Vanskeligstilte på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

⁶ Definisjonen omtales gjerne som inntektsmål EU60.

⁷ I den valgte empiriske tilnærmingen er studenter utelatt, selv om disse ofte er en lavinntektsgruppe.

⁸ Det benyttes inntekt etter skatt som inntektsmål. Begrepet omfatter de fleste kontante inntekter husholdningene mottar (summen av alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og offentlige stønader, fratrukket skatt). Det tas også hensyn til hvor mange som skal leve av inntekten og til at det er stordriftsfordeler ved å bo flere sammen i en husholdning.

⁹ Langøren, A. m.fl. (2003): *Et regionalt perspektiv på fattigdom*, Økonomiske analyser 4/2003 Statistisk sentralbyrå.

¹⁰ Mogstad, M. (2005) *Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem?* Økonomiske analyser 3/2005 Statistisk sentralbyrå.

¹¹ Hellevik, T. og V. Nordvik (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*, NOVA Skriftserie 4/2004.

ha behov for tilgjengelige boliger som krever ekstra påkostninger.

6.1.4 Den empiriske tilnærmingen

I analysen brukes to grupper for å anslå omfanget av vanskeligstilte:

- Personer og husstander som enten har uegnet bolig eller høy boutgiftsbelastning og samtidig har lavinntekt, etter at de eventuelt har mottatt sosialhjelp og/eller bostøtte
- Bostedsløse

Levekårsundersøkelsen EU-SILC fra 2009 er lagt til grunn for analysen.¹² Paneldata er benyttet i omfangsanalysen der dynamiske aspekter som husholdssammensetning og arbeidsmarkedstilknytning er inkludert. I tillegg er kartleggingen av bostedsløshet i 2008 benyttet.¹³

Estimatet på omfanget av vanskeligstilte er beheftet med stor usikkerhet. Det største hindret for mer presise anslag er gode data, og særlig data som følger individene over tid.

En utfordring ved å bruke levekårsdata er at det kan være et større frafall av vanskeligstilte i undersøkelsen enn andre.¹⁴ Det kan særlig gjelde personer som på grunn av språkbarrierer ikke forstår hva undersøkelsen dreier seg om, og personer som av ulike grunner ikke ønsker å gi ut opplysninger om seg selv. Skjevt frafall kan føre til at levekårsundersøkelser ikke blir representative for grupper med dårligst levekår. Personer som har hatt dårlige levekår over en lengre periode venner seg gradvis seg til det, og vil slik sett underrapportere problemet.¹⁵

Det er tidligere gjort forsøk på å anslå omfanget av vanskeligstilte. Nordvik har ved hjelp av data fra Levekårsundersøkelsen fra 2007 beregnet at 6 % pst. av respondentene har så dårlig økonomi, i tillegg til at de har et sett boligproblemer, at de antas å være potensielt vanskeligstilte.¹⁶ I

motsetning til analysen som gjøres i dette kapitlet ble ikke økonomiske stønader inkludert i Nordviks analyse. Formålet var å undersøke vanskeligstilte før eventuell boligpolitisk hjelp fra det offentlige.

6.2 Omfang og sammensetning

Antall vanskeligstilte med et fortsatt uløst boligbehov anslås å være om lag 150 000 i 2009.¹⁷ Rundt 40 pst. av disse var også vanskeligstilte i henholdsvis 2008 og 2007. Om lag 30 pst. var vanskeligstilte i hele perioden 2007–2009.

Nesten tre av fire av de vanskeligstilte på boligmarkedet hadde vedvarende lavinntekt, det vil si at de hadde lavinntekt i perioden 2006–2008. Under 10 pst. av de ikke-vanskeligstilte i 2009 hadde vedvarende lavinntekt i samme periode. Det vil si at det er en sterk sammenheng mellom det å ha vedvarende lavinntekt og det å være vanskeligstilt på boligmarkedet.

Rundt 15 pst. av de vanskeligstilte mottok bostøtte og/eller sosialhjelp. Andelen for de ikke-vanskeligstilte var rundt 2 pst. Det er grunn til å tro at betydelig flere av de vanskeligstilte i dag mottar bostøtte. Regelverket for ordningen ble endret fra 1. juli 2009, og effekten av disse endringene er ikke inkludert i datamaterialet som ligger til grunn for beregningene. Det nye regelverket har ført til at flere husstander får bostøtte. Ytelser til barnefamilier og enslige forsørgere har økt. En evaluering anslår at omleggingen har resultert i 24 000 nye mottakere.¹⁸

Analysen viser ikke særlige forskjeller mellom kvinner og menn. Blant bostedsløse er det imidlertid en sterk overvekt av menn, det vil si 73 pst. menn og 27 pst. kvinner.¹⁹

6.2.1 Flest aleneboende

Husstandens sammensetning har betydning for dens økonomiske robusthet. Større husstander har stordriftsfordeler, og husstander med flere arbeidsinntekter er mindre utsatt for konsekvensene av arbeidsledighet. Fattigdomsforskningen viser at en viktig årsak til at personer og hushold

¹² EU-SILC er en årlig europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt og levekår. Den norske delen av undersøkelsen har et bruttoutvalg på om lag 8900 personer i alderen 16 år og over, bosatt i Norge utenfor institusjon. Undersøkelsen gir opplysninger om økonomi, boforhold og boligøkonomi, opplysninger om arbeidssituasjon og arbeid siste kalenderår. Statistisk Sentralbyrå gjennomfører datainnsamlingen i Norge.

¹³ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

¹⁴ Nordvik, V. (2010): Vanskeligstilte på boligmarkedet. i Sandlie, H.C (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

¹⁵ Tesch M. og F. Comim (2005): *Adaptive Preferences and Capabilities: Some Preliminary Conceptual Explorations*, Review of Social Economy Volume 63, Issue 2, 2005.

¹⁶ Nordvik, V. (2010b): Vanskeligstilte på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

¹⁷ Basert på inntektsdata fra 2008.

¹⁸ Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. NOVA-rapport 21/2012.

¹⁹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

Tabell 6.1 Husholdningssammensetning blant vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009. Prosent.

	Vanskeligstilte	Befolkningen
Aleneboende 18–44 år	26	9
Aleneboende 45–66 år	11	6
Aleneboende 67 år og over	14	7
Par uten barn	18	34
Par med barn 0–17 år	19	29
Enslig med barn 0–17 år	4	4
Andre	8	10
Sum	100	100

får lave inntekter er samlivsbrudd, mens overgangen fra en til to voksne i en husstand ofte er en årsak til at inntekten bedres.²⁰

Tabell 6.1 viser at aleneboende er overrepresenterte blant vanskeligstilte (51 pst.) sammenlignet med befolkning generelt (21 pst.). Det er først og fremst de yngste aleneboende som bidrar til den totale overrepresentasjonen, det vil si personer i aldersgruppen 18–44 år. Aleneboende er også sterkt overrepresenterte blant de bostedsløse. Bare 7 pst. av de bostedsløse er gift eller har samboer, mens 71 pst. er enslige og 17 pst. oppgis å være skilt, ha oppløst samboerskap eller er enke/enkemann.²¹

En stor andel av de nye mottakerne av bostøtte er unge enslige menn med svært lave inntekter.²² Fordi beregningene for analysen er gjort på grunnlag av data fra tiden før det nye regelverket, er det usikkert hvordan bildet ser ut med oppdaterte data.

Andelen enslige forsørgere som er vanskeligstilte på boligmarkedet er den samme som andelen i befolkningen som helhet (rundt 4 pst.). Enslige forsørgere utgjør 16 pst. av husstandene med lavinntekt.²³ Det kan bety at de økonomiske støtteordningene treffer gruppen godt. Samtidig gir ikke disse dataene informasjon om alvorlighetsgraden i deres situasjon eller hvilke behov de har.

En av fem vanskeligstilte husstander er par med barn. Andelen er lik i gruppen som har lavinntekt.²⁴ Andelen barnefamilier med lavinntekt

ble redusert fra midten av 1980-tallet til rundt år 2000. Fra år 2000 har andelen barnefamilier med lavinntekt økt markant, noe som i all hovedsak er knyttet til innvandring. Utviklingen blir blant annet forklart med innstramming i offentlige stønader.²⁵ Målet for lavinntekt er relativt, og økningen skyldes at husstandene med de laveste inntektene ikke har holdt tritt med gjennomsnittshusholdningen.

Nordvik har foretatt en analyse av lavinntektsfamiliers boforhold.²⁶ Der pekes det på tre ulike mekanismer som ser ut til å påvirke utviklingen i bosituasjonen til familiene. For det første bedrer mange sin økonomi i perioden som undersøkelsen tar utgangspunkt i, og familiene bruker økt ressurstilgang til å bedre sine boforhold. Videre ser det ut som at det finnes en dynamikk i selve livsløpet som leder til at boforholdet forbedres, selv om familienes inntekter er stabilt lave. Til slutt er det en mindre gruppe av familier som ikke har bedring i boforholdet. Nordvik konkluderer med at det må rettes en bolig- og sosialpolitisk innsats mot den sistnevnte gruppen.

6.2.2 De fleste leier bolig

Det er en klar sammenheng mellom vansker på boligmarkedet og disposisjonsform. Nær 60 pst. av de vanskeligstilte er leiere, sammenlignet med 18 pst. i befolkningen for øvrig. Dels handler dette om at grupper med lavinntekt i mindre grad har tilgang til kreditt og dermed har mindre muligheter til å kjøpe seg bolig. Dels handler det om at tilbudet av leieboliger er mer begrenset, med lavere

²⁰ Epland, J. (2005): *Veier inn i og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntekts-hushold*, Rapporter 2005/16 Statistisk sentralbyrå.

²¹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

²² Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*, NOVA-rapport 21/2012.

²³ NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

²⁴ Ibid.

²⁵ Epland, J. og M.I. Kirkeberg (2007): *Barn i lavinntektsfamilier 1996–2004*, Rapporter 2007/03 Statistisk sentralbyrå.

²⁶ Nordvik, V. (2010c): *Bolig og boforhold i Sandbæk, M. og A. West Pedersen (red) Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*, NOVA-rapport 10/10.

Tabell 6.2 Disposisjonsformer blant vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009. Prosent.

	Vanskeligstilte	Befolkningen
Selveier	20	70
Eier, borettslag eller boligaksjeselskap	22	13
Leier eller disponerer på annen måte	58	18
Stabile leiere (2007–2009)	48	13
Stabile eiere (2007–2009)	36	77

standard og mindre boliger. 48 pst. av de vanskeligstilte som leier er stabile leiere, det vil si at de har leid bolig i hele perioden 2007–2009.

Tabell 6.2 viser også at vanskeligstilte i større grad er eiere av boliger i borettslag eller boligaksjeselskap sammenlignet med resten av befolkningen. Dette er også et av resultatene som kom fram i Nordviks analyse av omfang og sammensetning av vanskeligstilte på boligmarkedet.²⁷ Der vises det til at mange mellomstore byer har boliger i borettslag som fungerer som gjennomgangsboliger. Det vil si at mange bor i en slik bolig inntil de kan kjøpe seg en enebolig.

6.2.3 Mange bor i Oslo

Tabell 6.3 viser at det er en langt høyere andel av de vanskeligstilte som bor i Oslo enn andelen av i befolkningen generelt. Personer bosatt i små tettsteder og i spredtbygde strøk har mindre sannsynlighet for å være vanskeligstilte.²⁸ Bortsett fra Oslo og små tettsteder viser ikke analysen klare sammenhenger mellom omfang av vanskeligstilte og sentralitet. Det er ingen klar tendens til at problemene avtar eller tiltar når man beveger seg fra tettsteder over 2000 til større byer.

²⁷ Nordvik, V. (2010b): Vanskeligstilte på boligmarkedet. i Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

²⁸ Regresjonsanalyse utført av Statistisk sentralbyrå på vegne av utvalget.

Overrepresentasjonen av vanskeligstilte i Oslo kan ikke forklares ved boligmarkedspress alene. I så fall ville det ha vært større andeler av vanskeligstilte i de øvrige store byene. Et trekk ved Oslo er at mer enn halvparten av husstandene består av aleneboende. Det er større grad av ulikhet og ressursvariasjon blant aleneboende enn andre husstandstyper.²⁹ I tillegg har Oslo et større innslag av innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika enn andre geografiske områder i landet. Disse gruppene er overrepresentert i den nederste inntektsfordelingen.³⁰

Kartleggingen av bostedsløse viser et noe mer differensiert bilde. Både Oslo og Bergen har en høy andel bostedsløse.³¹ De fire største byene har flest bostedsløse per 1000 innbyggere. I Oslo er det 2,65 bostedsløse per 1000 innbyggere (1 526 bostedsløse), i Bergen 2,66 (669 bostedsløse), i Trondheim 1,23 (223 bostedsløse) og i Stavanger 1,77 (215 bostedsløse). Per 1000 innbyggere har andelen bostedsløse i disse fire byene blitt redusert for hver kartlegging. Andelen bostedsløse per 1000 innbyggere for hele landet er 2,36.

²⁹ Melby, I. og F. Strøm (2007): *Inntekt og skatt for personer og husholdninger*, Statistiske analyser nr. 97, 2007 Statistisk sentralbyrå.

³⁰ NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

³¹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

Tabell 6.3 Geografisk fordeling blant vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009. Prosent.

	Vanskeligstilte	Befolkningen
Oslo	25	12
Akershus, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø	25	25
Andre tettsteder med 20 000 innb eller mer	18	18
Tettsteder med fra 2 000 til 19 999 innb	18	18
Tettsteder med opptil 1 999 innb, og spredtbygde strøk	15	30
Sum	100	100

I samarbeid med flere forsknings- og utredningsinstitusjoner har Husbanken utarbeidet en indikatormodell for boligsosiale problemer i kommunene. Modellen baserer seg på tre hovedindikatorer: vanskeligstilte, boligmarkedet og kommunal aktivitet. Den viser at det er en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og graden av boligsosiale utfordringer.

6.2.4 Mange er innvandrere

Personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør 4 pst. av befolkningen. Likevel er nesten en av fire vanskeligstilte på boligmarkedet personer med bakgrunn fra disse områdene.

Det store flertallet av bostedsløse (81 pst.) er født i Norge.³² Den nest største gruppen er født i Afrika (7 pst.) fulgt av Asia (5 pst.). Personer fra Norden utenom Norge, Europa og Nord-Amerika utgjør til sammen 4 pst. av de bostedsløse, mens 1 pst. er fra Sør- og Mellom-Amerika.

Innvandrerens inntektsfattigdom reduseres betraktelig med økt botid i Norge.³³ En viktig forklaring ligger i at innvandrere over tid tilegner seg språk- og kulturkunnskaper, og dermed øker mulighetene for integrasjon i arbeidsmarkedet. Sannsynligheten for inntektsfattigdom reduseres over lengre tid blant enkelte grupper av innvandrere.³⁴ Dette kan blant annet skyldes at disse innvandrergруппene i større grad opplever diskriminering, både på arbeids- og boligmarkedet.

En stadig høyere andel av innvandrerne eier sin egen bolig. I 2005/2006 eide 45 pst. sine egne boliger, 63 pst. hvis andeler i borettslag inkluderes.³⁵ Andelen leietakere blant innvandrere har med andre ord gått ned. Rundt 45 pst. i denne gruppen bor i blokk eller bygård. Selv om andelen er høyere enn for befolkningen som helhet (30 pst.), er tallet forholdsvis lavt med tanke på at innvandrere oftere enn majoritetsbefolkningen bor i Oslo, og oftere har lavere inntekter.³⁶ Den liberale tankesmien Civita reiser spørsmålet hvorvidt nettopp den særnorske bolig- og eierskapsstrukturen kan være med å forklare hvorfor Norge i følge OECD ligger på topp i å integrere barn av innvandrere.

³² Ibid.

³³ Galloway T.A. og R. Aaberge (2005): *Assimilation effects on poverty among immigrants in Norway*, Journal of Population Economics.

³⁴ Ibid.

³⁵ Civita (2010), *Innvandring og eiendom*, Civita-notat nr. 5/2010

³⁶ Ibid.

6.2.5 Ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet

Veien ut av lavinntekt og fattigdom går hovedsakelig gjennom økt tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan derfor være hensiktsmessig å se nærmere på hvilken tilknytning til arbeid vanskeligstilte på boligmarkedet har.

I analysen er det sett nærmere på yrkesaktive³⁷ og ikke-yrkesaktive³⁸. 43 pst. av de vanskeligstilte oppgir å være yrkesaktive, mens for befolkningen generelt er andelen 62 pst. I gjennomsnitt har de vanskeligstilte som oppgir å være yrkesaktive hatt 9,5 måneder med heltids yrkesaktivitet og 2,5 måneder med deltids yrkesaktivitet. Når det gjelder de ikke-vanskeligstilte som oppgir å ha vært yrkesaktive i samme periode, er fordelingen 9,9 måneder med heltids yrkesaktivitet og 2,1 måneder med deltid. Det er med andre ikke noe spesielt stort innslag av deltid blant de yrkesaktive som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

31 pst. av de vanskeligstilte er definert som ikke-yrkesaktive, mens andelen er 24 pst. for befolkningen generelt. Blant ikke-yrkesaktive som er vanskeligstilte var omtrent halvparten alderspensjonister og 13 pst. uførepensjonister. Blant de ikke-vanskeligstilte var 71 pst. alderspensjonister, 19 pst. uførepensjonister og 4 pst. AFP-pensjonister³⁹. Andelen minstepensjonister var høyest blant de vanskeligstilte.

6.3 Betydningen av de statlige virkemidlene

I analysen er vanskeligstilte definert som gruppen som fortsatt har boligsosiale utfordringer, uavhengig av om de har fått hjelp eller ei. Analysen tar med andre ord utgangspunkt i en situasjon der eventuelle offentlige tiltak allerede er iverksatt.

Nedenfor gjennomgås de statlige boligøkonomiske ordningene som er rettet mot enkeltpersoner, det vil si bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering og tilpasning. Ordningene er økonomisk behovsprøvde. Relevante spørsmål er hvor mange som får hjelp, hvilken hjelp de får og hvem som ikke får tilstrekkelig hjelp. Svarene er viktige for å kunne si noe om hvordan virkemidlene kan

³⁷ Yrkesaktive er personer som selv har oppgitt heltids eller deltids yrkesaktivitet som hovedaktivitet i de 12 månedene av det aktuelle inntektsåret.

³⁸ Ikke-yrkesaktive er personer som selv har oppgitt «pensjonist» eller «uføretrygdet» som hovedaktivitet i de 12 månedene av det aktuelle inntektsåret.

³⁹ Avtalefestet pensjon.

innrettes for at flere får en tilfredsstillende bosituasjon.

Effekten av bostøtte, startlån og boligtilskudd må forstås i sammenheng med andre tiltak som hjelper vanskeligstilte. Mange trenger oppfølging for å mestre boforholdet sitt. Da er ikke økonomisk hjelp tilstrekkelig. Andre ganger kan økonomisk hjelp, gjennom for eksempel bostøtte, være all den hjelpen som trengs. God måloppnåelse på politikkområdet innebærer derfor en rekke virkemidler og tiltak. I vedlegg 4 finnes en oversikt over virkemidlene.

Det er fortsatt mange som har behov for hjelp. Det kan skyldes flere forhold:

- Vanskeligstilte får ikke tilstrekkelig hjelp.
- Hjelpen er ikke tilstrekkelig målrettet, slik at den treffer andre enn dem med størst behov.
- Det brukes uegnede virkemidler overfor den enkelte.
- Virkemidlene forvaltes ikke i sammenheng.
- Et presset boligmarked og dårlig kvalitet på boligmassen gjør det vanskelig å sikre tilfredsstillende bosituasjon for alle.

Flere undersøkelser gir indikasjoner på hvilke effekter virkemidlene har. Dette er likevel ikke et konstant bilde. Ikke minst har utviklingen i bolig- og leieprisene betydning for effekten av virkemid-

Tabell 6.4 Hovedtall for utbetaling av bostøtte for desember måned 2008–2010

	2008	2009	2010	Endring 2008–2010
<i>Antall husstander som mottok bostøtte</i>				
Alle	103 251	116 617	122 811	16 %
Unge uføre	16 818	16 592	16 268	-3 %
Uføre for øvrig	15 586	17 250	18 552	16 %
Eldre	34 057	32 832	30 723	-11 %
Husstander med midlertidige trygdeytelser	17 505	23 213	25 181	30 %
Husstander uten trygdeytelser	19 285	26 730	32 087	40 %
<i>Gjennomsnittlig bostøtte per mnd (kr)</i>				
Alle	1 974	2 180	2 142	8 %
Unge uføre	1 588	1 757	1 721	8 %
Uføre for øvrig	2 001	2 122	2 045	2 %
Eldre	1 699	1 801	1 765	4 %
Husstander med midlertidige trygdeytelser	2 170	2 397	2 251	4 %
Husstander uten trygdeytelser	2 595	2 756	2 685	3 %
<i>Gjennomsnittlig boutgift per mnd (kr)</i>				
Alle	5 407	5 633	5 801	7 %
Unge uføre	5 742	5 901	6 004	4 %
Uføre for øvrig	5 288	5 547	5 742	8 %
Eldre	4 703	5 000	5 165	9 %
Husstander med midlertidige trygdeytelser	5 599	5 691	5 894	5 %
Husstander uten trygdeytelser	6 279	6 252	6 268	0 %
<i>Gjennomsnittlig inntekt per år (kr)</i>				
Alle	120 101	129 480	133 921	10 %
Unge uføre	164 960	185 762	193 714	15 %
Uføre for øvrig	125 509	138 123	148 339	15 %
Eldre	127 702	144 804	151 582	16 %
Husstander med midlertidige trygdeytelser	99 859	110 220	123 479	19 %
Husstander uten trygdeytelser	81 560	86 870	86 554	6 %

lene. Startlån er basert på at låntakeren har betjeningsevne, og potensialet i ordningen er derfor direkte avhengig av utviklingen i boligprisene. Nivået på bostøtte og boligtilskudd justeres ikke automatisk med utviklingen i bolig- og leiepriser. Det vil si at økte bolig- og leiepriser vil svekke effekten av ordningene for en del av de vanskeligstilte.

6.3.1 Bostøtte

Den statlige bostøtten skal sikre husstander med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. Bostøtten skal fungere som et sikkerhetsnett i situasjoner der boutgiftene øker og/eller inntekten faller. I tillegg skal den bidra til at mottakerne kan opprettholde en god og trygg bosituasjon til en rimelig boutgiftsbelastning over tid.

Ordningen ble vesentlig endret og styrket betydelig i 2009, først og fremst ved at den åpnet for alle typer husstander, foruten studenter uten barn, militære og sivilt tjenesteppliktige. Ytelsene til barnefamilier, enslige forsørgere og andre husstander med flere personer har også økt. Ved tildeling av bostøtte i desember 2010 fikk 122 800 husstander bostøtte, noe som er 20 700 flere enn før omleggingen. Gjennomsnittlig utbetaling av bostøtte per mottaker per måned har siden omleggingen økt med 6 pst. til 2 142 kroner i desember 2010. Den totale bevilgningen for bostøtte i 2011 er på 4 148,5 mill. kroner, inklusive en ekstrautbetaling til bostøttemottakerne som hjelp til å dekke høye strømregningene.

Av de husstandene som fikk bostøtte i desember 2010, var 28 pst. uføre, 24 pst. var eldre, 21 pst. var husstander med midlertidige trygdeytelser og 27 pst. husstander uten trygdeytelser. Økningen har særlig vært stor i de to sistnevnte gruppene, henholdsvis 30 og 40 pst. sammenlignet med samme måned to år før. I disse to gruppene var det personer som tidligere var ekskluderte fra ordningen fordi de ikke mottok trygd, pensjon eller var langtidsmottakere av sosialhjelp. Gruppen eldre har gått ned med 4 pst. Dette skyldes trolig at antallet minstepensjonister er redusert og at reglene for formue er skjerpet.

Tilnærmet alle bostøttemottakere har inntekter under fattigdomsgrensen,⁴⁰ både før og etter utbetaling av bostøtte.⁴¹ Inntektsgrensene, det vil

si grensen for hvor høy inntekten kan være for at husstanden kan motta bostøtte, ligger under fattigdomsgrensen. Samtidig kan det å disponere en egen bolig være viktig for mulighetene til å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, og kan dermed være en indirekte faktor for å hjelpe husholdninger ut av lavinntekt.

Den øvre grensen for boutgifter som legges til grunn for beregning av bostøtte, kalles for boutgiftstak. Boutgiftstakene varierer noe avhengig av bosted og antall medlemmer i husstanden. Rundt 50 pst. av bostøttemottakerne har boutgifter som er høyere enn boutgiftstaket, og har derfor overskytende boutgifter som ikke blir tatt med i beregningen. Andelen mottakere med boutgifter over taket øker med antall medlemmer i husstanden. Det vil si at barnefamilier får lagt til grunn en mindre andel av boutgiftene sine. I tillegg til at barnefamilier har lave bostøtteutbetalinger, har enslige med svak arbeidsmarkedstilknytning i byer og pressområder lave bostøtteutbetalinger og inntektsgrenser, sett i forhold til kostnadsnivået.⁴²

I tillegg til de boligøkonomiske virkemidlene har enkelte kommuner etablert egne bostøtteordninger, og en betydelig del av sosialhjelpen går til å dekke boutgifter.

6.3.2 Startlån

Startlån er en låneordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet. Husbanken videretildeler midler til startlån til kommunene, men det er kommunene selv som tildeler lånet. Lånet kan gis både til kjøp av bolig og til refinansiering. Lånet kan finansiere hele boligkjøpet eller være topplån der andre gir grunnfinansieringen. Boligen det gis lån til skal være nøktern, egnet og rimelig i forhold til antall beboere og lokalt prisnivå. For personer som ikke har egenkapital kan tilskudd til etablering være aktuelt.

De fleste kommuner tilbyr startlån. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om startlån innvilges og hvor stort lånet blir. Lånets størrelse vil også være avhengig av betalingsevne og eventuell annen gjeld. Lånsøker må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid. I 2011 er lånerammen til Husbanken på 20 mrd. kroner, der startlånet skal prioriteres foran de andre låneordningene etaten forvalter.

Det gis renter etter ordinære vilkår i Husbanken. Det vil si at renten kan være lavere enn det

⁴⁰ Fattigdomsgrensene er her definert som 60 pst. av medianinntekt per forbruksenhet før skatt, jf. Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten – effekter av en reform*, NOVA-rapport 21/2010.

⁴¹ Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten – effekter av en reform*, NOVA-rapport 21/2010.

⁴² Ibid.

personer som vurderes som risikoutsatte kan oppnå i private kredittinstitusjoner.

Det har vært en sterk økning i antall utbetalte startlån, fra rundt 6 500 saker ved oppstarten av ordningen i 2003 til over 9 000 saker i 2010. Gjennomsnittskostnaden på boligene og gjennomsnittlig startlån har også økt. I 2003 var gjennomsnittskostnaden på boligene som fikk lån rundt 780 000 kroner, og gjennomsnittlig startlån i underkant av 400 000 kroner. I 2010 var gjennomsnittskostnaden på boligen nesten 1 250 000 kroner, og gjennomsnittlig startlån rundt 580 000 kroner. I tillegg har andelen lånemottakere med inntekt under 300 000 kroner sunket, og andelen mottakere med inntekt over 400 000 kroner steget.

I underkant av 40 pst. av søkerne får avslag, og av disse får rundt 60 pst. avslag på grunn av manglende betjeningsevne. Søkere med forholdsvis lav inntekt og liten yrkesdeltakelse blir prioritert ved tildeling av kombinasjonen startlån og tilskudd til etablering.⁴³ Søkere med forholdsvis høy inntekt og høy yrkesdeltakelse blir prioritert ved tildeling av startlån alene. Det å ha barn, være aleneforelder, leie kommunal bolig eller tilhøre en bolig sosial målgruppe, ser ut til å øke sannsynligheten for både å få lån og tilskudd sammenlignet med dem som bare får lån. Søkere som får avslag på grunn av manglende betjeningsevne, skiller seg fra dem som både får lån og tilskudd ved at de har generelt høy yrkesaktivitet og lav gjeld. De er sjeldnere økonomiske vanskeligstilte. Det er dermed et mellomstilt som får avslag på startlån. Rundt 30 pst. av dem som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne hadde blitt boligeiere to år etter.⁴⁴ Det gjelder spesielt de unge, noe som kan tyde på at særlig de har hatt en økonomisk situasjon i endring.

Samtidig opplever kommuner at de får hjulpet for få vanskeligstilte til å kjøpe bolig.⁴⁵ Særlig gjelder det dem som har så lav og lite forutsigbar inntekt at kommunene anser det som problematisk både å tilby startlån og tilskudd til etablering. Familier og enslige forsørgere med lav inntekt er også blant dem som kommunene mener er vanskelig å hjelpe.

Samlet sett tyder dette på at vanskeligstilte dels får avslag på startlån fordi kommunene ikke anser betjeningsevnen som god nok, og dels fordi de ikke prioriteres innenfor de økonomiske støtte-

ordningene. Det kan også se ut til at mange vanskeligstilte ikke søker om startlån ettersom andelen vanskeligstilte som får avslag på lån er relativt lav.

6.3.3 Tilskudd til etablering og tilpasning

En stor del av omtalen av tilskudd til etablering og tilpasning er hentet fra en evaluering utarbeidet av Asplan Viak og Agenda Kaupang.⁴⁶

Tilskudd til etablering benyttes stort sett sammen med startlån. Tilskuddet er økonomisk behovsprøvd og tildeles enkeltpersoner for kjøp av bolig.

Kommunene avgjør selv om de ønsker å forvalte ordningen, og Husbanken prioriterer blant søkerkommunene. I perioden 2005–2010 har rammen for tilskuddet økt fra 274 mill. kroner til 367 mill. kroner. Samtidig har gjennomsnittlig tilskudd økt fra rundt 150 000 kroner i 2005 til vel 225 000 kroner i 2010. Hvert år får rundt 1500 husstander tilskudd. Nesten alle kommuner med mer enn 10 000 innbyggere videretildelte tilskudd til etablering i 2010, mens bare en av tre av kommuner under 3 000 innbyggere.

Midlene blir ofte brukt som en toppfinansiering når en bolig skal finansieres. Denne toppfinansieringen har avgjørende betydning for dem som mottar tilskuddet. Tilskudd til etablering gis til tidligere bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og økonomisk vanskeligstilte. Det er vanskelig å skille mellom de ulike gruppene fordi de i rapporteringen er til dels overlappende. Kommunene oppfatter at ordningen treffer målgruppen rimelig godt, men at enkelte faller utenfor. Husstander som ikke får tilskudd har ofte svært lave inntekter eller lave tidsbegrensede trygdeytelser. Disse gruppene forblir i uegnet bolig eller får et kommunalt tilbud.

Enkelte benytter seg ikke av innvilget tilskudd. Problemet synes å være at de ikke finner en bolig som er egnet eller at boligen er for dyr. Dette er særlig et problem i de større byene med et presset boligmarked.

Flere kommuner opplever at mange av dem som etablerer seg i egen bolig klarer seg bedre enn dem som leier kommunal bolig. Trygghet og forutsigbarhet i boforholdet legger grunnlag for å fungere bedre på andre arenaer.

Tilskuddet er viktig for familier med barn med nedsatt funksjonsevne. For mange av disse ville det ikke ha vært mulig å skaffe seg en egnet bolig

⁴³ Barlindhaug, R. m.fl. (2011): *Boligkarriere for startlån-søkere*, NIBR-rapport 2011:15.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Asplan Viak og Agenda Kaupang (2011): *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*.

⁴⁶ Ibid.

uten tilskudd. I slike tilfeller er tilskuddets størrelse forholdsvis stort og gis i kombinasjon med startlån. Tilskuddet gjør det mulig å holde familien samlet, og er i enkelte tilfeller også en alternativ løsning til institusjon.

Tilskudd til tilpasning er en økonomisk behovsprøvd ordning som skal bidra til å gjøre boligen bedre tilpasset behovene til personer med redusert funksjonsevne. Tilskuddet kan bidra til å gjøre det mulig å fortsette å bo i en egnet eid bolig, og gi bedre boforhold i leid bolig.

Kommunene søker Husbanken om å forvalte ordningen, på samme måte som for tilskudd til etablering. Det er nesten 40 flere kommuner som forvalter tilskudd til tilpasning enn til etablering.

Evalueringen viser at kommunene vurderer tilskudd til tilpasning som viktig for å sikre bedre tilpassede boliger for personer med redusert funksjonsevne. Tilskuddet kommer eldre til gode, deretter yngre med redusert funksjonsevne, og til dels også familier med barn med redusert funksjonsevne.

35 pst. av kommunene rapporterer at en del vanskeligstilte faller utenfor ordningen. Noen kommuner oppgir at de ikke kjenner behovet og ikke vet hvem som faller utenfor ordningen. Personer med svært lave inntekter som bor i utleieboliger og personer med stort behov for tilpasning, er blant dem som ser ut til å falle utenfor ordningen.

Evalueringen viser at den største utfordringen med tilskudd til tilpasning er at rammene er for små. Det pekes på at nedadgående rammer særlig er utfordrende i en tid med stadig flere eldre, og der behovet for tilskuddet trolig vil øke sterkt i tiden framover. Det kan også være et behov for å se ordningen i bedre sammenheng med andre tiltak på området, som for eksempel tilskudd til bygging av omsorgsboliger og tilskudd som gis fra NAV til tilpasning og hjelpemidler.

6.3.4 Samspillet mellom virkemidlene

I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon (Dokument nr. 3:8 (2007–2008)) av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, ble det vist til at bostøtte, boligtilskudd og startlån bare i liten grad virket sammen. Selv om det ikke er et mål i seg selv at virkemidlene skal kunne benyttes samtidig, er det et mål at de blir vurdert i sammenheng.

Både tilskudd til etablering, bostøtte og sosialhjelp kan virke sammen med startlån for å bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og holde på en eid bolig. I underkant av 15 pst. av startlåsmottakerne får i tillegg tilskudd til etablering, mens i

underkant av 10 pst. får både tilskudd til etablering og bostøtte. De fleste husstander som mottar startlån kjøper med andre ord bolig uten bostøtte eller etableringstilskudd.

Bostøtten bidrar i begrenset grad til eieretablering. Ordningen har muligens en viktigere funksjon med å sette husstander i stand til å fortsette å eie boligen i perioder med inntektssvikt og/eller økte boutgifter.⁴⁷ I en undersøkelse om boligkarriere for startlåsmottakere fant NIBR indikasjoner på at bostøtten fungerer som et sikkerhetsnett for dem som både har fått startlån og tilskudd til etablering.⁴⁸ Dette gjorde seg særlig gjeldende i 2007 da renten og boutgiftene var høye. Da boutgiftene steg mottok hele 45 pst. av denne gruppen bostøtten. Andelen falt til 39 pst. i 2008 da renten gikk ned. Bostøtteandelen lå i underkant av 10 pst. for dem som bare fikk startlån.

En utvidelse av bostøtten for å øke eieretableringen er kostbar og kan være lite målrettet dem som skal inn på eiermarkedet.⁴⁹ Samtidig indikerer undersøkelser at mange bostøttmottakere som leier bolig har økonomi til å bli boligeiere, og at bostøtten ikke er nødvendig for å kunne klare det.⁵⁰

6.4 Utvalgets vurderinger

6.4.1 Flere må få en bedre bosituasjon

Det er en sterk sammenheng mellom vanskeligstilte på boligmarkedet og grupper med lavinntekt. Tre av fire av de vanskeligstilte på boligmarkedet har vedvarende lavinntekt, det vil si lavinntekt i en periode over minst tre år. Gruppene som er overrepresentert blant de vanskeligstilte, er også grupper som er overrepresentert blant de med lavinntekt: unge aleneboende, leietakere, mange bor i Oslo og har ustabil yrkestilknytning. I tillegg er innvandrere overrepresentert.

En utilfredsstillende bosituasjon kan være en konsekvens av lavinntekt, men en dårlig bosituasjon kan også gjøre det vanskelig å bedre inntektssituasjonen. Uten en stabil og forutsigbar bosituasjon er en aktiv deltakelse i samfunnslivet

⁴⁷ Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten – effekter av en reform*, NOVA 21/2010.

⁴⁸ Barlinthaug, R. m.fl. (2011): *Boligkarriere for startlåmsøkere*, NIBR-rapport 2011:15.

⁴⁹ Barlinthaug, R. og K.C. Astrup (2008): *Sammenhengen mellom de boligsosiale virkemidlene*, NIBR-rapport 2008:13.

⁵⁰ Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinnteksgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

krevende. Dette gjelder også deltakelse i arbeidslivet, noe som er den sikreste veien ut av fattigdommen.

Barnefamilier utgjør en forholdsvis liten andel av de vanskeligstilte. De fleste barnefamilier som har lav inntekt styrker økonomien sin etter relativt kort tid og ressursene brukes til å bedre boforholdene.⁵¹ En liten gruppe forblir imidlertid i den vanskelige situasjonen, og mange av disse bor i kommunale boliger.

Utvalget mener at den sosiale boligpolitikken har en rolle i å hjelpe flere lavinntektsfamilier til en bedre bosituasjon. Flere av disse familiene kan eie sin egen bolig i ordinære boområder, jf. kapittel 7 om eierlinja. Dette kan være en god investering for den enkelte families levekår, både på kort og lang sikt. Boligen som ramme for barns oppvekst bør tillegges stor vekt.

Boligpolitiske tiltak står sentralt i arbeidet med å bosette flyktninger. Mange må vente lenge i mottak før de kan bosette seg i en kommune. Mangel på bolig er ofte det største hinderet for rask bosetting. *Utvalget* mener at bolig ikke bare er viktig i arbeidet med rask bosetting av flyktninger. Bolig er også viktig for å forebygge fattigdom i denne gruppen. Ved at flyktninger raskt får en tilfredsstillende bosituasjon, kan de desto tidligere komme i gang med sin nye hverdag.

6.4.2 De statlige virkemidlene

Startlån, bostøtte og boligtilskudd til etablering og tilpasning er de viktigste boligøkonomiske virkemidlene som tilbys fra statlig hold. Kommunene har fått et stadig større ansvar for forvaltningen av disse. *Utvalget* mener at dette er en riktig utvikling. Tiltakene bør iverksettes nærmest mulig brukeren.

Mange får hjelp til en bedre situasjon som følge av virkemidlene. Det er usikkert hva omfanget av vanskeligstilte ville ha vært uten dem. Samtidig viser både analysen her, og andre undersøkelser, at mange ikke får tilstrekkelig hjelp. En del av dem som sliter på boligmarkedet har også andre problemer som bare kan løses med innsats fra flere sektorer.

Bostøtten er en målrettet og effektiv ordning for dem med både høye boutgifter og lave inntekter. Press i boligmarkedet innebærer at mange vanskeligstilte sliter med høy boutgiftsbelastning, selv om de mottar bostøtte. Mange vanskeligstilte

faller også utenfor bostøtten ettersom inntektsgrensene ligger lavere enn fattigdomsgrensene. Det gjelder særlig barnefamilier.

Det nye regelverket har ført til at flere får hjelp og at mange får økte ytelser. Den primære oppgaven for ordningen er ikke å tette fattigdomsgapet, men å dempe konsekvensene for vanskeligstilte med lavinntekt.⁵² *Utvalget* mener at omleggingen av ordningen i 2009 var påkrevd. Arbeidet med å forbedre ordningen bør fortsette slik at flere kan få en trygg bosituasjon, enten i leid eller en eid bolig. *Utvalget* mener at bostøtten særlig bør bli bedre for barnefamilier. Flere barnefamilier bør kunne motta bostøtte og en større andel av deres boutgifter bør legges til grunn for beregningen.

Tabell 6.5 viser andelen husstander med boutgifter over tak fordelt på antall medlemmer i husstanden. Første kolonne viser andelen av bostøttetakerne med høyere boutgifter enn det som ble lagt til grunn for utbetalingen per desember 2010. Andelen øker med antall husstandsmedlemmer. *Utvalget* mener at ordningen således ikke ivaretar godt nok behovene til større barnefamilier. Ved å øke taket med 10 000 kroner per person utover første husstandsmedlem, vil flere få dekket en større del av boutgiftene sine. Samtidig vil inntektsgrensene indirekte bli høyere, noe som fører til at flere husstander kan få bostøtte. Med andre ord vil heving av boutgiftstakene både føre til at eksisterende mottakere får økte ytelser, samtidig som at nye mottakere kommer inn i ordningen. Tiltaket har en årlig kostnad på 320 mill. kroner.

I tredje kolonne vises det til andelen med boutgifter over tak når takene er hevet med 20 000 kroner per husstandsmedlem ut over første medlem. Dette vil føre til at langt færre av mottakerne vil ha boutgifter over tak, og til at enda flere vanskeligstilte kommer inn i ordningen. Dette vil ha en årlig kostnad på 550 mill. kroner.

Startlånet hjelper personer og husstander som sliter med å få lån i det private kredittmarkedet til å etablere seg på boligmarkedet. I tillegg gjør lånet at renteutgiftene ikke blir for høye. *Utvalget* foreslår derfor tiltak for at flere kan bosette seg i eid bolig ved hjelp av blant annet startlån, tilskudd til etablering og bostøtte, jf. kapittel 7 om eierlinja.

Utvalget mener at tilskuddet bør styrkes betraktelig. Tilskuddet er viktig for at flere kan bo hjemme lenger. Å kunne bo i egen bolig er viktig for de fleste, og er ofte også den mest lønnsomme løsningen for det offentlige.

⁵¹ Nordvik, V. (2010c): Bolig og boforhold i Sandbæk, M. og A. West Pedersen (red) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*, NOVA-rapport 10/10.

⁵² Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten – effekter av en reform*, NOVA 21/2010.

Tabell 6.5 Andelen husstander med boutgifter over tak fordelt på antall medlemmer i husstanden.

	Per desember 2010	Tak øker med 10 000 kr per person ut over første person	Tak øker med 20 000 kr per person ut over første person
Årlig kostnad		320 mill. kr	550 mill. kr
	Andel med boutgifter over taket	Andel med boutgifter over taket	Andel med boutgifter over taket
Antall medlemmer i husstanden			
1	44 %	53 %	53 %
2	61 %	54 %	30 %
3	68 %	49 %	15 %
4	73 %	40 %	10 %
5 og flere	86 %	49 %	10 %

Kilde: Beregninger fra Husbanken

En mer tilgjengelig boligmasse er en forutsetning for å kunne møte utfordringene med flere eldre. I tillegg er hjemmebaserte tjenester en viktig del av Samhandlingsreformen som etter planen skal tre i kraft 2012. Reformen innebærer at kommunenes helse- og omsorgstjenester skal styrkes, og at flere skal kunne motta tjenester i hjemmet framfor på sykehus eller institusjon. Innretningen og forvaltningen av tilskudd til tilpassing bør ses i sammenheng med arbeidet som gjøres på hjelpemiddelområdet. *Utvalget* er kjent med at Husbanken og NAV har et samarbeid om blant annet om samordningen av virkemidlene.

Utvalget mener at den sosiale boligpolitikken også har en viktig rolle med å sikre like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne. Eksisterende boligmasse er i liten grad tilgjengelig eller tilstrekkelig brukbar for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette skaper barrierer og virker diskriminerende. I tillegg til at ny plan- og bygningslov skjerper kravene til universell utforming og tilgjengelighet i nye boliger, bygg og uteområder, er det behov for en bred innsats for å øke tilgjengeligheten på det samlede volumet av boliger. Stimulering til etterinstallering av heis, og informasjon til boligeiere om tilgjengelighetstiltak, er en del av dette arbeidet.

Effekten av de boligøkonomiske virkemidlene varierer avhengig av prisene i boligmarkedet, både for leie og eie. I tider med høye priser vil effekten av ordningene være lavere, enn i tider med lave priser. Derfor mener *utvalget* at ordnin-

gene bør justeres mer i tråd med den reelle prisutviklingen enn det som er tilfellet i dag.

God boligpolitikk er god fordelingspolitikk. I tillegg til innretning og økonomiske rammer, påvirker også selve forvaltningen hvilken fordelingseffekt virkemidlene har. Det boligsosiale arbeidet i kommunene er beskrevet i kapittel 11.

6.4.3 Kunnskap om vanskeligstilte og deres boligbehov

Det er behov for mer kunnskap om hvilke mekanismer som gjør at personer blir vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstiltes handlingsrom kan ikke bare forstås ut ifra egenskaper ved individet eller husstanden, men også som et misforhold mellom husstandens ressurser og det markedet de befinner seg i. I arbeidet med bostedsløshet er forebyggingsperspektivet vektlagt. Dette perspektivet bør videreutvikles og i større grad bringes inn i den sosiale boligpolitikken generelt.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan vanskeligstilte kommer i slike situasjoner, hvilke behov de har og hva som gjør at de blir værende i eller kommer ut av situasjonen. Det er særlig behov for data som kan følge personer over tid. *Utvalget* mener at det også er behov for flere evalueringer av hvilke effekter de statlige virkemidlene har for den enkelte mottaker, på kort og lang sikt. I tillegg må det fremskaffes mer kunnskap om sammenhengen mellom virkemidlene, både når det gjelder virkemidlenes innretning, rammer og forvaltning.

6.5 Utvalgets tiltak

6.5.1 En bedre bostøtte for barnefamilier

I dag har i overkant halvparten av bostøttemottakerne høyere boutgifter enn det som inkluderes i beregningen, og andelen øker med antall medlemmer i husstanden. Ved tildeling av bostøtte i mars 2011 hadde 51 pst. av husstandene med én person utgifter over tak, og 86 pst. av husstandene med fem eller flere medlemmer. *Utvalget* foreslår at boutgiftstaket økes med 10 000 kroner per person ut over første husstandsmedlemmet. Kostnadsanslaget for dette tiltaket er 320 mill. kroner.

Barn med foreldre som ikke bor sammen må være folkeregistrert på én adresse. Det betyr at bare en av foreldrene kan få barnet/barna inkludert i beregningen av bostøtte. Dette oppfattes som urimelig i tilfeller der barn har delt fast bosted, og der en av foreldrene har mye avtalt samvær. *Utvalget* mener at regelverket må justeres slik at disse barna inkluderes i bostøtteberegningen for begge foreldrene. *Utvalget* mener at dette er et lite, men viktig tiltak. Tiltaket vil berøre om lag 5 000 husstander og ha en kostnad på om lag 35 mill. kroner.

Utvalget mener at bostøtten er et målrettet og effektivt virkemiddel i kampen mot fattigdom. Endringene i regelverket i 2009 førte til at regelverket ble mer oversiktlig, rettferdig og til at flere får hjelp. *Utvalget* mener likevel at bostøtten må styrkes ytterligere.

6.5.2 Justering av bostøtten etter bolig- og leieprisutviklingen

Bostøtten justeres ikke med bolig- og leieprisutviklingen. Dersom prisene øker mer enn justeringen av bostøttenivået, blir bostøttens effekt over for vanskeligstilte redusert. Av ulike grunner kan boligmarkedet være både dyrere og mer risikofyllt for vanskeligstilte. En bostøtte som i større grad

justeres etter bolig- og leieprisutviklingen er ikke minst viktig for leiere. Leiemarkedet domineres av korte kontrakter og det innebærer at utleiere lettere kan justere tidligere inngåtte kontrakter til markedsleie. Det bør samtidig tas hensyn til at prisutviklingen for vanskeligstilte ikke nødvendigvis følger samme mønster som boligmarkedet generelt. *Utvalget* mener at det bør utredes alternative indekseringsmetoder som kan bidra til å opprettholde bostøttens effekt over tid.

6.5.3 Lik dekningsgrad i bostøtten

Utvalget foreslår at dekningsgraden i den statlige bostøtten blir lik for kommunale og private boliger. Dekningsgraden er andelen av husholdningens boutgifter som overstiger en rimelig egenandel. I dag er dekningsgraden 80 pst. for kommunale boliger og 70 pst. for private boliger. Det gjør at kommunale leiere får høyere bostøtte ved å bli boende i den kommunale boligen enn i en privat bolig med tilsvarende boutgifter. *Utvalget* foreslår at dekningsgraden settes til 75 pst. i både private og kommunale boliger. Tiltaket vil ha et bevilgningsbehov på 55 mill. kroner.

6.5.4 Styrking av tilskuddet til tilpasning i bolig

Den demografiske utviklingen viser at antall eldre vil øke betraktelig i årene framover. I tillegg til å satse på utbedring og bygging av flere omsorgsboliger og sykehjemsplasser, er det viktig å legge til rette for at flere kan bo lengre hjemme.

Et virkemiddel for å oppnå flere tilgjengelige boliger er tilpasningstilskuddet. Tilskuddet går til enkle grep i hjemmet, slik som å fjerne dørter-skler, installere ramper med videre. Tilskuddet er økonomisk behovsprøvd og målrettet dem som trenger det mest. *Utvalget* foreslår at tilskuddet styrkes med 75 mill. kroner.

Kapittel 7

Eierlinja

Det er stor enighet om at eierlinja har vært, og fremdeles er, en viktig del av den norske boligpolitikken. Fire av fem eier sin egen bolig, noe som er den høyeste eierandelen i Norden, og blant de høyeste i verden. At folk flest eier bolig har også bidratt til høy velstand for et bredere lag av befolkningen. Boligeie gir sterke insentiver til vedlikehold, og er derfor medvirkende til at standarden i boligmassen er svært høy.

Boligeiere nyter godt av en gunstig boligbeskatning, og subsidieres indirekte med om lag 55 mrd. kroner i året.¹ Det har vært en sterk boligprisvekst de siste 15 årene, noe som har gitt en solid formuesoppbygging for store deler av befolkningen. Fordi eie er så gunstig, er de fleste innom leiemarkedet bare for en kortere periode. Leiemarkedet er ofte preget av dyrere, små og dårligere boliger.² Husstander i eiemarkedet har større valgfrihet til å velge en bolig tilpasset deres behov.

Boligeie kan bidra til økt selvrespekt og nærmere tilknytning til lokalsamfunnet. Eie kan også gi bedre sosial integrasjon av sårbare grupper, og således være til fordel både for vanskeligstilte og andre.³ Eie kan derfor bidra til å bekjempe fattigdom og motvirke marginalisering.

Vanskeligstilte kan være særlig utsatt for risiko ved boligeie. I dette kapitlet argumenteres det likevel for økt boligeie for denne gruppen.

7.1 Fordeler og ulemper med boligeie

7.1.1 Rimeligere å eie

Det er mange argumenter for at flere bør få mulighet til å eie, og slik strekke eierlinja ytterligere. Ett viktig argument er at det normalt er rimeligere

å eie. Skattereglene favoriserer eie, men selv uten disse skattefordelene kan det være rimeligere å eie.

De fleste leier ut for å tjene penger. Dette gjelder ikke minst stabile utleierye som er i markedet over tid.⁴ En del av husleien vil derfor gå med på å dekke utleiers profitt. Det er stor gjennomgang i leiemarkedet. Hyppig annonsering, mange visninger og eventuell tomgang gir kostnader for utleier. Dette vil som regel reflekteres i husleien. Noe paradoksalt kan det sies at fordi det er så mange som ønsker korte leieforhold må utleiere ta hensyn til dette når husleien fastsettes. Det gjør det mindre attraktivt for personer som ønsker mer langsiktig leie. Dette igjen øker dominansen av leiere med kort planleggingshorisont, og kan således virke selvforsterkende. I tillegg må vanskeligstilte ofte betale høyere husleie enn andre.⁵

Folk flest øker sitt boligkonsum når inntektene øker. Dermed er det en sammenheng mellom utviklingen i boligpriser og lønn over tid. Boligeie gjør det derfor mulig å ta del i den generelle verdiutviklingen. En boligeier vil også bygge opp egenkapital gjennom avdragsbetalinger på boliglån. I tillegg vil inflasjon bidra til å bygge opp egenkapital, da den reduserer realverdien av boliglånet. Oppbygging av egenkapital vil danne grunnlag for videre boligkarriere, og vil gjøre lavinntektsgrupper mer robuste til å håndtere uforutsette hendelser.

Figur 7.1 viser at selv uten realboligprisvekst og avdragsbetalinger, vil det skje en betydelig oppbygging av egenkapital på grunn av inflasjon. Eksemplet tar utgangspunkt i en bolig som fullfinansieres med lån til 1 mill. kroner. For enkelthets skyld er det antatt at inflasjonen er konstant, og lik Norges Banks inflasjonsmål på 2,5 pst. For å renndyrke den effekten inflasjon har på oppbygging av

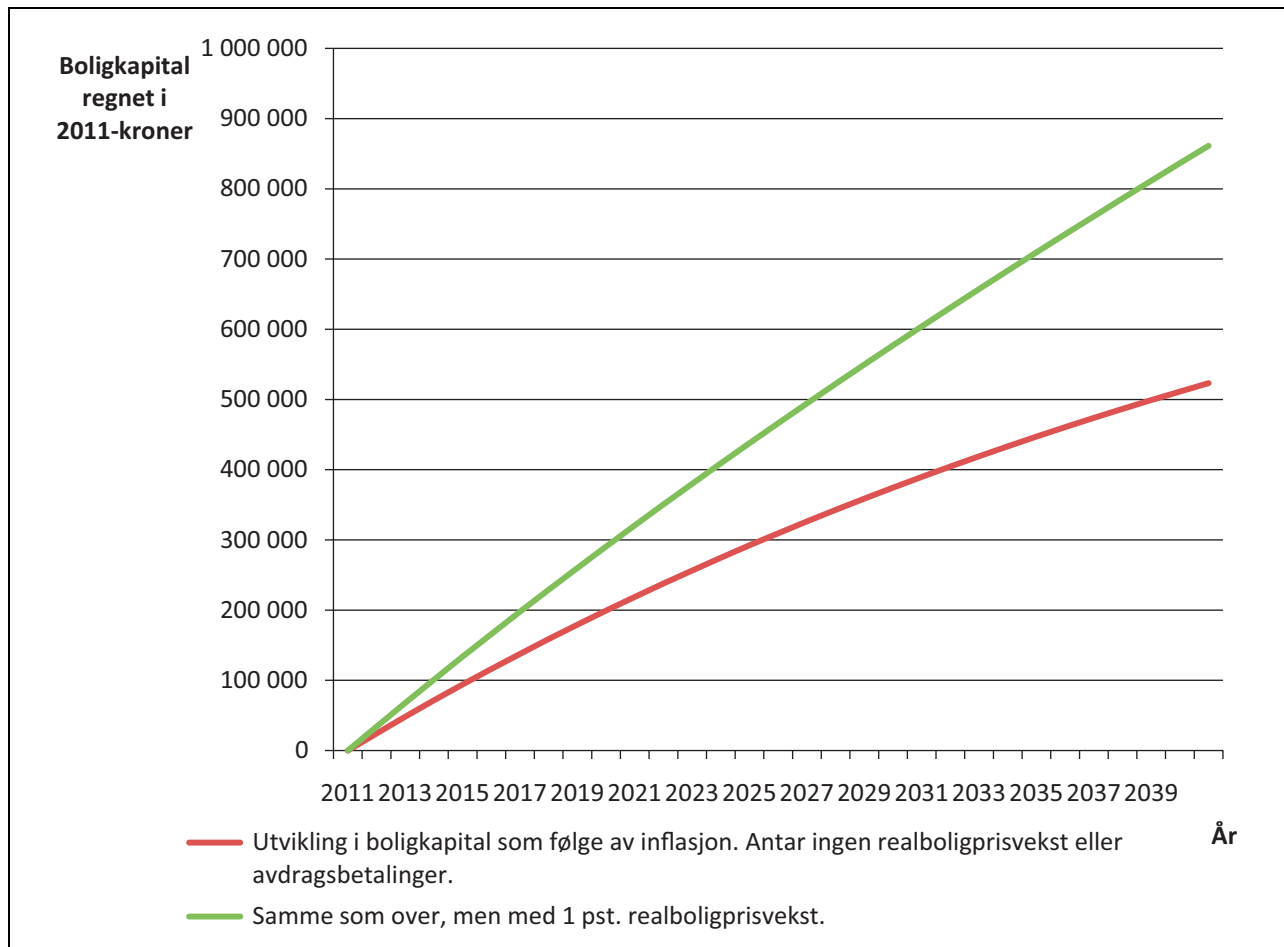
¹ Prop. 1 LS (2010–2011) *Skatter og avgifter 2011*, Finansdepartementet.

² Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

³ DiPasquale, D. og E. L. Glaeser (1999): *Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?* Journal of Urban Economics, 45: 354–384.

⁴ Nordvik, V. (2001): *Analysis of Rental Housing Markets: Five Essays*. Prosjektrapport 295, Norges byggtforskningsinstitutt.

⁵ Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.



Figur 7.1 Oppbygging av egenkapital i bolig over tid uten avdragsbetalinger.

egenkapital antas det at låntaker ikke betaler avdrag. Boliglånets nominelle verdi er dermed konstant. I første scenario er boligprisveksten lik inflasjonen, slik at realboligprisveksten er null (rød linje). Over en 30-årsperiode vil egenkapitalen ha summert seg opp til et beløp på drøye 500 000 kroner i 2011-kroner. I løpende kroner vil boligens verdi etter 30 år være på 2,1 mill. kroner, mens den nominelle verdien av boliglånet fortsatt er 1 mill. kroner. Antas en realprisvekst på 1 pst. (grønn linje), vil egenkapitalen ha økt til nær 900 000 kroner i 2011-kroner.

7.1.2 Stabile og trygge boforhold

Mulighetene for stabile og trygge boforhold er større i eiemarkedet. En stor del av utleierne er personer som mer eller mindre tilfeldig eier en ekstrabolig. Mange vil med jevne mellomrom vurdere å avvikle sitt virke som utleier, enten for å ta boligen i bruk selv eller for å selge den. Hvis utleiere foretrekker korte, tidsbestemte leiekontrakter, vil det svekke muligheten til å finne stabile og trygge boforhold i det private leiemarkedet.

7.1.3 Sosiale gevinster

Å eie bolig kan gi bedre sosial integrasjon.⁶ Dette kan skape større engasjement og deltakelse i et bomiljø, noe som også kommer naboene til gode. Å leie i lengre perioder i et land hvor eie er normen, kan bidra til ytterligere stigmatisering.

7.1.4 Bedre og rimeligere vedlikehold

Når beboer og eier er samme person brukes gjerne boligen på en måte som minimerer slitasje og vedlikeholdskostnader.⁷ Utleier vil kreve kompensasjon for et forventet høyere nivå på vedlikeholdskostnadene. En eier som utfører vedlikeholdsarbeid selv vil kunne gjøre dette skattefritt, og det vil dermed kunne være rimeligere enn det arbeidet som gjøres av håndverkere. Boligeiere

⁶ DiPasquale, D. og E.L. Glaeser (1999): *Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?* Journal of Urban Economics, 45: 354–384.

⁷ Henderson, J.V. og Y.M. Ioannides, (1983): *A Model of Housing Tenure Choice*, American Economic Review 73, 98-113.

vil med andre ord ha kunne ha lavere drifts- og vedlikeholdskostnader.

En boligeier kan i større grad enn en leier ta beslutninger om når nødvendige vedlikeholds- eller rehabiliteringsprosjekter skal gjennomføres. En boligeier kan dermed bedre tilpasse vedlikehold, inntekter og andre kostnader enn en leier. Leiere må til en viss grad betale for det vedlikeholdet utleier har fattet beslutning om. I borettslag og eierseksjonssameier må et mindretall akseptere flertallets beslutninger om eventuelle rehabiliteringer med videre, men like fullt er det eierne som avgjør.

7.1.5 Ulemper ved boligeie

Det er ikke uten risiko å være boligeier. Dette ble sist tydelig under finanskrisen i 2008 hvor flere land opplevde store boligprisfall og mange tvangs salg. Vanskeligstilte har ofte mindre økonomiske marginer og kan derfor være særskilt utsatt for denne risikoen.

Transaksjonskostnadene ved kjøp og salg av bolig er høye, og er blitt anslått til 5 pst. av kjøpesummen.⁸ For personer i en uavklart situasjon, eksempelvis når det gjelder studier, jobb eller familie, kan det lønne seg å leie for en kortere periode. For vanskeligstilte med en uavklart livssituasjon kan det ofte være mest hensiktsmessig å leie over en lengre periode.

Vanskeligstilte har ofte mindre økonomisk handlingsrom, noe som kan medføre at det ikke er mulig å vedlikeholde boligen i ønsket grad. Dette står ikke nødvendigvis i motsetning til argumentet i avsnitt 7.1.4 over.

7.2 utfordringer med å få flere vanskeligstilte i eid bolig

Det er spesielt tre terskler som gjør seg gjeldende for vanskeligstilte ved kjøp av bolig: økonomi-, kompetanse- og tilgjengelighetstersklene. Disse gjelder også ved etablering i leid bolig, men spesielt økonomiterskelen er viktig ved etablering i eid bolig. I tillegg til disse tersklene kan vanskeligstilte være mer utsatt for den risiko boligeie i seg selv innebærer.

⁸ Beatty, T., E. Røed Larsen og D.E. Sommervoll. (2010): *Using house prices to compute the price of housing in the CPI* i *Economic Letters* 106, 238–240.

7.2.1 Økonomiterskelen

For at en bank skal innvilge lån må lånsøker ha betjeningsevne.⁹ Over årene har boligprisene økt kraftig og er i dag på et historisk høyt nivå. Høyere boligpriser vil isolert sett bety at terskelen inn i eiemarkedet blir høyere.

Det er likevel i perioder med høy boligprisvekst at grupper med lave inntekter kommer inn i eiemarkedet.¹⁰ En forklaring er at boligprisene er særlig følsomme for variasjoner i etterspørselen fra marginale grupper. Boligprisene stiger ikke av seg selv, men påvirkes av etterspørselen og er altså høye fordi det er lett å etablere seg. En annen forklaring kan være at når forventet boligprisvekst er høy, vil bankene i større grad bli fristet til å redusere kravene til lånsøkernes økonomiske evne.¹¹ Dersom flere lån misligholdes, taper likevel ikke bankene fordi boligens panteverdi holder seg. Svakhetene ved en slik utlånspraksis viser seg først når boligprisene faller.

Dersom det må antas at lånsøker ikke har tilstrekkelig økonomisk evne, eller det er andre forhold på lånsøkers side som tilsier at man bør avstå fra å gi lån, plikter finansinstitusjonen å fraråde låneopptak. Over halvparten av husstandene som fikk boligen sin tvangssolgt i 2008, hadde større gjeld enn hva som var tilrådelig ut fra husstandens inntektsnivå.¹²

Det var på denne bakgrunn Finanstilsynet i 2010 innførte skjerpede retningslinjer for bankenes utlånspraksis.¹³ I henhold til retningslinjene bør samlet gjeld etter innvilgelse normalt ikke overstige tre ganger samlet bruttoinntekt. Dersom rentenivået er lavt vil dette isolert sett tilsa at husstanden kan betjene større gjeld med samme inntekt. Finanstilsynet anbefaler at det i vurderingen av betjeningsevne tas høyde for at renten kan øke betydelig fra det aktuelle rentenivået. Reduksjoner i korte renter bør derfor i utgangspunktet ikke påvirke bankenes krav til betjeningsevne.

Finanstilsynet anbefaler også at låntaker finansierer minst 10 pst. av kjøpesummen med egne midler. Formelt sett gjelder ikke retningslinjene

⁹ Se § 47 i Lov om finansavtaler og finansoppdrag. Finansinstitusjoner plikter å fraråde lånesøker fra låneopptak når det må antas at økonomisk evne eller andre forhold på lånsøkernes side tilsier at man bør avstå fra å ta opp lån.

¹⁰ Andersen, A.S. (2001): *Høykonjunktur på boligmarkedet – det er da de unge etablerer seg*, Samfunnsspeilet 4, 2001, Statistisk sentralbyrå.

¹¹ Ibid.

¹² Holm, A. og K.C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

¹³ Finanstilsynet: *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål*, Rundskriv 11/2010.

startlånet, men hensynet bak retningslinjene er ikke mindre relevant for startlånets målgruppe. Nettopp fordi det ikke stilles krav om egenkapital for å få startlån har vanskeligstilte større mulighet til å kjøpe seg bolig.

7.2.2 Kompetanseterskelen

For enkelte kan det å disponere egen økonomi være en stor utfordring.¹⁴ Da er det ikke tilstrekkelig med gunstige låne- og tilskuddsordninger alene. En del har behov for oppfølging for å kunne eie en bolig, inkludert assistanse i forbindelse med kjøp av bolig, rådgiving om vedlikehold og støtte til håndtering av egen økonomi.

Det å kjøpe bolig er en stor investering som krever kunnskap og kompetanse. Er ikke Husbankens og kommunenes ordninger godt nok kjent, hjelper det lite at ordningene er gode.

7.2.3 Tilgjengelighetsterskelen

Mange har behov for tilrettelagte boliger, men bare 10 pst. av boligmassen har i dag full tilgjengelighet. Disse gruppene har færre boliger å velge blant, og det kan derfor være behov for å gjøre tilpasninger i eksisterende boligmasse. I den grad den enkelte må finansiere tilpasningen selv, kan terskelen inn i eiemarkedet være særlig høy for akkurat denne gruppen.

7.3 Risiko ved boligeie

Vanskeligstilte som eier bolig er utsatt for ulike former for risiko. De som kommer inn i boligmarkedet på en konjunkturtopp med høy boliggjeld er spesielt utsatt. De har større sannsynlighet for å komme i en situasjon hvor de økonomiske forutsetningene for boligeie ikke lenger er tilstede. Dette kalles betjeningsrisiko. De har også risiko for tap dersom de blir tvunget til å selge boligen. Dette kalles betinget tapsrisiko. Den betingede tapsrisikoen kan være størst der den økonomiske terskelen inn i eiemarkedet er lavest.

Vanskeligstilte kan være mer utsatt for betjeningsrisiko fordi lavere inntekt gir mindre økonomisk handlingsrom til å håndtere uforutsette utgifter eller inntektstap. Betjeningsrisiko handler

ikke bare om inntektsnivået, men også om inntektsvingninger. Husstander med stabil, men lav inntekt er mindre utsatte for slike svingninger. Dette kan eksempelvis være mottakere av trygdeytelser. Lav inntekt behøver ikke være et problem i seg selv dersom det er et rimelig samsvar mellom inntektsnivå og gjeldsgrad.

De ulike formene for risiko må sees i sammenheng. Så lenge boligprisveksten er høy vil den betingede tapsrisikoen som oftest være lav. I perioder med høy prisvekst vil vanskeligstilte boligeiere være lite tapseksponerte selv om betjeningsrisikoen ellers er høy. Derfor ønsker ofte bankene å redusere utlånskravene når det er gode utsikter i boligmarkedet.¹⁵ Siden den betingede tapsrisikoen er konjunkturavhengig vil ofte vanskeligstiltes risikoutsatthet først bli synlig når boligmarkedet snur, jf. finanskrisen i 2008.

Det er ikke bare ved boligeie man påtar seg risiko. Også det å leie bolig er beheftet med økonomisk risiko. Risikoen ved leie kan være særlig stor i det norske leiemarkedet. Dette henger sammen med at muligheten til å skaffe en leiebolig som tilfredsstillende boligbehovet over livsløpet er begrenset, jf. kapittel 8 om det private leiemarkedet. De fleste husstander vil derfor på et eller annet tidspunkt ha behov å kjøpe den boligen de trenger. Hvis det er en positiv sammenheng mellom prisen på den boligen man kan kjøpe nå og den boligen man i fremtiden trenger å kjøpe, vil risikoen over livsløpet reduseres ved å kjøpe bolig tidlig. Det å eie bolig kan derfor være en forsikring mot høye priser ved framtidige kjøp. Boligeie er også en forsikring mot framtidig høye leiepriser.¹⁶ På grunn av mange korte kontrakter og stor utskifting av leiere kan husleien lett tilpasses til markedspris. Dette er en risiko ved leie, og kan særlig være et problem for vanskeligstilte, som sannsynligvis vil ha mindre tilgang til tidsbestemte kontrakter.¹⁷ Den risiko som boligeie innebærer for vanskeligstilte bør derfor ses i sammenheng med den risiko de ville blitt utsatt for i leiemarkedet.

¹⁴ Dyb E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig*, NIBR-rapport 2008:15.

¹⁵ Borgersen, T.A. og D.E. Sommervoll (2006): *Boligpriser, Førstegangsetablering og Kredittilgang*, Økonomisk Forum 2/2006.

¹⁶ Aarland, K. og V. Nordvik (2010): *Eierlinjen i norsk boligpolitikk – tar boligeiere på seg for stor risiko?*, Økonomi og politikk nr. 4–2010, 51–65.

¹⁷ Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.

7.4 Mulige strategier for å bosette flere i eid bolig

I kapittel 7.1 er det pekt på mange fordeler ved å strekke boligpolitikken eierlinje langt inn i gruppen av vanskeligstilte boligsøkere. Husbanken anbefaler at kommunene bruker en kalkulasjonsrente på 7 pst. i beregningen av betjeningsevne på startlånet. Med dagens boligprisnivå og kalkulasjonsrente på 7 pst. vil mange vanskeligstilte ha mulighet til å bli boligeiere.¹⁸ Blant bostøttemottakere, altså husstander med lav inntekt og høy boutgiftsbelastning, anslås det at 37 pst. av leierne i det private leiemarkedet og 53 pst. av kommunale leiere kan bli boligeiere. Samlet utgjør dette

¹⁸ Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

rundt 33 000 personer. Anslaget er en øvre grense, og det er ikke tatt med mulig gjeld. Simuleringen viser likevel at det er et stort potensial for økt etablering i eid bolig blant dem som i dag leier bolig.

Det er ulike strategier som kan benyttes for å få flere i eid bolig. Dette er tiltak som senker terskelen inn i eiemarkedet og/eller tiltak som sikrer at boligeie blir et trygt alternativ. Dette gjelder også tiltak som tjenesteoppfølging i eid bolig og at det tas høyde for ulike former for markedsrisiko. Ved å senke økonomiterskelen blir boligkjøp mulig for flere. Boligkjøper kan bli mer utsatt for risiko gjennom slike tiltak, men også mindre utsatt. Dette avhenger av hvilket tiltak som vurderes. Å øke risikoeksponeringen for vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en ønsket strategi. Derfor må tiltak som øker risikoen sees i sammen-

Boks 7.1 Eierskapspotensialet til vanskeligstilte i boligmarkedet

NOVA har foretatt beregninger av eierskapspotensialet til vanskeligstilte i boligmarkedet. Beregningene tar utgangspunkt i leiere som mottok bostøtte i 2010. For å beregne eierskapspotensialet tas det utgangspunkt i startlånet. Beregninger baserer seg på en kalkulasjonsrente på 7 prosent og løpetid på 30 år. Beregningene legger til grunn kjøp av bolig i den delen av kommunen med de laveste boligprisene. Rapporten inneholder viktige og overraskende funn:

- Andelen vanskeligstilte som kan bli boligeiere er høy: anslagsvis 37 pst. av ikke-kommunale leiere og 53 pst. av kommunale leiere har økonomisk kapasitet til å eie bolig. Blant kommunale leiere er det beregnet at 44 pst. av leierne som kan eie har over 4 000 kroner i likviditetsoverskudd på budsjettet hver måned. Anslagene for kommunale leiere synes derfor å være særlig robuste.
- Resultatene varierer etter geografisk område, men mønsteret er noe ulikt for ikke-kommunale og kommunale leiere. For førstnevnte peker Trøndelag og Nord-Norge utenom Tromsø seg ut som områdene med høyest eiepotensial, der rundt 45 pst. kan bli boligeiere. Stavanger og Kristiansand har lavest eiepotensial med 19 pst. For kommunale leiere er det mindre geografisk variasjon.
- Nær alle vil fortsatt motta bostøtte etter boligkjøp, men flertallet er ikke avhengig av bostøtte for å ha mulighet til å eie

- Forskjellene er mer markerte for de ulike demografiske gruppene. Eiepotensialet er klart høyest blant aleneboende 51–66 år med 64 pst. for ikke-kommunale leiere, og hele 77 pst. for kommunale leiere. For de yngre aleneboende er eiepotensialet 29 pst. for ikke-kommunale leiere, og 58 pst. for kommunale leiere. For enslige forsørgere er det også svært høye andeler som har potensial for boligeie: 52 pst. av ikke-kommunale leiere og 37 pst. av kommunale leiere. For barnefamilier og andre er det forholdsvis beskjedne tall der eiepotensialet beregnes til mellom 5 og 10 pst. av leierne både for ikke-kommunale og kommunale leiere. Forklaringen på det lave anslaget blant vanskeligstilte barnefamilier er at bostøtte i liten grad fanger opp fattige barnefamilier.
- Effekten av å tildele tilskudd tilsvarende 10 pst. av boligprisen medfører en økning på 5 prosentpoeng i eiepotensialet for ikke-kommunale leiere, og 4 prosentpoeng for kommunale leiere. Når boligtilskuddet økes til 20 pst. blir eiepotensialet 9 og 7 prosentpoeng høyere for henholdsvis ikke-kommunale leiere og kommunale leiere. Effekten av dagens fastrente på 4,5 pst. på boliglånet er den samme som for et boligtilskudd på 20 pst.

Kilde: Aarland, K. (2011).

heng med tiltak som demper den. Slike strategier presenteres i kapittel 7.5.

I tillegg til de strategiene som presenteres her vil ulike former for oppfølgingstjenester i bolig være en forutsetning for mange for å bli boligeier. Det bidrar til å redusere kompetanseterskelen. I kapittel 6 om vanskeligstilte på boligmarkedet omtales tiltak som bidrar til å redusere tilgjengelighetsterskelen.

De mulige strategiene under gjelder for leiere av privat og kommunal bolig, så vel som bostedsløse. Det er gjennom kommunen det må ytes bistand for å komme inn i eid bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Anslaget på at over 50 pst. av leierne i kommunale boliger har potensial for å bli boligeiere indikerer at kommunene har mye å hente gjennom en mer målrettet satsing på å etablere vanskeligstilte i eid bolig. Ålesund og Malvik er eksempler på kommuner som arbeider for å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger, jf. kapittel 9.2.

7.4.1 Boligtilskudd

Boligtilskudd til etablering skal bidra til at grupper med svak økonomi skal kunne skaffe seg en nøktern og hensiktsmessig bolig, jf. kapittel 6. Tilskuddet er det mest direkte tiltaket for å senke terskelen inn i eiemarkedet for vanskeligstilte. Med boligtilskuddet kan kommunen tilpasse boligprisen til den enkeltes økonomi. Et tilskudd på 20 pst. av kjøpesummen er det samme som 20 pst. lavere boligpris. Økt boligtilskudd vil derfor være et treffsikkert tiltak for å få flere vanskeligstilte inn i eiemarkedet.

Tilskuddet reduserer samtidig risikoeksponeringen. Siden boligtilskuddet avskrives over 20 år, bygges boligkapitalen gradvis opp. I den første fasen, når boligkapitalen ennå er lav, kan det i enkelte tilfeller være behov for andre virkemidler som reduserer risiko.

Boligtilskuddet er i dag sterkt behovsprøvd og det er få husstander som får store tilskudd. For at boligtilskuddet skal bli et effektivt virkemiddel kreves et stort økonomisk løft over statsbudsjettet.

7.4.2 Rente- og avdragsfritt lån

Med dagens regler avskrives boligtilskuddet til etablering over 20 år. Når tilskudd avskrives blir fordelene med tilskuddet større. Dette øker insentivene til å bli boende lenger enn planlagt i den aktuelle boligen.

Gjennom boligeie bygges egenkapital opp. Dette innebærer at behovet for å avskrive boligtilskuddet, og dermed øke boligkapitalen, ikke øker, men avtar over tid. Avskrivingsregelen tar ikke høyde for at tilskuddsmottaker kan få bedret sin økonomiske situasjon over tid, for eksempel gjennom sysselsetning, arv eller endret sivilstatus. Boligtilskuddets hovedfunksjon er å tilrettelegge for at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig, ikke bygge opp egenkapital. Dessuten vil boligkapitalen ofte bygge seg raskt opp gjennom avdragsbetalinger, boligprisvekst og inflasjon. Ved å gjøre om tilskuddet til et rent rente- og avdragsfritt lån, vil de samme midlene kunne nyttiggjøres flere ganger. Når tilskuddsmottaker flytter eller dør, tilbakeføres midlene slik at de kan redistribueres. Et rente- og avdragsfritt lån vil ikke ha de innlåsingseffektene som et tilskudd med avskrivning innebærer.

7.4.3 Startlån

Selv om mange vanskeligstilte har høye nok inntekter til å bli boligeiere,¹⁹ er det en relativt liten andel som får startlån.²⁰ Omfanget av vanskeligstilte i leiemarkedet er anslagsvis 90 000²¹ og omtrent hver tredje i denne gruppen har høye nok inntekter til å eie egen bolig.²² Kommunene bruker startlånet ulikt og statistikken over avslag på søknader om startlån kan indikere at kompetansen i kommunene om startlånet fortsatt kan forbedres.²³

Å betale boliggjeld er en form for sparing. At vanskeligstilte skal tilbakebetale boliglånet over livsløpet er ikke et mål i seg selv. Tvert i mot vil det for de fleste bare være hensiktsmessig å spare hvis sparingen bidrar til å stabilisere konsumet over livsløpet. Problemet er at i enkelte tilfeller er løpetiden på lånet så kort at låntaker tvinges til oversparing. Normalt vil man bygge opp boligkapital også uten avdragsbetaling.

Startlån kan i dag gis med løpetid inntil 30 år. Jo lengre løpetid jo saktere bygges kapital opp, men samtidig reduseres de årlige utgiftene til

¹⁹ Aarland K. (2011) *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

²⁰ Barlindhaug R. m.fl (2011): *Boligkarriere for starslanssøkere* NIBR-rapport 2011:15.

²¹ Beregninger utført av Statistisk Sentralbyrå for utvalget. Se kapittel 6 for beskrivelse av metodebruk og funn.

²² Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

²³ 60 pst. av avslagene på søknader om startlån i 2010 ble gitt grunnet manglende betjeningsevne.

avdrag slik at flere kan etableres i eid bolig. Økt løpetid på startlån kan derfor være et tiltak for å få flere i eid bolig.

Startlån kan i dag gis til refinansiering av gjeld for å kunne fortsette å beholde boligen. Personer som leier kan få startlån til kjøp av bolig, men kan ikke bruke startlånet til å refinansiere gammel gjeld i forbindelse med boligkjøpet. Ved å åpne opp for at startlån kan brukes til refinansiering av gjeld for leiere og ikke bare eiere, kan boligeie bli mulig for flere.

7.4.4 Bostøtte

Formålet med bostøtten er å gi personer eller husstander med anstrengt økonomi mulighet til å anskaffe og opprettholde en nøktern bolig. Hovedkravet for å få bostøtte er at husstanden både har lav inntekt og høye boligutgifter. Bostøtte gis uavhengig av om boligen er eid eller leid. Boligeiere får dermed støtte til å dekke utgifter til renter og avdrag. Bostøtten kan bidra til å få flere i eid bolig, eksempelvis sammen med startlånet. I 2010 fikk 8 pst. av de nye startlånkundene bostøtte. Dette utgjorde omtrent 830 husstander. En styrking av bostøtten vil føre til at flere kan få mulighet til å kjøpe egen bolig ved hjelp av startlån.

7.4.5 Delt eierskap

Hovedformålet med delt eierskap er å hjelpe vanskeligstilte inn i eiemarkedet. Delt eierskap er kjent blant annet fra Storbritannia, jf. nærmere omtale i boks 7.2. Inngangsbilletten til eiemarkedet reduseres når den enkelte bare kjøper en andel.

Delt eierskap bidrar også til å redusere risikoeksponeringen. Husstanden vil i mindre grad bli rammet av renteendringer. Jo høyere andel av boligen som leies, desto større forsikring mot renteendringer. Tapsrisikoen reduseres også ved at husstanden bare hefter for den andelen den eier selv. Siden forsikringsgraden er høyere jo høyere leieandelen er, og leieandelen er høyere jo lavere inntekten er, får husstandene med lavest inntekt også mest forsikring. Delt eierskap er en forsikring mot renteøkninger og boligprisfall tilpasset den enkeltes sitt inntektsnivå.

Delt eierskap praktisert som i boks 7.2 er ikke forsøkt i Norge. Regelverket er ikke til hindring for dette, og forklaringen må derfor ligge andre steder. Delt eierskap er en eieform som krever kompetanse hos begge parter. For kommunenes vedkommende kan delt eierskap kreve mer administrasjon og kostnader, eksempelvis ved at den

Boks 7.2 Modeller for delt eierskap i Storbritannia

I Storbritannia har det siden 1980 blitt utviklet et bredt spekter av *Low Cost Home Ownership*-programmer. Disse programmene er designet med sikte på å få lavinntektsgrupper, som ikke får finansieringstilgang i private kredittinstitusjoner, inn i eiemarkedet. Målgruppene er leiere i kommunale boliger, førstegangskjøpere og offentlige ansatte som utfører spesielt viktige samfunnsoppgaver. Det kan for eksempel være politi, sykepleiere og lærere. Det eksisterer i dag flere ulike typer programmer. En modell innebærer at kjøper kan eie fra 25–75 pst. av boligen og betaler husleie på resten. Husleien er subsidiert og utgjør vanligvis 2–3 pst. av verdien på den leide andelen. Subsidieringen er behovsprøvd og vil avhenge av de utfordringer husstanden står overfor. En annen modell baserer seg på at det gis rente- og avdragsfrie lån. Rentefritaket gjelder de første fem årene, mens det deretter legges en subsidiert rente til grunn.

Shared ownership-modellene er utformet slik at tapsrisikoen er mindre for den enkelte husstanden. Ved et eventuelt boligsalg med tap hefter man bare for den delen man selv eier.

enkeltets betjeningsevne ikke bare skal vurderes én gang, men hver gang det er aktuelt å kjøpe seg opp i boligen. Det kan også tenkes at det lett vil kunne oppstå konflikt mellom partene, eksempelvis om vedlikeholdsutgifter og oppgradering av boligen. Erfaringer fra Storbritannia har vist at delt eierskap er en ordning som er vanskelig å håndtere i praksis. Tendensen i de senere årene har vært å erstatte delt eierskap med ordninger med rente- og avdragsfrie lån kalt *Homebuy*.²⁴

Delt eierskap vil sannsynligvis ha en begrenset etableringseffekt, med mindre leiedelen subsidiertes utover den statlige bostøtten og eventuell kommunal støtte. En lav eieandel innebærer at skattefordelen ved eie også blir mindre, noe som igjen betyr at leiedelen blir forholdsvis dyrere. Boligbeskatningen bidrar derfor til å redusere og nøytralisere etableringseffekten til delt eierskapsordninger.

²⁴ Barlindhaug, R. og K.C. Astrup (2009): *Fra leie til eie – eller delt eierskap*, NIBR-notat 2009:115.

7.4.6 Leie-til-eiemodeller

Leie-til-eiemodeller kan utformes på flere måter. Leasing er én variant. Leier av en kommunal bolig får en betinget opsjon på å kjøpe boligen vedkommende leier etter en gitt leieperiode. En slik betingelse kan for eksempel være dokumentasjon av god disposisjonsevne under leieperioden og/eller at leiers økonomiske situasjon har forbedret seg slik at boligeie er forsvarlig. Dette kan være en hensiktsmessig modell når det er usikkerhet rundt leiers disposisjonsevne og betjeningsevne, men også hvor det er forventet en positiv utvikling. Leie-til-eiemodeller synes mest hensiktsmessig å benytte for kommunale boliger i borettslag eller eierseksjonssameier. Også ordinære eneboliger er egnet for slike formål.

Fræna kommune er i ferd med å prøve ut en form for leie-til-eiemodell. Etter en leieperiode på fem år får beboer mulighet til å kjøpe boligen med tilskudd og startlån fra kommunen. Viktige fordeler med denne typen leasingmodeller er at de kan gi incentiver til forbedring på andre velferdsområder, som utdanning, helse og arbeid. Er muligheten for boligkjøp kjent på forhånd, vil også insitamentene til å ta vare på boligen og bomiljøet være betydelig sterkere.

7.5 Mulige strategier for å redusere risiko ved eie

For at flere vanskeligstilte skal få mulighet til å eie bolig og nyte godt av de fordelene dette gir, er det nødvendig å utvikle tilstrekkelige og hensiktsmessige sikkerhetsnett. Under presenteres ulike strategier for å redusere risiko.

7.5.1 Fastrente

Økt rente kan skape betydelige utfordringer for lavinntektsgrupper i eiemarkedet. De siste årene har rentenivået i Norge vært historisk lavt. Rekordene var i 2005, hvor bankenes gjennomsnittlige utlånsrente var under 4 pst. Renten kan imidlertid stige raskt. Et eksempel er perioden fra 2005 til 2008 hvor utlånsrenten steg fra 4 til 7,5 pst. For en husstand med et lån på 1,5 mill. kroner vil en slik renteøkning øke boutgiftene med nesten 50 000 kroner per år. For lavinntektsgrupper med knappe marginer kan altså renteøkninger presse en allerede anstrengt økonomi. Problemene forverres for husstander med tilleggs gjeld som studielån, billån og forbruksgjeld.

Bankene tar høyde for renterisiko ved hjelp av en kalkulasjonsrente. Denne settes vanligvis 2–3 prosentpoeng over markedsrente. Ut fra kalkulasjonsrenten og opplysninger blant annet om lånsøkerens inntekt, kan bankene beregne den lånerammen som lånsøker kan betjene. Ved at det benyttes en rentesats som ligger betydelig høyere enn gjeldende flytende rente, kan bankene sørge for at det blir et rimelig og forsvarlig forhold mellom lånebeløp og inntekt.

Fastrente er en alternativ metode for å redusere risikoen for renteøkning. Fordelen med fastrente er at husstanden i løpet av bindingsperioden vil ha full oversikt over renteutgiftene, og at den er sikret mot en eventuell renteøkning. Fastrente vil ofte være dyrere enn flytende rente, men vil likevel kunne være lønnsomt. For noen lånsøkere står ikke valget mellom fast eller flytende rente, men mellom fastrente og husleie. Lånsøkere som får avslag på lån med flytende rente, som beregnes ut fra kalkulasjonsrenten, kan få lån med fastrente. En person kan komme betydelig bedre ut med et lån til fastrente, enn dersom hun må betale høy husleie for en leid bolig. Med fastrente kan boutgiftene ofte være langt lavere enn husleienivået for en tilsvarende bolig. For mange vanskeligstilte kan det derfor være hensiktsmessig å starte med fastrente for senere å velge flytende rente når økonomien er mer stabilisert. Det er de første årene at problemer ofte kan oppstå for førstegangskjøpere. Etter hvert reduseres sannsynligheten for at betalingsproblemer vil oppstå.

For startlånet var det bare 5 av 78 kommuner i østlandsområdet som benyttet fastrente i 2010. I 2005 brukte 13 pst. av kommunene fastrente regelmessig.²⁵ Fastrenteavtaler kan ha en betydelig etableringseffekt. Husbankens 10-års fastrente er på 4,3 pst.,²⁶ mens kalkulasjonsrenten er på 7 pst. Differansen på 2,7 prosentpoeng er så stor at den tilsvarer et boligtilskudd på 20 pst. av kjøpesummen. Fastrenten kan derfor være et svært viktig redskap for å få flere vanskeligstilte i eid bolig. Det er også et tiltak som kan gjennomføres innenfor budsjettneutrale rammer.

En mulig ulempe med fastrenteavtaler er at det kan oppstå et flyttebehov før bindingsperioden utløper. Dette er bare et problem dersom dagens rentenivå er lavere enn den avtalte fastrenten, en

²⁵ ECON (2005): *Kommunens arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*, Rapport 2005-096.

²⁶ Husbanken har fastrentelån med ulik bindingstid. I tillegg til 10 års bindingstid tilbys også 3,5 og 20 års fastrente. Per i dag er rentesatsene henholdsvis 3,4, 3,8 og 4,5 prosentpoeng. Fastrente med kort bindingstid bør i mindre grad brukes som kalkulasjonsrente.

såkalt overkursituasjon. Bankene vil tape på en innfrielse under slike forhold. Derfor krever banken at lånekunden må dekke dette tapet når fastrenteavtalen brytes. Jo lengre tid det er igjen til bindingsperioden utløper, jo større er den økonomiske konsekvensen av overkursituasjonen. Fastrenteavtaler bør dermed generelt brukes med en viss varsomhet og helst i tilfeller med stor grad av inntektsstabilitet og avklart boligbehov.

Kostnaden ved å bryte en fastrenteavtale kan reduseres eller fjernes på flere måter. Det kan eksempelvis innføres en tapsforsikring. Denne kan gjelde hvis det foreligger uventede og legitime grunner for å flytte, og dermed et behov å si opp fastrenteavtalen, og hvis oppsigelse av fastrenteavtalen påfører et urimelig stort tap sammenlignet med husstandens inntekt. Slike tap kan eksempelvis dekkes over kommunenes tapsfond til startlån, jf. boks 7.3.

Et annet alternativ er å innføre et rentetilbud hvor denne ulempen med fastrentelånet er fjernet. Et slikt lån har et pristillegg i fastrenten mot at de kan løses inn til pari kurs. Finanskriseutvalget viser også til at dette kan være et hensiktsmessig virkemiddel.²⁷

Når det gjelder startlån kan lånekunden bruke fastrentelånet som en del av finansieringsgrunnlaget ved kjøp av ny bolig. På denne måten kan lånekunden unngå å løse inn fastrenteavtalen i en overkursituasjon. Dette er ikke innarbeidet startlånpraksis, men kan være en mulighet kommunene kan benytte for å hindre at startlånkunder med fastrente blir påført tap. En fordel med å overføre fastrenteavtalen til ny bolig er at fastrente i større grad også kan gis til yngre lånsøkere, hvor det er rimelig å anta at behovet for en større bolig kan oppstå om få år.

Fastrente passer imidlertid ikke like godt for alle. For personer med stabil tilknytning til arbeidslivet kan flytende rente være et bedre alternativ. Siden høy arbeidsledighet og lavt rentenivå er positivt korrelerte,²⁸ vil renten, og dermed boutgiftene, vanligvis være lav når sannsynligheten for arbeidsledighet er høy. Effekten forsterkes av at når sannsynligheten for arbeidsledighet er

Boks 7.3 Startlån – tapsdeling og tapsfond

For å stimulere kommunene til å gi startlån er staten med på å dekke deler av kommunenes tap. Kommunene må dekke de første 25 pst. av det konstaterte tapet, og deretter dekker staten de resterende 75 pst.

For å dempe den økonomiske risikoen for kommunene ved bruk av startlån, har kommunene også mulighet til å bygge opp fond som skal benyttes til å dekke tap.

Tapsfondene er i stor grad bygd opp ved at kommunene har hatt anledning til å avsette deler av det statlige boligtilskuddet fra Husbanken. Kommunene har bygd opp betydelige tapsfond som ikke reflekterer de faktiske tapene på startlånsordningen. Derfor ble den generelle muligheten til å sette av boligtilskudd til tapsfond avvirket i 2005. Kommuner med lite avsatte midler i tapsfond i forhold til total lånemengde, kan fortsatt søke Husbanken om å sette av deler av boligtilskuddet til tapsfond.

Tapsfondene utgjorde 328 mill. kroner ved utgangen av 2009. Det ble i 2009 trukket 15 mill. kroner fra fondene til dekning av tap.

høy, vil gjennomsnittlig arbeidsledighetsperiode ofte være lengre. I en slik situasjon er det viktig med lave boutgifter.

7.5.2 Bostøtte reduserer risiko ved boligeie

Bostøtten har også en forsikringsfunksjon. Ved fall i inntektene, eller når boutgiftene øker, for eksempel på grunn av økte strøm- og utgifter eller renteutgifter, kan husstanden få bostøtte. Bostøtten er derfor et sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper i eiemarkedet, og bidrar dermed til å redusere risikoeksponeringen. En styrking av bostøtten kan hjelpe flere lavinntektshushold inn i eiemarkedet, og de som allerede eier får et bedre sikkerhetsnett.

7.5.3 Tapsdeling mellom kommune og startlånkunde

Det finnes privat og sosial forsikring for uforutsette hendelser med negativ økonomisk konsekvens, for eksempel sykdom, arbeidsledighet, tyveri, dødsfall og brann. Må noen selge boligen på et tidspunkt med lave boligpriser, noe som kan

²⁷ NOU 2011:1 *Bedre rustet mot finanskriser*.

²⁸ Forklaringen på dette ligger i Norges Bank system for rentesetting, kalt inflasjonsstyring. Styringsrenten settes for å oppnå et inflasjonsmål på 2,5 pst. Inflasjonstakten i økonomien bestemmes av aktivitetsnivået, eller sysselsettingen. Et høyt aktivitetsnivå innebærer høy inflasjon, mens lav aktivitet medfører lavere inflasjon. For at Norges Bank skal nå inflasjonsmålet på 2,5 pst., må derfor renten settes høyt når sysselsettingen er høy, og settes lavt når sysselsettingen er lav.

innebære et betydelig økonomisk tap, finnes det ingen forsikring. Det kan oppfattes som paradoksalt at det i et land som i hovedsak baserer sin boligpolitikk på boligeie, ikke finnes forsikring mot tvungen realisering av negativ boligkapital. Dette gjelder særlig for utsatte og vanskeligstilte grupper som oppmuntres til å ta risiko gjennom boligtilskudd og startlån.

Kommunen er forsikret mot realiserte tap ved bruk av startlånet gjennom tapsfond. En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne dekke tap fra startlånet gjennom tapsfondet, er at de ikke kan få dekning fra startlånkunden. Utgangspunktet er at tapsfondet ikke kommer startlånkunden til gode, og at startlånet dermed ikke inneholder noen form tapsforsikring for låntaker. Ved å åpne for at tapsfondet kan brukes også for å dekke tap for startlånkunden, vil risikoen ved eierskap reduseres eller til og med elimineres.

7.5.4 Fra eie til leie

Risikoen ved boligeie kan også reduseres ved at kommunen kjøper boliger av vanskeligstilte husstander som er i ferd med å få boligen sin tvangs- solgt.²⁹ Husstanden kan få en opsjon til å kjøpe boligen tilbake etter en viss periode, for eksempel når de økonomiske forholdene har normalisert seg. Hovedformålet med ordningen er å redusere risikoen for dem som ikke har klart overgangen fra leie til eie. Ordningen kan realiseres ved hjelp av utleieboligtilskuddet gjennom Husbanken.

7.5.5 Gjeldsregister

Et gjeldsregister kan redusere risikoeksponeringen til personer som har problemer med å disponere økonomien sin. Kreditor vil i større grad kunne utføre frarådningssplikten ved låneopptak, og kan dermed lettere holdes ansvarlig for ufor- svarlig utlån. Et gjeldsregister kan også gi færre tvangssalg som følge av ufor- svarlige gjeldsoptak. En ikke ubetydelig andel boligeiere blir felt av kredittkortgjeld.³⁰ På den annen side kan oppret- telse av et gjeldsregister være problematisk i for- hold til personvernet.

7.6 Eksempler på effekt av ulike strategier

I kapittel 7.4 og 7.5 er det redegjort for ulike stra- tegier for å bistå vanskeligstilte inn i eid bolig, og for å redusere risikoen ved boligeie. De ulike stra- tegiene har ulik virkning og har også ulike conse- kvenser i budsjettsammenheng. Etableringstil- skuddet bidrar til å senke terskelen inn i eie- markedet, men samme etableringseffekt er i mange tilfeller mulig ved bruk av fastrente og utvidet løpetid på startlånet.

I perioden 2006–2010 ble to av fem boligtil- skudd til etablering gitt med en tilskuddsandel på inntil 20 pst. av boligens kjøpesum.³¹ I samme periode ble det utbetalt drøye 1,7 mrd. kroner i etableringstilskudd fra kommunene. Hvis det antas at alle boliger det ble gitt tilskudd til kostet det samme, tilsvarer dette et tilskuddsbeløp på 700 mill. kroner. 20 års fastrente på dagens nivå (4,5 pst.) ville ha gitt omtrent samme etablerings- effekt. Økt løpetid på startlånet ville ha gitt ytterli- gere etableringseffekt.

7.7 Utvalgets vurdering

Utvalget mener eierlinja langt på vei har vært vel- lykkelig. Eierlinja har generelt bidratt til å gi det brede lag av befolkningen gode og trygge bofor- hold. Samtidig er det noen som faller utenfor. Folk med lave inntekter eier i mindre grad, og inn- låsing i leiemarkedet bidrar til ytterligere margi- nalisering. *Utvalget* ønsker at flere vanskeligstilte skal kunne ta del i de fordelene boligeie innebæ- rer, og på den måten motvirke marginalisering og fattigdom. Samtidig er det en kjensgjerning at boligeie er beheftet med risiko, og at lavinntekts- grupper kan være mer eksponert for denne.

Utvalget mener eierlinja bør videreføres og bli mer sentral også i de boligtiltakene som rettes mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Eie av bolig er ikke et mål i seg selv, men *utvalget* mener at for mange vil dette være et godt virkemiddel for å sikre botrygghet, stabilitet og boforhold tilpasset den enkeltes behov. *Utvalget* ønsker å bidra til at eie av bolig inngår som et bidrag til at svakstilte husstander i større grad kan ta kontroll over egne liv. På sikt er dette også oftest en kostnadseffektiv måte å ordne boforholdene på. Eie av bolig har potensial til å bedre både botrygghet og stabilitet, men har også potensial til det motsatte. En eier- rettet politikk mot de mest sårbare gruppene i

²⁹ En slik ordning praktiseres i Storbritannia under navnet *Mortgage-to-rent*.

³⁰ Holm, A. og K.C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

³¹ Kilde: Husbanken.

Boks 7.4 Etableringseffekt av ulike strategier

En alenemor har to barn og leier en treroms leilighet i Oslo. Det koster 13 000 kroner i måneden. Hun ønsker å kjøpe en bolig til 1,7 mill. kroner men hennes disponible inntekt på 26 000 kroner i måneden er ikke høy nok til å få startlån etter dagens praksis. I kredittvurderingen er en kalkulasjonsrente på 7 pst. og 30 års nedbeta-

lingstid benyttet. Saksbehandleren vurderer deretter fire tiltak. For at lån skal bli innvilget må lånsøker ha et positivt likviditetsoverskudd etter at boutgifter og andre nødvendige utgifter til livsopphold er dekket.

Beregningene gir følgende utslag, beløp angitt i kroner.

Tiltak	Månedlig likviditetsoverskudd	Innvilget lån	Subsidie
Boligtilskudd 10 pst.	-1 275	Nei	170 000
Boligtilskudd 20 pst.	-133	Nei	340 000
Løpetid fra 30 til 50 år	-1 265	Nei	0
10 års fastrente 4,2 pst.	607	Ja	0

Benyttes Husbankens 10-års fastrente kan alenemoren ha råd til å kjøpe boligen. Månedlige boutgifter blir på 9 900 kroner, inkludert avdragsbetalinger. Boutgiftene blir 7 450 kroner

når avdragsbetalingene holdes utenfor. Dette er en reduksjon i boutgiftene i forhold til leie med 5 550 kroner, tilsvarende en 40 pst. reduksjon.

samfunnet må utformes slik at disse ikke påføres en risiko som de vanskelig kan bære.

Etter 15 år med stigende boligpriser kan det stilles spørsmål ved om risikoen ved å satse på eieretablering blant vanskeligstilte er spesielt høy. Dette er en relevant innvending. Boligmarkedene i andre land har hatt til dels kraftige fall i boligprisene i forbindelse med finanskrisen. I København falt eksempelvis boligprisene med så mye som 40 pst. i løpet av kort tid. En sosial boligpolitikk som søker å legge til rette for at flere vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig, må derfor ta høyde for boligprisfall gjennom risikodempende tiltak.

Boligeie med lave økonomiske marginer er isolert sett en risikofaktor. Finanstilsynets retningslinjer fra 2010 kan tolkes som at det å få flere vanskeligstilte i eid bolig er i strid med en forsvarlig utlånspraksis. *Utvalget* stiller ikke spørsmål ved Finanstilsynets vurderinger og analyser. Essensen i retningslinjene er en advarsel mot å eksponere seg for sterkt mot betinget tapsrisiko. *Utvalget* mener at en eierskapspolitikk rettet mot de svakest stilte må ivareta intensjonen bak disse retningslinjene. Dette er mulig gjennom tiltak som gir en mer hensiktsmessig risikodeling. Det kan være økt bruk av fastrente, bostøtte, boligtilskudd til etablering og andre tiltak som reduserer

risikoen for marginale boligeiere. Så lenge det finnes virkemidler som kan redusere risiko er ikke økt risikoeksponering i seg selv et argument mot satsing på eierskap blant vanskeligstilte.

Utvalget mener økt etablering og redusert risiko er mulig med en mer målrettet og fleksibel bruk av startlånet. Risikobildet blant vanskeligstilte er sammensatt, og lav inntekt trenger ikke i seg selv å være en stor risikofaktor. Det er viktigere at husstanden har en stabil og forutsigbar økonomisk situasjon, og et avklart boligbehov. Mange leiere med lave inntekter kan komme bedre ut som eiere, mens husstander med usikre inntekter og/eller en uavklart livssituasjon trolig er mer aktuelle for leiemarkedet. *Utvalget* mener det er et stort, uutnyttet potensial for økt bruk av startlån overfor lavinntektsgrupper. Dette potensialet vil utvide kommunenes handlingsrom og kan tas ut uten å gå på bekostning av forsvarligheten i det boligsosiale arbeidet.

Et godt boligsosialt arbeid innebærer ikke bare å vurdere individet eller husstandens eiepotensial på et gitt tidspunkt, men også over tid. Etter *utvalgets* vurdering er dette hensiktsmessig i de situasjoner hvor det er usikkerhet rundt disposisjonsevne og betjeningsevne, men også der det er forventet en positiv inntektsutvikling. *Utvalget* mener tenkningen rundt leie-til-eie-modeller er

viktig. Dersom den enkelte ved inngåelse av leiekontrakt får et forhåndsløfte om at det etter en tid kan bli mulig å få kjøpt boligen, vil insitamentene til å ta kontroll over egen bosituasjon, og til og med eget liv, være sterkere. Dette kan særlig være viktig for barnefamilier der hensynet til barns bostabilitet veier tungt.

Utvalget mener at økt satsing på boligeie for vanskeligstilte vil kunne gi økt gjennomstrømming i den kommunale utleiesektoren, og dermed sikre en mer målrettet og effektiv utnyttelse av den eksisterende kommunale leiemassen.

Bostøtten er et svært viktig boligsosialt virkemiddel. *Utvalget* mener det er viktig at kommunene lar bostøtten inngå i vurderingsgrunnlaget når de behandler søknader om startlån, noe mange kommuner også gjør. Etter dagens regler er imidlertid ikke bostøtten tilstrekkelig for å bidra til eieretablering for de mest vanskeligstilte. Mange får avslag på bostøtte på grunn av for høy inntekt, mens de samtidig får avslag på startlån på grunn av for lav inntekt. Dette innebærer at det er en del husstander som faller utenfor de boligsosiale virkemidlene. Disse har store utfordringer med å etablere seg som eier av egen bolig. *Utvalget* mener det er viktig å utvikle bostøtteordningen videre, jf. kapittel 6.

Utvalget mener delt eierskap har mange gode teoretiske egenskaper, men at ordningen sannsynligvis er for komplisert til å fungere godt i praksis. Ordningens etableringseffekt vil sannsynligvis være liten på grunn av skattesubsidiering av boligeie. Flere av de gode egenskapene ved delt eierskap kan oppnås ved å kombinere eller endre på eksisterende virkemidler, uten at ambisjonsnivået om eieretablering senkes. Som vist tidligere i kapitlet kan risiko også reduseres på andre måter enn gjennom delt eierskap.

Utvalgets anbefalinger må sees i lys av skatte-reglene. Noen av utfordringene i leiemarkedet må også forstås i denne sammenheng. I et disposisjonsformsnøytralt skattesystem vil argumentene for å få vanskeligstilte inn i eiemarkedet være svakere. Innenfor dagens system for boligbeskatning er det vanskelig å tilrettelegge for gode, varige boløsninger for vanskeligstilte på det private leiemarkedet. Med dette som utgangspunkt vil ofte eieretablering være den beste strategien for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en god og trygg bosituasjon. Selv om de effektivitets- og fordelingsmessige uheldige konsekvensene i boligbeskatningen skulle reduseres eller elimineres, vil det fremdeles gjenstå gode argumenter for å la eierlinja spille en viktigere rolle i den boligsosiale politikken.

Utvalget viser til at det er gjennomført en utredning om gjeldsregister som ble overlevert Barne- og likestillingsdepartementet i 2008.³² Deler av utvalget mener et slikt register kan være hensiktsmessig for å dempe risikoen ved boligeie. Andre deler av utvalget har sterke prinsipielle motforestillinger til et gjeldsregister, blant annet ut fra personvern hensyn.

7.8 Utvalgets tiltak

7.8.1 Startlån med risikodempende tiltak

Utvalget tilrår en mer fleksibel bruk av startlånet i kombinasjon med et sett av risikodempende tiltak. Dette skal være tiltak rettet mot særlig vanskeligstilte på boligmarkedet. For disse må startlån kunne gis med løpetid inntil 50 år, og med mulighet for avdragsfrie perioder. Startlån må gis med fastrente uten overkurskrav. Alternativt må startlånkunder med et legitimt flyttebehov få dekket eventuelle tap som påføres i en overkurssituasjon. Startlånkunder med fastrente må kunne bruke fastrentelånet som en del av finansieringsgrunnlaget ved kjøp av ny bolig slik at en eventuell overkurssituasjon kan unngås.

Utvalget anbefaler at ved refinansiering gjennom startlån bør forbruksgjeld kunne inkluderes, dersom dette medvirker til at boligen kan beholdes. På samme måte bør det være mulig å refinansiere forbruksgjeld dersom dette muliggjør kjøp av bolig.

Utvalget mener at kommunenes tapsfond til startlån i særlige tilfeller må kunne benyttes til å dekke låntakers tap ved salg av bolig når boligen er finansiert med startlån. Dette gjelder tapsfondene i den utstrekning de er finansiert med midler fra Husbanken. Hovedprinsippet bør være at låntaker selv må dekke de fleste tap, men at fondet brukes i mer ekstraordinære situasjoner. Dette kan være ved stor boligprisnedgang hvor tapene, sett i forhold til husstandens inntekt, blir så store at reetablering i eiemarkedet blir vanskelig i overskuelig framtid. Det må være mulig for kommunene å bygge opp tapsfond som står i forhold til den økte risikoen dette gjenspeiler.

Utvalget mener utleieboligtilskuddet bør kunne brukes til å kjøpe boliger til vanskeligstilte boligeiere som risikerer tvangssalg, og at eieren tilbys en leieavtale som gir mulighet til å kjøpe tilbake boligen når det økonomiske forutsetningene tilsier det.

³² Bråthen, T. m.fl. (2008): *Utredning om gjeldsregister i Norge*, Handelshøyskolen BI

Økt bruk av fastrente og utvidet løpetid kan ha betydelige etableringsvirkninger. Dette er også tiltak som kan realiseres innenfor budsjettneøytrale rammer.

7.8.2 Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån

Utvalget foreslår at kommunene kan gi tilskudd til etablering som et rente- og avdragsfritt lån. Med dette vil kommunene få økt fleksibilitet til å skreddersy finansieringsløsninger tilpasset den enkelte husstandens behov. Det vil bli mulig å bygge opp tilskuddsfond i kommunene slik at midlene kan brukes på nytt, i tillegg til at Husbanken gir rammeoverføringer. Ordningen vil også få økt legitimitet ved at det offentlige ikke gir bort mer penger enn nødvendig, for eksempel ved at tilskudd blir brukt til å bygge opp egenkapital hos husstander med god inntektsutvikling

Kommunen skal kunne praktisere et rente- og avdragsfritt lån fleksibelt ved at de på nærmere angitte tidspunkt skal vurdere husstandens økonomiske utvikling. Kommunene kan da avgjøre om husstanden skal begynne å betale renter og avdrag. Kommunen skal kunne avtale med mottaker at det gis et rente- og avdragsfritt lån i første

omgang i en gitt periode. På det gitte tidspunktet foretar kommunen en vurdering av husstandens økonomiske situasjon og bestemmer om lånet skal omgjøres til et vanlig lån med rentebetaling og avdrag. Selges boligen skal lånet tilbakebetales i sin helhet, men i forbindelse med et nytt kjøp kan det innvilges et nytt rente- og avdragsfritt lån etter en konkret vurdering.

7.8.3 Måltrettet politikk for leie til eie

Utvalget foreslår at leasing og andre leie-til-eiemo-deller settes i system og får et betydelig større omfang enn i dag. Husbanken må være pådriver i et slikt arbeid. Ved fastsettelse av salgspris bør kommunene ta hensyn til den husleie vedkommende har betalt i sin tid som leier. Husbankens låne- og tilskuddsordninger må innrettes slik at eieretablering blir mulig. Økt fleksibilitet i bruken av de ulike tilskuddsordningene vil støtte opp under kommunenes arbeid for å få flere i eid bolig. Startlån bør kunne gis til refinansiering for å muliggjøre boligkjøp.

Utvalget tilrår også at eie-til-leiemodeller tas i bruk som en del av en helhetlig, sosial boligpolitikk for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kapittel 8

Det private leiemarkedet

De fleste er innom leiemarkedet i løpet av livet, men da for en kortere periode før de blir boligeiere. Mange har også vært utleierye i kortere eller lengre perioder. Da langtidsleie er lite økonomisk gunstig, er det liten etterspørsel etter slike boliger. Derfor er det få som driver kommersiell utleievirksomhet i Norge. Det private utleietilbudet består hovedsakelig av privatpersoner som leier ut en del av egen bolig eller en ekstra bolig. Dette er boliger som raskt kan trekkes inn og ut av leiemarkedet.

En del personer blir boende langvarig og ufriwillig på det private leiemarkedet, og kan ha problemer med å finne en egnet bolig. Små og dårlige boliger, korte kontrakter og stigende husleier i deler av landet skaper problemer for mange. Beregninger tyder på at det er rundt 90 000 vanskeligstilte på det private leiemarkedet.¹

I dette kapitlet ses det på strukturer ved leiemarkedet som forsterker boligproblemer og som gjør at flere blir vanskeligstilte. Det ses videre på mulige strategier og tiltak for å bedre forholdene for de vanskeligstilte på det private leiemarkedet. *Utvalget* mener de tre disposisjonsformene eie, privat leie og kommunal leie må ses i sammenheng, slik at den enkelte i størst mulig grad bistås til en egnet bolig.

8.1 Aktørene

8.1.1 Leiere er en sammensatt gruppe

Leierne kan deles i fem grupper:²

- i. Unge i etableringsfasen
- ii. Personer i aldersgruppen 30–60 år som av ulike grunner har blitt, eller holder på å bli, boende mer langvarig på leiemarkedet, uten at det er det de foretrekker

¹ Beregninger gjennomført for utvalget av Statistisk sentralbyrå, jf. kapittel 6.

² Langsether, Å. og H.C. Sandlie (2006): Boforhold i leiemarkedet i Guldbrandsen, L. (red) *Bolig og levekår i Norge 2004*, NOVA-rapport 3/06.

- iii. Personer i aldersgruppen 35–50 år som bare i kortere perioder bor i leid bolig, for eksempel på grunn av samlivsbrudd
- iv. Personer som har vært leieboere hele sitt liv, og ikke har ønsket å eie
- v. Personer som har flyttet fra en større eid bolig til en leiebolig på sine eldre dager, for eksempel omsorgsbolig

Leiere er klart overrepresentert i den laveste delen av inntektsfordelingen. En viktig årsak til dette er at de fleste er unge med lave inntekter som kjøper egen bolig når de får bedre råd. 58 pst. av leierne er under 30 år.

Leieforhold har gjennomgående kort varighet, og nærmere tre av fire har bodd tre år eller mindre i leieboligen sin.³

8.1.2 Flest småskalautleierye

Leiemarkedet består av ulike typer utleierye:⁴

- i. 39 pst. leier av småskalautleierye, for eksempel privatpersoner som leier ut en sokkelleilighet i eget hus eller en ekstra bolig
- ii. 19 pst. leier av storskalautleierye, som private gårdeiere eller gårdsselskaper
- iii. 16 pst. leier av kommunen
- iv. 15 pst. leier av slektninger og venner, hovedsakelig sokkelboliger og ekstraboliger
- v. 11 pst. leier gjennom arbeid, studentsamskipnad eller annet

De to første utleierkategoriene er kjennetegnet ved leieforhold på vanlige markedsvilkår, og utgjør til sammen 58 pst. av utleierne. Over halvparten av utleide boliger er sokkelboliger og ekstraboliger. Disse kan trekkes inn og ut av markedet på kort tid. Studentboligene har en dek-

³ Sandlie, H.C. (2005): Leiemarkedet i H. C. Sandlie (red) *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10. I Leiemarkedsundersøkelsen er andelen noe mindre (53 pst.).

⁴ Belsby, L. m.fl. (2005): *Leiemarkedsundersøkelsen 2005*, Rapport 2005/02 Statistisk sentralbyrå.

ningsgrad på 16 pst., noe som betyr at de øvrige 84 pst. av studentene må finne bolig på annen måte.

8.2 Leiemarkedets virkemåte

Leiemarkedet fungerer annerledes enn eiemarkedet. En hovedårsak er at boligprisen i eiemarkedet framkommer gjennom en enkelthendelse (kjøp/salg av boligen), mens utleier og leier inngår et langvarig samarbeid og tillitsrelasjon.⁵ Dette gjør at karaktertrekk ved leier og utleier kan spille inn i markedsmechanismene. Det gjelder både med hensyn til utvelgelse av leier/ønsket bolig, og kontraktsforhold som husleiefastsettelse og kontraktslengde.⁶ I leiemarkedet kan det derfor foregå mer seleksjon og diskriminering av blant annet vanskeligstilte og etniske minoriteter enn i eiemarkedet.

8.2.1 Markedsmechanismene og karaktertrekk ved aktørene

Utleiere har risiko for høy slitasje på boligen, ubetalte husleier og tomgang. Utleiers vurdering av risikoen ved mulige leiere kan dels ligge til grunn for beslutninger om hvem som skal få leie. En utleier kan også tenkes å sette husleien høyere ut fra forventinger om at det er risiko knyttet til leierne, eller tilby lavere husleie til leiere som antas å medføre liten risiko. Det kan også føre til at enkelte tilbys kortere kontrakter ut fra en vurdering om at risikoen for utkastelse er høy.

Karaktertrekk ved boligsøker kan dermed ha betydning for om de får tilbud om boligen, nivået på husleien og kontraktslengde. Slik sortering kan tenkes å være basert på irrasjonelle og ikkedokumenterbare generaliseringer. Utleiere kan basere seg på informasjon om sivilstatus, jobbhistorie, privatøkonomi, hudfarge, språk og landtilknytning med videre. I tillegg vil nettverk og referanser ofte ha betydning. Personer som er nye i landet eller i byen vil kunne ha problemer grunnet manglende nettverk.

Blant de små aktørene i leiemarkedet er det heller ikke uvanlig at husleienivået påvirkes av tjenester og gjentjenester. Det kan være plenklipping, snømåking, trappevask, stell av husdyr og barnepass, eller at leieprisen reduseres mot løfte om at leier påtar seg vaktmester- eller oppussingsoppgaver.

Utleiers vurderinger av sannsynlig og ønsket botid kan også ligge til grunn for kontraktsforhold og beslutninger. Det kan være både fordeler og ulemper for utleier med langtidisleie. Stabilitet og mindre ressursbruk til å skaffe nye leiere kan være en fordel, men lang botid reduserer også mulighetene til å justere husleien til markedsnivå ved sterkt stigende husleier. Det reduserer også utleiers mulighet til å selge boligen raskt ved økte boligpriser.

Slike vurderinger kan gjelde for utleiere uavhengig av størrelse, men små utleiere har sannsynligvis en større mulighet og sterkere insentiver til å vurdere hver enkelt boligsøker individuelt. Det gjelder ikke minst ved utleie av sokkelbolig, hvor utleier og leier lever tett innpå hverandre. Utleier vurderer da ikke bare sannsynligheten for at husleien blir betalt, eller om leiligheten slites mer enn normalt, men også om leier vil være en god nabo.

Leiere kan også ha ulike ønsker om type bolig og søker en bolig med egnede egenskaper. Det gjelder beliggenhet og størrelse, men også materiell standard, utsikt, naboforhold, garasje og balkong. Utleier av en sokkelbolig ønsker kanskje sosial kontakt, eller i det minste å holde øye med leier. En leier som frykter overvåkning, vil kunne vektlegge det i valget av leiebolig – og velge seg bort fra slike leieformer. For andre leiere er en slik tett relasjon en fordel. Det gir en sosial dimensjon og ulike opsjoner. For eksempel gir det en mulighet for at noen tar inn posten, eller vanner plantene når du er på ferie.

En utleier av flere boliger kan spre risikoen over flere enheter. En mulighet er da å sette leien litt høyere enn andre utleiere, og tiltrekke seg leiere som har problemer med å få leid i markedet for øvrig. Høy leie gir leier insentiver til å flytte. Derfor vil en utleier som setter leien høyt, alt annet likt, ha leiere som bor i kortere tid. Det gir flere tomme leiligheter, men kan likevel lønne seg hvis den høye leien kompenserer for tomgangen. Tilsvarende kan større, profesjonelle utleiere benytte kortere kontrakter for å ha større fleksibilitet med tanke på bytte av leiere og lettere justering av leienivået.

⁵ Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI. Rapporten ser på egenskaper ved utleier, leier og forholdet mellom dem av betydning for leiemarkedets virkemåte og husleienivåer. Avsnitt 8.2.1 er for en stor del basert på rapportens framstilling.

⁶ Søholt, S. og K.C. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*, NIBR-rapport 2009:2.

Boks 8.1 Prosjekt om identifikasjon av ikke-godkjente leiligheter

Stavanger kommune har igangsatt et prosjekt for å identifisere leiligheter som ikke har vært gjennom kommunens søknadsprosess. Søknadsprosessen skal sikre at plan- og bygningsloven er fulgt. Standarden på ikke-godkjente leiligheter er varierende. Noen har god standard, mens andre har en teknisk standard som kan utgjøre fare for liv og helse. Formålet er at leilighetene enten blir godkjent med tilfredsstillende standard, eller at bruken blir avvirket. Hovedoppgaven er å ta kontakt med og følge opp huseiere som har etablert/bruker leiligheter uten den nødvendige godkjenning. Sakene forsøkes løst først gjennom brev til huseier. Om ikke annet fører fram vil kommunen benytte tvangsmulkt. Målet er å sikre gode og trygge boforhold for alle kommunens innbyggere.

Det er større innslag av rabatter blant utleiere av sokkelboliger eller ekstraboliger, mens store profesjonelle utleiere i større grad benytter markedspris. Profesjonelle utleiere benytter også korte, tidsbegrensede kontrakter i langt større grad enn mindre utleiere. Da sorteringsmekanismene antas å være sterkere i sokkelboligmarkedet, vil enkelte være henvist til et marked med dårligere betingelser. Det er blant annet eksempler på områder med utleieboliger som ser ut til å ha en kombinasjon av høye husleier, dårlig bostandard og en økende konsentrasjon av vanskeligstilte beboere.⁷ De mest utsatte kan bli henvist til utleiere som retter seg spesielt mot dem som ikke får leie andre steder, i verste fall til ulovlige og helseskadelige leieforhold.

8.2.2 Leiemarkedet i ulike deler av landet

Mindre leiemarkeder er ofte mer gjennomsluktige, og utleier har mer kunnskap om mulige leiere. Det kan gi sterkere utvelgelsesmekanismer, hvor enkeltpersoner har problemer med i det hele tatt å skaffe seg en leiebolig, eller får risikopåslag i prisen. I kommuner hvor boligmarkedet er dominert av eneboliger vil også leiemarkedet ha et sterkt innslag av sokkelboliger. Det kan forsterke utvel-

gelsesmekanismene i leiemarkedet ytterligere. På den annen side kan et lite og gjennomsluktig leiemarked gi en viss sosial kontroll over både leiere og utleiere. Det kan gjøre det vanskeligere for useriøse utleiere som tilbyr boliger under akseptabel standard.

Leiemarkedet i byer og pressområder kan være mer variert. Samtidig vil et presset boligmarked gi høyere leiepriser, kunne gi større problemer for vanskeligstilte med å skaffe seg en bolig, og større grobunn for useriøse utleiere.

8.2.3 Boligbeskatningens innvirkning

Forholdene på det private leiemarkedet er i stor grad et resultat av reglene for boligbeskatning. De fleste ønsker å bo i eid bolig, og leiemarkedet får dermed en høy andel personer som ikke kommer inn på eiemarkedet. Grunnet mekanismene, som er beskrevet i avsnitt 8.2.1, kan det bety at utleiere tar høyde for et skjevt utvalg av leiere ved å sette en husleie som dekker høyere vedlikeholdskostnader enn normalt. Dette gjør igjen leiemarkedet mindre attraktivt for husstander som er på vippen mellom å eie og leie. Slike mekanismer kan danne en spiral som reduserer størrelsen på leiesektoren, fører til konsentrasjon av vanskeligstilte og som gir et høyere nivå på husleiene. Etterspørselen etter større leieboliger og/eller for lengre perioder er tilsvarende lav. Siden det er skattefritt å leie ut del av egen bolig er det også et stort tilbud av sokkelboliger. Den skattemessige favorisering av boligeie bidrar dermed til å skape et leiemarked preget av korte kontrakter og mindre boliger, hvor ikke-profesjonelle utleiere dominerer.

8.3 Vanskeligstilte på det private leiemarkedet

8.3.1 Hvem er vanskeligstilte?

Leiemarkedet kan være et egnet alternativ for personer som har behov for fleksibilitet. De fleste leier for en kortere periode, dels av økonomiske årsaker, som lav inntekt og lite egenkapital, eller av andre praktiske årsaker.

Noen blir boende langvarig og ufrivillig til leie, og har problemer med å skaffe seg en egnet bolig. Det å være vanskeligstilt på leiemarkedet må ikke bare ses i sammenheng med inntekt, men også inntektsutvikling. 75 pst. av vanskeligstilte på leiemarkedet har vedvarende lavinntekt.⁸

⁷ Asplan Viak (2009): *Bydel 9 Bjerke: Årsaker til vekst i økonomisk sosialhjelp.*

⁸ Beregninger gjennomført for utvalget av Statistisk sentralbyrå, jf. kapittel 6.

Blant barnefamilier på leiemarkedet er det høyere andel med lave inntekter, ustabile familieforhold og liten tilknytning til arbeidslivet enn blant barnefamilier som eier sin bolig.⁹ Det må antas at mange av disse familiene er i en utsatt situasjon.

Undersøkelser tyder også på at fattige barnefamilier som bor til leie har dårligere bokvalitet enn fattige familier som eier. Dette kan ha sammenheng med hvem som velger, og greier, å eie på tross av lave inntekter. Det kan også ha sammenheng med at boligeiere kan ha sterkere insentiver til å ta vare på boligen. Det betyr at lavinntektsfamilier på leiemarkedet er mer utsatt for å bli vanskeligstilte på boligmarkedet enn lavinntektsfamilier på eiemarkedet. Dette gjelder særlig barnefamilier som leier over lengre tid.¹⁰

På tross av økte boligpriser ser det ut til at andelen som etablerer seg på eiemarkedet har holdt seg forholdsvis stabil.¹¹ Selv blant barnefamilier med vedvarende lavinntekt har eierandelen økt det siste tiåret.¹² Det er likevel ikke sikkert at en slik utvikling vil fortsette. Det er blant annet en økende tendens til at flere med lav inntekt får avslag på søknad om startlån. Sterkere press mot sentrale strøk, kombinert med høye bolig- og leiepriser, kan føre til at flere blir vanskeligstilte på det private leiemarkedet.

8.3.2 Trekk ved leietilbudet som kan forsterke boligproblemer

Det er flere trekk ved leiemarkedet som gjør at det kan være vanskelig å finne gode og stabile botilbud. Tilbudet av leide boliger skiller seg fra tilbudet av eide boliger, og dette kan til dels ha sammenheng med at flere leiere har lav inntekt. Det kan samtidig bety at flere blir vanskeligstilte, og mulighetene for å gi bistand til en god posisjon på leiemarkedet blir dårligere.

- Å leie over tid er ofte ulønnsomt:* Det vil jevnt over være rimeligere å eie framfor å leie en tilsvarende bolig, jf. kapittel 7 om eierlinja.
- Korte leiekontrakter:* Rundt 25 pst. av leiekontraktene er tidsbestemte kontrakter, hvorav hovedandelen er kortere enn tre år.¹³ Tidsbestemte kontrakter er særlig utbredt blant

større utleiere, og det kan antas at enkelte deler av leiemarkedet i stor grad preges av tidsbestemte kontrakter.

- Leieboliger er gjennomgående små og av dårlig kvalitet:* Over halvparten av leieboligene består av ett – og toroms boliger. Til sammenligning utgjør boliger av dette formatet bare 10 pst. i eiemarkedet. Nesten 40 pst. av leierne har ett eller flere kvalitetsproblemer med boligen, mens i underkant av 15 pst. av eierne har slike problemer.¹⁴

For personer som blir boende langvarig og ufrivillig på leiemarkedet er disse problemene av særskilt betydning, da en dårlig og dyr bolig kan forsterke en vanskelig livssituasjon og føre til marginalisering. Høye boutgifter over tid gir et dårligere økonomisk utgangspunkt for leiere enn for eiere. Dette kan gi en økonomisk innlåsingseffekt for leiere.

Ettersom utleieboligene gjennomgående er små vil det ofte være vanskelig for barnefamilier, ikke minst store barnefamilier, å finne en egnet bolig. Barn vil også kunne være mer sårbare for trangboddhet og ustabile boforhold enn voksne.

Utvelgelses- og diskrimineringsmekanismer i leiemarkedet gjør at enkelte står overfor et særskilt dårlig og dyrt leietilbud. Vanskeligstilte og etniske minoriteter betaler gjennomgående høyere husleie enn andre,¹⁵ og opplever vilkårlige oppsigelser og leieførhøyelser.¹⁶

8.4 Ikke-kommersielle boliger

8.4.1 Om begrepet ikke-kommersielle boliger

Ikke-kommersielle boliger er ikke et innarbeidet begrep i norsk boligpolitikk, men forstås ofte som utleieboliger skjermet fra det ordinære markedet. Internasjonalt benyttes gjerne begrepet *social housing*. Når begrepet *ikke-kommersielle*, blir brukt, må det ses i sammenheng med beskrankninger på mulighetene til å ta ut utbytte – det vil si at eier kan ta ut lite, eller ingen, profitt av selskapet. Et relatert internasjonalt begrep er *housing not for profit*, som direkte knyttes til begrensning

⁹ Magnusson Turner, L. (2011): *Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållanden*, NOVA.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Sandlie, H.C. (2010): Førstegangsetablering på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (red) *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

¹² Magnusson Turner, L. (2011): *Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållanden*, NOVA.

¹³ Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.

¹⁶ Søholt, S og K.C. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*, NIBR-rapport 2009:2.

ger på utbytte. Regler for hvem som skal prioriteres i boligene og rimelige husleier kan være andre føringer.

EØS-avtalen inneholder et generelt forbud mot statsstøtte, jf. artikkel 61 (1). Regelen innebærer at det ikke kan gis offentlig støtte som vrir, eller truer med å vri, konkurransen ved eksempelvis å begunstige enkelte foretak. Det er ikke avgjørende om foretaket tar ut utbytte eller ei, men om enheten utøver økonomisk virksomhet i et marked. Selskaper som driver ikke-kommersiell utleie må anses å utøve økonomisk virksomhet i et marked. Det finnes flere unntaksbestemmelser fra forbudet, blant annet dersom støtten gis til sosiale formål. Støtten må likevel tilbys på like vilkår til alle foretak.

Tilskudd til utleieboliger gis med en betingelse om at kommunene har tildelingsrett til boligene. Tildelingsretten definerer hva som forstås som kommunale boliger. Gis det kommunal tildelingsrett til boligene vil det si at *ikke-kommersielle boliger* er det samme som *kommunale boliger*. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 9 om kommunal utleie. Ikke-kommersielle boliger kan også forstås som boliger med sosiale formål, som boliger til ungdom eller lavinntektshusstander.

8.4.2 Lov om ikke-kommersielle utleieboliger

Fra politisk hold er det flere ganger blitt etterlyst en lov om ikke-kommersielle utleieboliger. Blant annet framgår det av Innst. S. nr. 229 (2003–2004) *Om boligpolitikken* at formålet skal være å forplikte «*alle som mottar tilskudd til utleieboliger til å drive ikke-kommersiell virksomhet der tilskuddene blir i boligselskapet og kommer beboerne til nytte gjennom lav leiepris, og der overskudd på utleievirksomheten eller eventuelt salg av boliger skal reinvesteres i nye boliger eller oppgradering av eksisterende boligmasse.*»

En lov om ikke-kommersielle eller kommunale boliger kan regulere ulike forhold. I utgangspunktet vil mange av de samme forholdene som kan reguleres gjennom krav til tilskudd også kunne reguleres gjennom lov. Det gjelder beskrankninger på hvor høy husleie som kan settes, og prioritering av beboere.

Dersom hensikten er å sikre at investerte midler og husleieinntekter beholdes i sektoren, vil det være noen forskjeller mellom regulering gjennom lov og gjennom krav til tilskudd. I prinsippet kan det være en evigvarende binding på tilskuddsmidlene, ved at de gis som rente- og avdragsfrie lån hvor verdien ikke nedskrives over tid. Gjennom

en lov kan det legges bindinger på kommunale eller private finansieringsbidrag og husleieinntekter fra sektoren, i tillegg til de statlige tilskuddene. Det kan også være et spørsmål om administrativ hensiktmessighet, for eksempel de administrative kostnadene ved å ha kontrollansvar for rente- og avdragsfrie lån i forhold til kontrollansvar for en lovregulert sektor.

En lov kan omfatte ulike deler av den kommunale utleiesektoren. En lov kan også knyttes til privat sektor – enten private som tildeles tilskudd til utleieboliger med kommunal tildelingsrett og/eller private tilskuddsfinansierte boliger uten kommunal tildelingsrett.

8.5 Husleietvistutvalget

Husleietvistutvalget (HTU) er et domstolsliggende tvisteløsningsorgan som behandler tvister mellom utleier og leier av bolig i Oslo, Akershus, Bergen og Trondheim. Formålet med HTU er å tilby parter i boligleieforhold rask, rimelig og kompetent behandling av husleietvister. HTU skal være et lavterskeltilbud der leier og utleier kan bringe inn sakene sine for å finne løsninger på en rask og rimelig måte. HTU kan både mekle og treffe avgjørelser. Tvistene kan for eksempel dreie seg om skyldig leie, erstatningskrav, oppsigelser, mangler ved boligen, leiesummens størrelse og partenes rettigheter og plikter.

Alle tvister starter normalt i forliksrådet. Det finnes forliksråd i alle kommuner. HTU er en førsteinstans som er sidestilt med forliksrådet. Forliksrådet kan ikke behandle saker som kan avgjøres av HTU. Der hvor det finnes et husleietvistutvalg som kan behandle saken, må forliksrådet avvise saken hvis klagen feilsendes dit. Finnes det ikke et HTU til å behandle saken, er det forliksrådet som er rett instans.

HTU ble opprinnelig etablert med Oslo og Akershus som virkeområde. I 2010 ble det etablert kontorer også i Bergen og Trondheim. HTU har spesialkompetanse på husleieloven og behandler sakene både raskere og rimeligere enn forliksrådet.

8.6 Leieboerforeninger

Etter andre verdenskrig fantes det leieboerforeninger i nesten alle de større byene i Norge. I dag er det tre foreninger igjen; Leieboerforeningen i Oslo (LbF) med 4000 medlemmer, Oslo kommunale Leieboerorganisasjon (OKL) og Leieboerfo-

reningen i Bergen (LiB) med om lag 1000 medlemmer hver. I løpet av de siste årene har leieboerforeningene i Trondheim og Stavanger blitt lagt ned.

Leieboerforeningenes hovedinnsatsområder er medlemsbasert rettighetsinformasjon og tvisteløsning. LbF er den eneste av organisasjonene som har fast ansatte (4,5 årsverk i 2010), de to andre er i all hovedsak basert på frivillig innsats. Det finnes ingen felles, nasjonal paraplyorganisasjon for leierne. Av det totale antallet leiere er det nå færre enn 2 pst. som er medlem i en leieboerforening. De to dominerende boligeierorganisasjonene Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og Huseiernes Landsforbund representerer til sammenlikning nesten en million medlemmer til sammen.

8.7 Utvalgets vurdering

8.7.1 Rammer for strategier og tiltak

Etter *utvalgets* oppfatning kan det å leie i utgangspunktet være en hensiktsmessig boform. Blant annet vil dette gjelde for personer som ikke vil, eller bør, ta risikoen ved boligkjøp. Det samme gjelder for personer som ikke vil bruke en stor del av inntekten på sparing. Både høy risiko og høy sparerate kan være særlig belastende for personer med svak økonomi. Folk kan også av andre grunner ha et ønske om å bo til leie.

De skattemessige fordelene ved å eie gjør det mindre attraktivt å leie, og gir et leiemarked dominert av småutleiere og lite tilpasset langsiktig leie. Det kan gjøre det mindre aktuelt å leie for personer som kunne ønsket dette hvis de økonomiske vilkårene og leietilbudet var bedre. Det kan også bidra til økte økonomiske ulikheter mellom eiere og leiere, og føre til at vanskeligstilte på leiemarkedet blir ytterligere marginalisert. Etter *utvalgets* vurdering er det begrensede muligheter til å endre grunnleggende trekk ved leiemarkedet innenfor gjeldende skattesystem.

Utvalget mener at flere profesjonelle utleiere kunne gitt noen fordeler for leiemarkedet:

- Det er enklere å regulere et marked med profesjonelle utleiere. Småutleiere som ikke lever av utleievirksomheten vil i større grad trekke boligene inn og ut av markedet avhengig av rammebetingelsene. Når markedet er dominert av småutleiere vil reguleringer i favør av leier/svakstilte leiegrupper i større grad kunne med-

føre et redusert tilbud av utleieboliger. Det rammer gjerne de svakest stilte hardest.

- Det er sannsynlig at utvelgelse og diskriminering er sterkere blant småutleiere enn blant profesjonelle utleiere. Flere profesjonelle utleiere ville i større grad kunne bidra til et større, og dermed bedre, tilbud for personer som blir utsatt for diskriminering.

Av rundt 150 000 vanskeligstilte er ca. 60 pst. leiere på det private markedet.¹⁷ Det er ikke gitt at disse kan gis best bistand gjennom ressurskrevende inngrep i det private leiemarkedet, selv hvis dette er mulig. Subsidiert rett inn mot det private leiemarkedet vil være mindre målrettet mot vanskeligstilte enn direkte, behovsprøvd bistand.

Tiltak rettet mot eiemarkedet, det private leiemarkedet og den kommunale utleiesektoren må ses i sammenheng, slik at den enkelte i størst mulig grad kan bistås til en egnet bolig. Det kan ofte være vel så hensiktsmessig å bistå vanskeligstilte som leier privat til etablering i eid eller kommunal bolig. Det kan også være relevant å vurdere leie-til-eie-modeller, nærmere beskrevet i kapittel 7.

Samtidig mener *utvalget* at det er viktig å bedre forholdene på det private leiemarkedet, både av hensyn til vanskeligstilte og andre som bor til leie. Et godt leiemarked er også viktig for innenlands arbeidskraftsmobilitet og arbeidsinnvandring. Det er grunn til å tro at det kan bli økt etterspørsel etter leieboliger i årene som kommer. Det henger blant annet sammen med store ungdomskull som skal bosettes, flere unge som tar lengre og høyere utdanning, stor arbeidsinnvandring og økt arbeidsmobilitet. Økt mobilitet kan gi behov for et mer forutsigbart leiemarked.

Utvalget mener det er mulig å bedre forholdene på leiemarkedet både gjennom å styrke vanskeligstilte leiere, og støtte profesjonelle, seriøse og sosiale utleiere.

8.7.2 Regulering av leielengde

Utvalget ser at leiemarkedet kan gi liten grad av botrygghet og stabilitet til leiere som trenger det. Samtidig mener *utvalget* at handlingsrommet for å regulere dette området sterkere er begrenset, og at strammere regulering kan virke mot sin hensikt.

¹⁷ Beregninger gjennomført for utvalget av Statistisk sentralbyrå, jf. kapittel 6.

8.7.2.1 Tidsbestemte eller tidsubestemte leiekontrakter?

Enkelte deler av leiemarkedet ser ut til å være preget av korte, tidsbestemte kontrakter. Mye tyder også på at vanskeligstilte i stor grad tilbys tidsbestemte kontrakter.¹⁸ *Utvalget* mener det er uheldig når personer som ønsker eller må bo lenge på leiemarkedet er avhengig av korte kontrakter. Det gir manglende forutsigbarhet, og kan bety hyppig flytting.

Tidsubestemte kontrakter som hovedregel kan i utgangspunktet forventes å øke mulighetene for langsiktig leie. I tillegg kan tidsubestemte kontrakter gi et mer stabilt leienivå ettersom utleiery har begrensede muligheter til å justere leienivået i løpet av kontraktstiden.¹⁹

På den annen side kan tidsubestemthet som hovedregel også ha negative effekter. Ved tidsubestemte kontrakter kan ikke utleier avvikle vanskelige leieforhold ved å la kontrakten løpe ut. Det øker risikoen ved utleie, ikke minst ved utleie til vanskeligstilte, og kan dermed føre til at færre ønsker å leie ut. Redusert leietilbud kan føre til økte husleier. Utleiere kan også være mer tilbøyelige til å øke husleien for å kompensere for økt risiko, og for at leien i mindre grad kan justeres på et senere tidspunkt.

Kommunale boliger bør være unntatt fra en eventuell regel om tidsubestemte kontrakter. Mange kommunale boliger skal være gjennomgangsboliger, hvor kommunene må ha gode muligheter og gode rutiner for å kunne bistå personer til etablering i det private markedet.

Konsekvensene av å innføre tidsbestemthet som hovedregel er uklare. *Utvalget* mener imidlertid at det er sannsynlig at de negative konsekvensene kan bli betydelige. *Utvalget* anbefaler derfor ikke at husleieloven endres på dette punktet.

8.7.2.2 Rett til fornyelse av leiekontrakt?

Rett til fornyelse av leiekontrakt vil i utgangspunktet kunne gi økt forutsigbarhet for leiere. Det vil kunne gi et noe sterkere vern enn i dag, samtidig som det ikke er et like sterkt virkemiddel som innføring av tidsubestemthet som hovedregel.

Etter *utvalgets* vurdering vil samtidig en slik regel være vanskelig å håndheve, og det vil lett kunne bli tvister. Eksempelvis kan en utleier som

ikke ønsker å fornye leiekontrakten meddele at hun vil ta boligen i bruk selv. Da må leier flytte ut. Deretter kan utleier ombestemme seg og leie ut til en mer ønsket leier etter kort tid. En slik bestemmelse kan lett omgås og vil være vanskelig å sanksjonere.

En slik bestemmelse vil også øke utleiers risiko, om enn ikke i like store grad som ved tidsubestemthet som hovedregel. Det kan likevel bety at færre vil leie ut og at husleiene øker, ikke minst for vanskeligstilte. Skal regelen håndheves kan det bety at det må gjennomføres kontroller av utleieforhold, noe som vil gi administrative kostnader. *Utvalget* har på dette grunnlaget ikke anbefalt å innføre en rett til fornyet leiekontrakt.

8.7.3 Leiefastsettelse og leieprisstatistikk

Utvalget støtter opp om systemet for leiefastsettelse slik det framgår av husleieloven. Leieprisvernet i husleieloven innebærer et forbud mot å sette husleien på et nivå som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås ved ny utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår. Loven sier også at partene, når leieforholdet har vart i minst to år og seks måneder, kan kreve at husleien settes til gjengs leie når leieforholdet har vart i tre år. Med gjengs leie forstås en slags gjennomsnittleie i markedet og denne kan være ulik markedsleien som avtales i nye leiekontrakter.²⁰

Utvalget registrerer at Husbanken i sitt tildelingsbrev for 2011 er bedt om å gå i dialog med SSB for å forsøke å bedre leiemarkedsstatistikken. Et bedret statistikkgrunnlag vil kunne gi et bedre fungerende leiemarked, og *utvalget* støtter opp om behovet for dette arbeidet.

8.7.4 Bedrede boforhold

8.7.4.1 Styrke vanskeligstilte leiere

Utvalget mener at det kan gjennomføres tiltak for å gjøre leiemarkedet bedre for leiere. En styrket bostøtteordning, jf. kapittel 6, vil bedre vanskeligstilte leieres muligheter til å skaffe seg en egnet bolig. Det kan også bidra til å utjevne de forskjellene som prisdiskriminering på leiemarkedet skaper.

Kommunene kan styrke leieres muligheter gjennom hjelp til bomestring og boveiledning. Hjelp til bomestring kan være å styrke bokompetansen og å tilby oppfølgingstjenester i boligen.

¹⁸ Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI.

¹⁹ Jf. husleielovens § 4-3.

²⁰ Jf. husleielovens § 4-3.

Det kan forbedre situasjonen for den enkelte, og redusere risikoen ved utleie og diskriminering av vanskeligstilte og etniske minoriteter. Tiltak for å styrke bokompetanse kan være å gi opplæring i alle praktiske aspekter ved leieforhold, som for eksempel praktisk bruk av boligen, forhold til naboer, forhold til utleier, husordensregler, kunnskap om leiekontrakter og husleielov.²¹

For enkelte kan mangel på kunnskap om det norske samfunnet og leiemarkedet være en barriere. Dette kan vanskeliggjøre en effektiv kommunikasjon med utleierne. *Utvalget* mener at kommunal utleieformidling og -megling mellom vanskeligstilte og utleier vil være et effektivt tiltak for å skape bedre informasjonsflyt og kommunikasjon. Kommunen kan da blant annet gi bistand til å finne bolig, gi råd og veiledning i forbindelse med kontraktsinngåelse, og oppklare misforståelser mellom utleier og leier underveis i kontraktsforholdet.²²

For vanskeligstilte som har problemer med å disponere egen økonomi kan økonomisk forvaltning være et viktig tiltak, jf. kapittel 10 om bostedsløshet. Slike ordninger kan bidra til å redusere utleieres risiko og gjøre at utleiere blir mindre restriktive med å leie ut til vanskeligstilte.

Personer med svak økonomi kan få kommunal garanti for depositum ved inngåelse av et leieforhold. For det første er dette et signal til utleier om at personen er vanskeligstilt, og det kan øke sjansene for at mulige leiere blir utsatt for diskriminering. For det andre kan kommunale garantier ofte være utformet med mange forbehold og til ugunst for utleier. Kommunene har også anledning til å gi sosialt lån til depositum som alternativ til kommunal garanti for å redusere diskriminering mot vanskeligstilte. *Utvalget* mener at kommunene kan gjøre det enklere for sosialhjelpsmottakere å finne en egnet leiebolig gjennom å benytte et godt garantidokument,²³ og tilby sosialt lån til depositum til dem som har stabil og god nok økonomi til det.

8.7.4.2 Fremme gode utleieforhold

Utvalget mener at det på ulike måter kan støttes opp om seriøse, profesjonelle utleiere. Dette kan blant annet være private utleiere med en tydelig

sosial profil, som for eksempel leier ut boliger til utsatte grupper eller personer med lave inntekter.

Dersom det offentlige skal subsidiere utleiere med en sosial profil mener *utvalget* at det må være en forutsetning at selskapet ikke tar ut utbytte. Det må også være en forutsetning at boligene tildeles særskilte grupper, jf. avsnitt 8.4.1. Selskapene kan subsidieres gjennom for eksempel tilskudd eller tomter til rimeligere pris. Etter *utvalgets* vurdering er det usikkert i hvilken grad slik utleie kan bli realisert uten subsidier. *Utvalget* vil likevel framheve noen strategier som bør vurderes.

Det offentlige kan inngå samarbeid med utleiere gjennom langsiktige avtaler om innleie. Dette vil gi utleieselskapene økonomisk forutsigbarhet. En mulig modell er å inngå avtale om kommunal innleie av en andel boliger i et utleieprosjekt, hvor den private aktøren etablerer og forvalter utleieboligene. Blant annet har Bergen kommune erfaring med denne type samarbeid med boligbyggelagene.

Det offentlige kan også gå inn på eiersiden i utleieselskaper. Gjennom blant annet avtaler, styredeltakelse og egenkapital kan stat eller kommune bidra til å fremme seriøse utleieselskaper og sikre den sosiale profilen.

Utvalget mener det bør vurderes å tilby 100 pst. lånefinansiering fra Husbanken til privat utleie med sosiale formål. Husbanken tilbyr i dag 100 pst. lånefinansiering til boliger med kommunal tildelingsrett. Det bør også vurderes å benytte reguleringsplan som virkemiddel for å fremme utleie med sosiale formål. *Utvalget* mener det bør gjøres en juridisk vurdering av om det er hjemmel i plan- og bygningsloven til å legge inn krav i reguleringsplanen om at et visst antall boliger i et område skal være sosiale utleieboliger. Hvis plan- og bygningsloven ikke åpner for dette, bør det legges inn som en klar presisering i loven.

8.7.4.3 Nærmere om subsidiering av utleie med sosiale formål

Formålet med å gi eventuelle subsidier til privat utleie bør være å skape bedre forhold på leiemarkedet. Når dette ikke er boliger med kommunal tildelingsrett vil ikke tilbudet være direkte rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Derfor mener *utvalget* at størrelsen på eventuelle subsidier bør være lavere enn tilskuddsordningen for kommunale boliger. Det vil si at målrettingen er svakere, samtidig som lavere tilskuddsutmåling gir flere boliger for samme tilskuddsbevilgning. *Utvalget* vil peke på at subsidiering av privat utleie

²¹ Søholt, S. og K.C. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*, NIBR-rapport 2009:2.

²² Ibid.

²³ Kommunal- og regionaldepartementet har våren 2011 utarbeidet et garantidokument som har til hensikt å gi utleiere en bedre garanti.

med sosiale formål må avveies mot mer målrettet subsidiering av prioriterte grupper.

Dersom det åpnes for bruk av tilskudd til slike formål, må det vurderes hvordan staten sikrer at midlene blir benyttet til formålet. En mulighet er å sikre dette gjennom lov, hvor det reguleres at midlene skal beholdes i sektoren, jf. avsnitt 8.4.2. *Utvalget* er bekymret for at en lovregulering kan bli for rigid, og kan virke mot sin hensikt. Det kan bety at private ikke ønsker å gå inn i en slik ordning. Skal det være attraktivt for private kan det være nødvendig å begrense ordningenes varighet, for eksempel til 30–40 år. Etter *utvalgets* vurdering bør også ulike former for avtaler kunne ivareta de nødvendige hensynene for å sikre at midlene benyttes til formålet.

8.8 Utvalgets tiltak

8.8.1 Utrede modeller for utleie med sosiale formål

Utvalget mener det bør gjøres en nærmere vurdering av modeller som kan gi hensiktsmessige rammevilkår til utleieselskaper med sosiale formål. Ulike aktører som kan ha en rolle i etableringen av slike selskaper bør ta del i utredningen. Det kan blant annet være boligbyggelag, frivillige aktører, utleieselskaper, Husbanken og kommuner.

8.8.2 Flere studentboliger

På tross av stor satsing i de seneste årene er det fortsatt stort behov for studentboliger. Det har de siste ti årene vært en økning på 40 000 studenter i Norge.²⁴ Dette skyldes dels høyere studietilbøyelighet i befolkningen og dels flere internasjonale studenter. Stadig flere studenter og høy arbeidsinnvandring har bidratt til økt press i leiemarkedet. I 2010 økte leieprisene med hele 7 pst. Undersøkelser viser også at studenter som må leie i det private markedet oftere må betale mer og ta til takke med dårligere utleieobjekter.²⁵ En kraftig økning i antall studenter i årene framover betyr også at det vil være behov for en ytterligere satsing på bygging av flere studentboliger. I dag har 16 pst. av studentene tilgang på studentboliger. En ytterligere satsing er nødvendig for at ikke dekningsgraden skal reduseres.

Flere studentboliger er ikke bare viktig for studenter, men også for vanskeligstilte grupper i leiemarkedet. Økt bygging av flere studentboliger vil dempe presset i leiemarkedet, og er dermed også et viktig og målrettet tiltak for å bedre forholdene og lette tilgangen på leieboliger for vanskeligstilte. Studentboligpolitikken bør derfor i større grad sees i en bredere boligpolitisk sammenheng.

Utvalget mener det er viktig at studentboligene er tilpasset dagens studentgrupper. Stadig flere studenter er i etableringsfasen, og det er behov for mer familietilpassede studentboliger.

Utvalget foreslår en økning av tilskuddet til studentboliger som muliggjør tilsagn til 1500 nye studentboliger årlig. Dette er et målrettet tiltak for å øke tilbudet av ikke-kommersielle boliger i leiemarkedet. Det innebærer en økning med 500 boliger sammenlignet med dagens nivå og vil samtidig bety full utnyttelse av studentsamskipnadens kapasitet for framskaffelse av nye studentboliger.²⁶ Det bør særlig satses i de store studentbyene. Fordelingen av tilskudd bør i tillegg ta hensyn til det generelle presset i leiemarkedet.

8.8.3 Utvidelse av Husleietvistutvalget

For å bidra til et bedre fungerende leiemarked foreslår *utvalget* at HTU utvides til andre deler av landet. Særlig viktig vil det være å prioritere etableringen av slike kontorer i områder med press på boligmarkedet, eksempelvis i og rundt de større byene. HTU bidrar med nyttig kunnskap om situasjonen på leiemarkedet og leieres rettsikkerhet, som er en ytterligere grunn til at dette arbeidet bør prioriteres.

8.8.4 Styrket leieboerorganisering

Utvalget foreslår at leieboerorganiseringen styrkes, og at det bør opprettes en nasjonal forening. Fordi mange leiere har et kortsiktig leieperspektiv, og mange har lav inntekt, er medlemskontingenter et for svakt økonomisk grunnlag for leieboerforeningene. *Utvalget* mener derfor at det er behov for offentlig støtte for å få en god, nasjonal leieboerorganisering.

Den lave organisasjonsgraden har også en demokratisk dimensjon. Ved at leieboerforeningene har få medlemmer og små ressurser, må det antas at de har en tilsvarende liten gjennomslagskraft overfor myndigheter og politiske organer sammenliknet med boligeierne og utleierne. En

²⁴ Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/utuvh/tab-2011-05-20-01.html>.

²⁵ Ugreninov, E. og O. Vaage (2006): *Studenters levekår 2005*, Rapport 22/2006 Statistisk sentralbyrå.

²⁶ Norsk studentorganisasjon: *Studentboligundersøkelsen 2010*.

økt leieboerorganisering vil bidra til at leiere får politisk innflytelse som er mer i samsvar med sektorens faktiske størrelse.

Utvalget mener økt leieboerorganisering vil styrke rettsvernet til svake grupper i leiemarkedet gjennom rimelig juridisk assistanse og gi økt bevissthet om leiernes rettsposisjon. En styrket leieboerorganisering kan dermed føre til at husleieloven i større grad blir fulgt i praksis. Både leiere og utleiere har begrenset kunnskap om husleieloven.²⁷ Økt kunnskap om rettigheter og plikter i leieforhold vil kunne styrke rettssikkerheten og øke botryggheten for leiere.

Leieboerorganisasjonene kan også bidra til å overvåke utviklingen på leiemarkedet, rapportere om uheldige forhold og foreslå løsninger.

I tillegg vil utleierne kunne dra nytte en styrket leieboerorganisering. Utleierne ville få en part de på visse områder kan samarbeide med, og på andre områder, en tydeligere og mer profesjonell motpart. Dette kan på sikt bidra til å redusere leietvister.

8.8.5 Frivillig sertifiseringsordning for utleiere

Leieforhold avtales som oftest direkte mellom leier og utleier. Partene har varierende grad av kunnskap om leieavtalens rekkevidde og innhold.²⁸ Bevisste og ubevisste omgåelser av regelverket bidrar til utrygghet i bosituasjonen. *Utvalget* foreslår å utrede om det er hensiktsmessig og mulig å etablere en frivillig sertifiseringsordning for utleiere. Det kan bidra til å trygge bosituasjo-

²⁷ Langsether, Å. m.fl. (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*, NOVA-rapport 2/2003.

²⁸ Langsether, Å. m.fl. (2006): *Hva sier loven – hva tror folk? En kartlegging av befolknings kjennskap til husleieloven*, NOVA-rapport 6/2006.

nen for leiere og redusere antall konflikter i leieforhold. En slik ordning kan også gi fordeler for utleiere gjennom redusert risiko for konflikter og bedre kvalitet på tjenestene.

Utvalget foreslår at sertifiseringen er frivillig. Gjennom frivillig deltakelse blir det enklere å skille mellom utleiere med og uten sertifisering. Å motta sertifisering skal være et kvalitetsstempel som styrker merkevaren som utleieselskapet representerer, og være et konkurransefortrinn. Det kan være hensiktsmessig å opprette to nivåer for sertifisering; ett for mindre utleiere og ett for profesjonelle utleiere.

8.8.6 Økt kunnskap om useriøse utleiere og sanksjonsmuligheter

I utgangspunktet innebærer dårligere leieobjekter mindre etterspørsel, og dermed lavere leiepris. Siden enkelte grupper vanskeligstilte har problemer med å få innpass i det ordinære leiemarkedet, kan det oppstå delmarkeder hvor utleiere spekulerer i å leie ut dårlige boliger til høy pris. De kan dermed forsøke å utnytte vanskeligstilte som mangler alternativer på leiemarkedet.

Utvalget mener det er viktig med økt kunnskap om useriøse utleiere og uegnede utleieobjekter for å kunne hindre kommersiell utnyttning av vanskeligstilte grupper. *Utvalget* anbefaler at det gjennomføres undersøkelser både på nasjonalt og kommunalt nivå for å få bedre oversikt over omfang og karaktertrekk ved denne type utleievirksomhet.

Utvalget foreslår at relevante lover og regler gjennomgås for å tydeliggjøre hvilke sanksjonsmuligheter kommunene har overfor useriøse utleiere og uegnede utleieforhold. Det bør videre vurderes om det er tilstrekkelig hjemmel for tilsyn og sanksjonering.

Kapittel 9

Kommunal utleie

De kommunale utleieboligene er en viktig del av det boligsosiale virkemiddelapparatet. De siste tiårene har disse boligene i stadig større grad blitt forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilbudet gis til personer som har problemer med å skaffe seg bolig av helsemessige, sosiale eller økonomiske årsaker. Nedbyggingen av institusjonsomsorgen har betydd at kommunene i større grad trenger tilrettelagte boliger for personer med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester.

I europeisk perspektiv har Norge en liten kommunal utleiesektor. Eierlinjas sterke posisjon har bidratt til at sektoren ikke er større. Mange kommuner rapporterer imidlertid om at behovet for kommunale boliger er større enn tilbudet.

Dette kapitlet handler om det kommunale utleietilbudet og dets funksjon. Utfordringene med å gjøre den kommunale utleiesektoren tilpasset dagens behov gjennomgås, og statlige og kommunale subsidier rettet mot sektoren drøftes.

9.1 Det kommunale utleietilbudet

9.1.1 Formål og målgrupper

Kommunale boliger kan grovt sett sies å tilbys tre målgrupper. For det første er det personer som får tildelt bolig av helse- og omsorgspolitiske årsaker. Det vil si at de har behov for tilrettelagt bolig og/eller pleie- og omsorgstjenester.¹ Dette kan være personer med redusert funksjonsevne, psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet. For det andre er det personer som blir tildelt en bolig fordi de har vanskeligheter med å skaffe seg en

¹ Begrepet *omsorgsboliger* benyttes delvis om institusjoner regulert etter kommunehelsetjenesteloven/sosialtjenesteloven, og delvis om boliger regulert etter husleieloven. Her benyttes begrepet kun for boliger regulert etter husleieloven. Se Kjellevold (2010) for nærmere redegjørelse. Investeringstilskuddet til sykehjemsplasser og omsorgsboliger tildeles kun boliger med heldøgnspleie- og omsorg. Begrepet *omsorgsboliger* innebærer ikke nødvendigvis heldøgnsomsorg, og er sånn sett videre enn boliger tildelt investeringstilskudd.

egnet bolig på egen hånd av helsemessige, sosiale eller økonomiske årsaker.² Disse gruppene er til dels overlappende. For det tredje har en del kommuner boliger for egne ansatte eller til andre som av ulike årsaker ikke behovprøves ved tildelingen.

9.1.2 Omfang

Kommunene disponerer om lag 100 000 boliger. Antallet har økt fra om lag 82 000 boliger i 2000 og 75 000 boliger i 1993.³ I forhold til folketallet vil det si 18 boliger per 1000 innbyggere i 1993, 19 boliger per 1000 innbygger i 2000 og 21 boliger per 1000 innbyggere i 2009.⁴

Det er store forskjeller i bruken av kommunale boliger, både når det gjelder innretning og omfang. Tall fra 2005 viste en fordeling fra 90 til tilnærmet ingen kommunale boliger per 1000 innbyggere.⁵ 11 kommuner hadde over 50 kommunale boliger på 1000 innbyggere, mens 19 kommuner hadde færre enn 10. Kommunene med høyandel er vanligvis små distriktskommuner. Forskjellene er nok delvis et resultat av at kommunene har ulike behov, og delvis av andre forhold som kommuneøkonomi, historisk utvikling, befolkningsutvikling og politiske beslutninger.

Det er også forskjeller i type boliger i kommunene og i hvor stor grad boligene er rettet mot særskilte grupper. Det er flest små kommuner som ikke behovsprøver, sannsynligvis på grunn av at en større andel av boligmassen er tjenesteboliger til tilflyttende arbeidskraft.

² I KOSTRA skilles det mellom boliger til flyktninger, personer med behov for tilrettelagt bolig, personer med psykiske lidelser, rusmisbrukere, personer som både er rusmisbrukere og har psykiske lidelser, og personer med andre problemer som kvalifiserer til behovsprøvd bolig.

³ Brattbakk, I. m.fl. (2002): *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*, Byggforsk-rapport 338.

⁴ Dataene på antall kommunale boliger er usikre, og bedret rapportering kan medføre at rapportert vekst i antall boliger er større enn faktisk vekst.

⁵ Medby, P. m.fl. (2007): *Den kommunale utleiesektor*, NOVA-rapport 12/07.

9.1.3 Eiendomsforhold og samarbeid med private aktører

Kommunale boliger omfatter både kommunalt eide boliger, boliger som kommunen leier fra private til framleie, og privat eide boliger hvor kommunen har disposisjonsrett gjennom avtale. Kommunale boliger inkluderer bare boformer hvor det inngås husleiekontrakt. Sykehjem og andre institusjoner uten husleiekontrakt inngår dermed ikke i definisjonen. Det er store forskjeller mellom kommunene i eieform på kommunale boliger, fra å ha ingen til alle i kommunal eie.⁶

Kommunene kan samarbeide med private om bygging av kommunale boliger, gjennom ordinære, forretningsmessige avtaler. Kommunene kan ikke videretildele tilskudd til utbygging, men Husbanken kan tildele tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte direkte til selskaper, stiftelser og lignende. Utleieboliger til vanskeligstilte eid av private må ha klausul om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte og med kommunal tildelingsrett i minst 20 år. For privat eide omsorgsboliger skal kommunene ha tildelingsrett i minst 30 år.

Kommunene organiserer også de eide boligene ulikt, med ulik grad av styring over formål og kontantstrømmer. 11 pst. av kommunene har

lagt forvaltningsoppgaver til et kommunalt foretak, mens 8 pst. har lagt dette til en stiftelse. Også kartlegging av boligbehov, oppføring, kjøp og salg, og tildeling av boliger, kan legges i kommunale foretak eller stiftelser.

9.1.4 Rettigheter og plikter

Utleieboliger for vanskeligstilte

Kommunene skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.⁷ Medvirkningsplikten er ikke knyttet direkte opp mot etablering i kommunale boliger, men til å skaffe en bolig. Kommunal bolig kan være det mest realistiske eller hensiktsmessige, avhengig av den enkeltes situasjon og situasjonen på boligmarkedet.

Kommunene kan ha retningslinjer for hvem som skal prioriteres, og slik sette rammer for behovet for boliger. Gjennom forskrifter og retningslinjer for tilskuddene setter også staten rammer. To av tre kommuner har retningslinjer for hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av kommunale boliger.⁸

Tildeling av kommunale boliger er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det er grunn

⁶ Langsether, Å. (2007): *Kommunen som boligeier*, NOVA-rapport 5/07.

⁷ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 15, og Lov om sosiale tjenester m.v. § 3-4.

⁸ Langsether, Å. og A. Skårberg (2007): *Kommunen som boligeier*, NOVA-rapport 5/07.

Boks 9.1 10-prosentsregelen

Kommuner, fylkeskommuner, stat, og andre offentlig eide eller kontrollerte selskaper/stiftelser har mulighet til å kjøpe inntil 10 pst. av boligene i borettslag og sameier. I tillegg kan kommunene og andre eie inntil 20 pst. hvis det følger av vedtektene i borettslaget. Tidligere har det vært adgang til å ha høyere eierandeler i borettslag.

Per mars 2011 var det registrert 7 956 borettslag med 342 759 borettsandeler i Norge. Disse var fordelt på 296 kommuner.¹ I 2 034 av borettslagene var det registrert kommunalt eierskap, med til sammen 10 840 borettsandeler. Det vil si at kommunene eier om lag 3,2 pst. av alle borettsandeler.

Det er store forskjeller mellom kommunene i bruk av 10-prosentsregelen i borettslag. I seks kommuner eier kommunen 50 pst. eller mer av

alle borettsandeler. I 164 kommuner er det færre enn 100 borettsandeler totalt sett. I disse kommunene er 8,1 pst. av borettsandelene eid av kommunen. I de 134 kommunene med flere enn 100 borettsandeler totalt sett, eier kommunene rundt 3 pst.

Kommunene og boligbyggelagene kan opprette samarbeidsutvalg for å ta opp felles problemstillinger. Det kan gi økt forståelse og bedre løsninger for partene, og kan være viktig når det er konflikter. En undersøkelse fra 2007 pekte på at de fleste boligbyggelagene var fornøyde med samarbeidet med kommunene.² Dette gjaldt særlig boligbyggelag som deltok i samarbeidsutvalg. Ingen av boligbyggelagene i samarbeidsutvalg rapporterte at samarbeidet med kommunene fungerte dårlig.

¹ Data fra Norsk Eiendomsinformasjon. Beregningene er usikre.

² Hammarquist, K. (2007): *Kommunalt eide boliger i borettslag*, NBBL.

til å tro at mange har praktisert en saksbehandling av boligsøknader som ikke er i tråd med loven.⁹ Dette dreier seg både om mangel på skriftlig tilbakemelding på søknader, manglende informasjon om klageadgang, og manglende realitetsbehandling av søknadene.¹⁰

Om lag halvparten av kommunene har hatt rutiner hvor søkere blir satt på en søkerliste.¹¹ Søkerne får dermed verken et positivt vedtak med tildelt bolig eller plass på venteliste, eller et avslag. Uten et avslag får de heller ikke klageadgang.

På bakgrunn av at flere undersøkelser har pekt på svakheter i saksbehandlingsrutinene har Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd (KBL), med økonomisk støtte fra Husbanken, utarbeidet et kursopplegg for kommunene om temaet. Slike kurs har vært gjennomført i alle Husbankens regioner.

Boliger og tjenestebehov

Etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven har kommunene plikt til å yte nødvendige helsetjenester og faglig forsvarlige sosialtjenester til dem som har behov for det.¹² Det er et hovedprinsipp at tjenestene skal knyttes til person, og ikke til boligen. Dette gjelder uavhengig av om tjenestemottaker har behov for døgnkontinuerlige tjenester.¹³ Det er likevel ikke en rettighet for den enkelte å bestemme omfang av tjenester og hvordan de skal organiseres. Kommunen kan ut fra en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering beslutte at brukeren bør få tilbud om tjenester i institusjon framfor eget hjem.¹⁴

Kommunene har samtidig plikt til å ha et tilbud av institusjonsplasser,¹⁵ men ikke en plikt til å ha et tilbud om tilrettelagte boliger/omsorgsboliger for dem som ikke disponerer et hjem egnet for pleie- og omsorgstjenester.¹⁶

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

¹² Lov om helsetjenesten i kommunene § 1-1 og lov om sosiale tjenester m.v. § 2-1. I forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m. m. er kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester stadfestet i § 3-1, jf. Prop. 91 L Helse- og omsorgsdepartementet.

¹³ Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforhold*.

¹⁴ Kjellevoid, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

¹⁵ Lov om helsetjenesten i kommunene § 1-3, lov om sosiale tjenester m.v. § 4-2, og forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-1.

9.2 Boligmasse og boligbehov

9.2.1 Hvorfor et kommunalt utleietilbud?

Et kommunalt utleietilbud kan være hensiktsmessig i tilfeller der det er vanskelig å finne en tilfredsstillende bolig i det private markedet. Press i boligmarkedet vil gjøre det vanskeligere å finne en egnet bolig, og vanskeligstilte kommer ofte sist i køen hos private utleiere. Det private markedet tilbyr heller ikke nødvendigvis alltid den type bolig det er behov for. Det kan være spesialtilpassede boliger eller boliger for personer med en ustabil livsførsel, som ingen ser seg tjent med å tilby.

Et kommunalt botilbud kan også være den beste muligheten for enkelte til å kunne ha en god livssituasjon. For noen kan en tilrettelagt bosituasjon innebære færre ekstrabelastninger.

Kommunene kan anse det å få bygget eller anskaffet kommunale boliger som ledd i en lokal boligmarkedspolitikk eller næringspolitikk. For eksempel har enkelte distriktskommuner bygget omsorgsboliger for å øke omsetningen i det øvrige boligmarkedet.¹⁷ Det kan også være et ledd i en boligplanleggingsstrategi, hvor lokalisering av kommunale boliger kan ha betydning for sosial integrering i bomiljøene.

9.2.2 Utvikling i målgrupper

Nedbygging av institusjonsomsorgen er basert på en sterk politisk målsetting om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem med tilstrekkelige tjenester. De kommunale boligene har vært viktige i dette arbeidet. En rekke reformer og statlige satsinger har medført nye krav til kommunenes bolig- og tjenestetilbud. Gjennomføringen av HVPU-reformen for mennesker med utviklingshemming har vært viktig. Det samme har Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptappingsplanen for psykisk helse. Husbankens låne- og tilskuddsordninger har vært viktige for framskaffelsen av kommunale boliger til disse formålene.

Arbeidet mot bostedsløshet har gitt de kommunale boligene en mer sentral plass i kommunens helse- og sosialtilbud. Ikke minst har flere personer med rusmiddelavhengighet fått tilbud om kommunal bolig. Disse boligene er også viktig i førstegangsbosettingen av flyktninger. Innenfor

¹⁶ Kjellevoid A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

¹⁷ Nygaard, V. m.fl. (2010): *En analyse av små, usikre og stagnerende boligmarkeder*, Norut rapport 2010:13.

det statlige tilskuddet til utleieboliger er flyktninger en prioritert gruppe.

Tidligere har kommunene eid en del personalboliger, men i dag er disse i stor grad avviklet. I tillegg har det tidligere vært tildelt boliger til personer med lave, stabile trygde- eller arbeidsinntekter.

9.2.3 Kapasitetsutfordringer

Det er lange ventelister på kommunale boliger i mange kommuner. 74 pst. av de store kommunene har oppgitt at det er vanlig å vente opptil et år.¹⁸

I Riksrevisjonens undersøkelse framkom også følgende:

- 76 % oppga å ha for få boliger til personer med rus- og/eller psykiatriproblemer
- 68 % oppga å ha for få boliger til store barnefamilier (fire eller flere barn)
- 57 % oppga å ha for få boliger til familier med barn
- 53 % oppga å ha for få boliger til personer med nedsatt funksjonsevne
- 53 % oppga å ha for få boliger til enslige

Dette viser at mange kommuner opplever at de har mangel på boliger, og at boligbehovet er sammensatt.

Fylkesmennene gjorde i 2007 en overordnet vurdering av behovet for nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger, og behovet for utskifting og modernisering.¹⁹ De anslo et behov for om lag 12 000 sykehjemsplasser og 8 000 omsorgsboliger med heldøgntjenester for perioden 2008–2015. 6 000 enheter var knyttet til personer under 67 år, hvorav i underkant av 3 000 boliger til personer med psykiske lidelser. Etter at Opptrappingsplanen for psykisk helse ble avsluttet i 2006, anslo Sosial- og helsedirektoratet et udekket behov for om lag 2 700 boliger til personer med psykiske lidelser og behov for omfattende tjenester.²⁰

I Omsorgsplan 2015 ble det lagt til grunn et mål om å gi investeringstilskudd til 12 000 enheter for perioden 2008–2015.

9.2.4 Differensiert botilbud

De siste tiårenes utvikling har gitt en mer sammensatt gruppe beboere og søkere til kommunale boliger. Det har stilt store krav til endring av boligmassen. Små trygdeboliger er ofte lite tilpasset store barnefamilier og personer med redusert funksjonsevne. Personer med ulike helseplager, rus og psykiske lidelser kan ha særskilte behov for egnede boliger.

Mange kommuner trenger et mer differensiert boligtilbud. For de fleste boligsøkere vil det dreie seg om ordinære boliger av ulik størrelse, og av god og tilrettelagt standard, integrert i ordinære bomiljøer. For noen vil det være behov for andre løsninger. Både Prosjekt bostedsløse²¹ og Opptrappingsplanen for psykisk helse²² har bidratt til utvikling av nye bolig- og tjenestemodeller, og erfaringsoverføring og kunnskapsutvikling i kommunene.²³

I noen tilfeller henger bolig- og tjenestetilbudet nært sammen. Mangel på ressurser til tjenesteoppfølging kan være et hinder for å investere i tilrettelagte boligløsninger.

9.2.5 Bomiljø

Kommunale utleieboliger er ofte samlet i enkelte blokker og i deler av kommunen. Sammen med en økende målretting av kommunale boliger til personer med sosiale, helsemessige eller økonomiske problemer, gir dette utfordringer for bomiljøet. Et godt og tilpasset tilbud er viktig for at de kommunale boligene skal bidra til å stabilisere framfor å destabilisere livene til personer i sårbare situasjoner. Opphoping av kommunale boliger kan være et hinder for sosial inkludering, og føre til dårlige bomiljøer som påvirker beboernes livskvalitet og levekår. Det er særlig belastende for barn.

I Riksrevisjonens undersøkelse opplyser over halvparten av kommunene at en større andel beboere med rus- og/eller psykiatriproblemer har gjort det vanskeligere å skape gode bomiljøer.²⁴ Særlig de store kommunene har problemer med bomiljø. 66 pst. av kommunene har boliger som jevnlig preges av husbråk. 40 pst. har boliger i områder som preges av innbrudd, og rundt en

¹⁸ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007-2008).

¹⁹ St.prp. nr. 1 (2007–2008): Helse- og omsorgsdepartementet.

²⁰ St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*, Helse- og omsorgsdepartementet.

²¹ Se kapitlet om bostedsløshet.

²² Myrvold, T.M. m.fl. (2009): *Evalueringsrapport av Storbysatsingen i psykisk helse*, NIBR-rapport 2009:24.

²³ Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evalueringsrapport av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:06.

²⁴ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007-2008).

Boks 9.2 «Når bolig ikke er nok»

I en kartlegging av behovene til personer med tung rus- og psykiatriproblematikk i Oslo, synliggjøres et behov for både oppfølging og tilpassede boliger. For mange vil mulighetene til å benytte seg av ulike botilbud i ulike faser være avgjørende for å mestre det å bo.

I rapporten vises det til eksempler på boligtiltak som ble utviklet under Storbysatsingen innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse. Noen eksempler er:

Schandorffsgate er et boligtiltak for personer som i liten grad er i stand til å benytte seg av et ordinært bolig- og behandlingstilbud. Målgruppen er personer med alvorlige psykiske lidelser i kombinasjon med omfattende rusmisbruk, og som har behov for varige tjenester både fra kom-

munen og spesialisthelsetjenesten. Boligtiltaket er regulert gjennom ordinære husleieavtaler. I evalueringen av tiltaket framheves det at stabilitet og trygghet i bositasjonen ser ut til å ha hatt gunstig effekt på generell adferd og behovet for innleggelser i psykiatrien.¹ Det trekkes samtidig fram noen utfordringer ved mangel på kontroll av besøk og rusinntak.

Flexbo er et boligtiltak for personer som har bodd ute i Oslo over tid, og som av ulike årsaker ikke ønsker eller er i stand til å nyttiggjøre seg eksisterende boligløsninger. Boligtiltaket består av to småhusenheter. Flexbo tilbyr varige boligløsninger med ordinære husleiekontrakter og deltidsansatte som har ansvar for tilsyn og oppfølging.²

¹ Myrvold, T.M. m.fl. (2009): *Evaluering av Storbysatsingen i psykisk helse*, NIBR-rapport 2009:24.

² Jensen, E. (2010): *Når bolig ikke er nok*, Oslo kommune.

tredjedel har boliger med nærområder som er utrygge på grunn av vold og kriminalitet.

Å bedre et bomiljø er både utfordrende og ressurskrevende. Oslo kommune har utarbeidet en rapport om barns oppvekstvilkår i kommunale boliger som viser at det ikke bare er konflikter mellom barnefamilier og rusmisbrukere, men også mellom generasjonene og barnefamilier seg i mellom.²⁵ Det å endre beboersammensetningen er imidlertid et langsiktig arbeid. Rapporten legger vekt på gode fellesarealer, godt vedlikehold, mer service, oppfølgingstjenester og tilstedeværelse fra bomiljøvaktmestere og andre.

I et integreringsperspektiv kan flyktninger med fordel bosettes i etablerte bomiljø. Flyktninger er ofte beboere som i liten grad belaster sine omgivelser, og de kan dra nytte av fellesskapet som etablerte bomiljø utgjør.²⁶ Flere har også god spareevne, og vil derfor i større grad være i stand til å kjøpe boligen av kommunen etter hvert.

9.2.6 Barn i kommunale boliger

Lavinntektsfamilier i kommunale boliger har betraktelig dårligere bostandard enn lavinntektsfamilier i eid bolig.²⁷ Familiene i kommunale boli-

ger har større problemer med støy og fukt, trekk og kulde, og dårligere materiell standard. Nesten dobbelt så mange er trangbodde sammenlignet med andre lavinntektsfamilier.

Det ser ut til å være en tendens til at lavinntektsfamilier har fått færre boligproblemer i perioden fra 2003 til 2009, men familier i kommunale boliger ser ikke ut til å ha fulgt samme utvikling. 32 pst. av disse familiene har fått flere boligproblemer, og 29 pst. har fått færre boligproblemer. For alle lavinntektsfamiliene har 19 pst. fått flere boligproblemer og 28 pst. fått færre.²⁸

Kommunale boliger er ofte ment som gjennomgangsboliger, men mange blir boende der i mange år. 17 pst. av lavinntektsfamiliene hadde bodd i den kommunale boligen hele livet, og rundt 40 pst. bodde i boligen gjennom hele barne-skolen.²⁹ Dette er viktige år i et barns liv, og en midlertidig bositasjon kan oppfattes mer langvarig for barn enn for voksne. Lang botid i kommunal bolig er ikke nødvendigvis negativt. Bostabilitet vil kunne gi økt livskvalitet, mens ustabilitet og

²⁵ Oslo kommune: *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo*, Helse og velferdsetaten 2009.

²⁶ Thorshaug, K. m.fl. (2009): *Bosetting av enslige voksne flyktninger*, NTNU Samfunnsforskning Rapport 2009.

²⁷ Stefansen, K. og A. Skevik (2006): Barnefamilier i kommunale boliger i *Nordisk sosialt arbeid* nr. 03 og Magnusson Turner, L. (2011): *Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållanden*, NOVA.

²⁸ Nordvik, V. (2010c): Bolig og boforhold i Sandbæk, M. og A. West Pedersen (red) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*, NOVA-rapport 10/10.

²⁹ Stefansen, K. og A. Skevik (2006): Barnefamilier i kommunale boliger i *Nordisk sosialt arbeid* nr. 03.

gjentatte flyttinger kan være belastende. Det gjelder ikke minst for barn.

9.2.7 Spesialtilpassede boliger – boformer og lokalisering

Det er et viktig prinsipp at det skal tilstrebtes integrering i ordinære bomiljø for personer med redusert funksjonsevne og helseplager. Hvilke modeller for boform og lokalisering som benyttes har betydning for sosial inkludering. Boligmodellene kan kategoriseres som selvstendige boliger, samlokaliserte boliger (boliger i samme hus eller umiddelbar nærhet), bofellesskap (flere selvstendige leiligheter i samme hus med fellesareal), og bokollektiv (felles stue og kjøkken).

En undersøkelse fra 1997 viste at de fleste utviklingshemmede bor i samlokaliserte boliger eller fellesskapsboliger (bofellesskap og bokollektiv).³⁰ Rundt halvparten bor i ulike former for fellesskapsboliger. En mindre del av disse har sin bolig i tilknytning til sykehjem og omsorgsboliger for eldre (10 pst.). Et klart flertall av kommuneinformantene i undersøkelsen var fornøyde med beliggenheten av boligene til utviklingshemmede, og var uenige i at de hadde plassert for mange på samme sted. Dette kan henge sammen med at nesten alle kommuneinformantene hadde en oppfatning av at utviklingshemmede ønsker å bo nær andre i samme situasjon.

De funksjonshemmedes organisasjoner har imidlertid pekt på utfordringer med at samlokalisering og fellesskapsløsninger kan gi institusjonspregede boformer, og svekke både den enkelte beboers selvbestemmelse og forutsetningene for sosial inkludering i samfunnet.³¹ Undersøkelser indikerer også at det skjer en utvikling mot økt antall boenheter per boligkompleks.³² Liten fleksibilitet i koblingen mellom bolig og tjenesteutøvelse oppfattes også som problematisk av organisasjonene. Det kan begrense den enkeltes mulighet til å velge hvor de vil bo.³³ Det blir blant

annet pekt på at et skille mellom omsorgsboliger og andre kommunale boliger kan føre til manglende fleksibilitet.

Bare 10 pst. av utviklingshemmede med institusjonsbakgrunn bor i eid bolig. De øvrige bor nesten utelukkende i kommunale boliger.³⁴

De fleste boligene bygget under Opptrappingsplanen for psykisk helse er bofellesskap eller samlokaliserte boliger.³⁵ Svært få er bygget spredt i den ordinære bebyggelsen. De fleste kommunene sier samtidig at de ikke har samlokalisert boliger for psykisk syke med boliger for andre grupper hjelpetrequende. Mellom en tredjedel og en fjerdedel av kommunene har lokalisert boliger for personer med psykiske lidelser sammen med boliger til eldre, utviklingshemmede og rusmisbrukere.

De statlige tilskuddsordningene skal stimulere til utvikling av integrerte botilbud. I Husbankens retningslinjer og veileder for ordningene er det presisert at prosjektene skal ha god kvalitet, deriblant boform og kvaliteten på denne.³⁶ Samtidig er det fra statlig hold pekt på ressurs- og hensiktsmessighets spørsmål ved lokalisering av omsorgsboliger.

I *Omsorgsbolig – en veileder*³⁷ står det blant annet:

«For enkelte kommuner kan dette bli ressurskrevende hvis eldre med omfattende tjenestebehov bor spredt. Omsorgsboliger kan derfor med fordel samlokaliseres og ligge i nærheten av eksisterende sykehjem eller omsorgsbase. Kommunen blir da i stand til å utnytte ressursene mer effektivt. Samlokalisering legger også forholdene til rette for at beboerne kan støtte og hjelpe hverandre om de ønsker det. (...)

³⁰ Brevik, I. og K. Høyland (1997): *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen* NIBR/SINTEF Samarbeidsrapport 1997.

³¹ Ibid.

³² Kjellevold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger og Innspill til utvalget fra SAFO (Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner)

³³ Brevik, I. og A. Aall Ritland (1999): *Funksjonshemmede og boligpolitikken*, NIBR-rapport 1999:6, Brevik, I. og K. Høyland (1997): *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*, NIBR/SINTEF Samarbeidsrapport 1997.

³⁴ Brevik, I. og K. Høyland (1997): *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*, NIBR/SINTEF Samarbeidsrapport 1997.

³⁵ Dyb m.fl. (2009): *Omsorgsboliger for psykisk syke*, NIBR rapport 2009: 25.

³⁶ I Husbankens veileder for tilskudd til utleieboliger står det: «Tallet på samlokaliserte boliger for vanskeligstilte bør være så lavt at en oppnår normalisering og integrering i vanlig bomiljø.» (Veileder for boligtilskudd til utleieboliger, HB 8.B.20 26.05.2010). I retningslinjer til investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger står det: «Sykehjem og omsorgsboliger skal være tilpasset eldre personer med demens og kognitiv svikt i tråd med Demensplan 2015. Dette innebærer små avdelinger og bofellesskap med rom for aktiviteter og tilgang til tilpasset uteareal» (Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger, HB 8.B.18 05.2010).

³⁷ Rundskriv I-29/97, H-24/97 B (1997) *Omsorgsboliger – en veileder*, Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Et av de viktigste overordnede politiske mål for funksjonshemmede er prinsippet om organisatorisk og sosial integrering. Dette forholdet ivaretas best ved at den enkelte får bo hjemme, eller at omsorgsboligene i størst mulig grad lokaliseres og integreres i det vanlige bomiljøet slik at den enkelte får et mest mulig vanlig dagligliv. Samlokaliseringshensynet må derfor veies opp mot utvikling av store enheter for spesielle brukergrupper, da dette kan være i strid med integreringsprinsipper og mulighetene for samfunnsdeltakelse.»

9.2.8 Vedlikeholdskostnader

Kostnadene ved vedlikehold er ofte høye i kommunale boliger. Det kan blant annet skyldes utleie til personer med sosiale problemer og i ustabile livssituasjoner. Grovt hærverk, fuktskader på grunn av manglende utlufting/dårlig ventilasjon og økt brannfare grunnet uforsiktig omgang med ild og elektriske anlegg, gir høye vedlikeholdskostnader.³⁸ Det kan også være en utfordring at beboere har ansvar for indre vedlikehold, men har for svak økonomi til å gjennomføre det. Resultatet kan bli at leiligheter over tid forfaller, og at det da blir en betydelig utgiftspost for kommunene.³⁹

9.2.9 Vedlikeholdsetterslep

83 pst. av kommunene oppgir at de i større eller mindre utstrekning har problemer med at boligene er i dårlig fysisk stand.⁴⁰ Jevnt over setter ikke kommunene av tilstrekkelig med midler til vedlikehold. Manglende vedlikehold gir dårlige levekår for beboerne og forsterker problemer med stigmatisering.

En undersøkelse av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers tok for seg tilstanden og vedlikeholdsetterslepet i hele den kommunale boligmassen.⁴¹ Behovet for oppgradering til en tilstand uten vesentlige feil eller mangler ble anslått til 8.1 mrd. kroner de neste ti årene. Behovet for de neste fem årene ble anslått til 4.7 mrd. kroner.

Det er ofte ikke manglende økonomiske ressurser som er årsak til vedlikeholdsetterslepet, men at tiltak blir satt inn for sent, slik at totalkostnadene øker. Kompetanse på forvaltning, drift og

³⁸ Innspill fra Lillehammer kommune til utvalget.

³⁹ Innspill fra Arendal kommune til utvalget.

⁴⁰ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

⁴¹ Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008): *Vedlikehold i kommunesektoren*.

Boks 9.3 FDVU-system ga ressursbesparelser

I Arendal kommune har et elektronisk FDVU system (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) gitt besparelser i form av bedre faktureringsrutiner, lavere husleierestanser og mer effektive rutiner for oppfølging av vedlikehold i boligene. Systemet gir også kommunen oversikt over boliger og leiekontrakter, som gir en bedre plattform for å planlegge tildeling av bolig i et lengre perspektiv.

vedlikehold er med andre ord viktig for at kommunene skal kunne håndtere boligmassen sin på en kostnadseffektiv måte.

9.2.10 Kommunal forvaltning

Den kommunale boligsektoren stiller store krav til kompetanse og helhet i forvaltningen. Det gjelder samhandlingen mellom eiendomsutvikling og tildeling av boliger. Det gjelder også mellom de ulike faginstansene som har ansvaret for ulike målgrupper.

I rundt halvparten av kommunene er tildeling av kommunale boliger samlet i én instans.⁴² En del kommuner har en differensiert og øremerket boligmasse hvor enkelte sektorer har ansvaret for tildelingen. Det kan være egne tildelingsorganer for boliger til flyktninger, rusavhengige, utviklingshemmede osv. Også boligene kan være organisert i ulike instanser, ved at én etat har ansvar for utleieboliger for vanskeligstilte og en annen for omsorgsboliger.

Mange kommuner mangler oversikt over boligbehov og egen boligmasse, og tilstrekkelige rutiner for å få fornyet boligmassen.⁴³ Verktøy som boligsosiale handlingsplaner, registrerings-systemer eller saksbehandlingssystemer kan gi kommunene bedre oversikt.

I varierende grad foretar kommunene systematiske revurderinger av beboernes behov for kommunal bolig.⁴⁴ Det ser imidlertid ut til at en del beboere i kommunale boliger etter hvert kommer seg inn på eiemarkedet.⁴⁵ Som beskrevet i

⁴² Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport 18/08.

⁴³ Se bl.a. ECON Pöyry (2008): *Kommunale utleieboliger Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*, Rapport 2008-096.

⁴⁴ Ibid.

Boks 9.4 Økt gjennomstrømming krever aktiv innsats

Flere kommuner arbeider aktivt med å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene.

Malvik kommune har jobbet med å bedre samarbeidet innad i kommunen, og mellom kommunen og brukerne. Gjennom dette arbeidet ble kommunen kvitt ventelistene på kommunale boliger. Kommunen søker varige boligløsninger gjennom det private leiemarkedet og ved å tilrettelegge for at flest mulig kan eie sin egen bolig.

Ålesund kommune har ansatt en boveileder som skal jobbe med å bistå leiere kommunen tror kan klare seg på egen hånd. Kommunene vektlegger at det ligger mye arbeid i å bistå flest mulig med boligkjøp. Det innebærer å ta aktivt kontakt med leier i god tid før kontrakten i den kommunale boligen går ut.

kapittel 7 om eierlinja, tyder undersøkelser på at det er et fortsatt utnyttet potensial. Mange beboere i kommunale boliger kunne klart å betjene et boliglån, selv uten ytterligere økonomisk støtte.⁴⁶

9.2.11 Kommunaløkonomiske hensyn

Investeringer i nye boliger er kostnadskrevende, mens nedbetalte boliger, som stiger i verdi, er oppbygging av kommunal egenkapital. Forsømt vedlikehold vil kunne innebære økte kostnader på et senere tidspunkt. Kommuner tar også risiko med å bli sittende med tomme, usalgbare boliger, ikke minst i fraflyttingsområder. En undersøkelse gjort for utvalget har vist at inntekter og utgifter for kommunale boliger nesten går i balanse for den kommunale utleiesektoren samlet sett, jf. kapittel 11.⁴⁷

⁴⁵ Gulbrandsen, L. m.fl. (2010): *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*, NOVA-rapport 4/2010.

⁴⁶ Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

⁴⁷ Kvinge, J og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3. Se nærmere omtale i kapittel 11 om boligsosialt arbeid i kommunene.

9.3 Statlige subsidier til kommunale boliger

9.3.1 Statlige subsidier

Husbanken gir tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem til personer med heldøgns pleie- og omsorgsbehov og tilskudd til utleieboliger. Sistnevnte tilskudd er et av de sentrale statlige virkemidlene i den sosiale boligpolitikken. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har en helsepolitisk begrunnelse. Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og tilskuddet til utleieboliger går dels til overlappende grupper.

Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet. Tilskudd til utleieboliger skal øke antallet egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Ordningen er fra og med 2011 også åpnet for boliger til ungdom. Tilskuddene skal stimulere kommunene til å bygge og utbedre/oppgradere boligmassen.

Mange av beboerne i disse boligene mottar statlig bostøtte. Det øker beboernes betalings evne og kan redusere kommunens kostnader, enten ved at kommunen kan sette høyere husleie eller redusere utgiftene til kommunal bostøtte/sosialhjelp.

I utgangspunktet skal tilskuddene bidra til investering i boligene, og bostøtten bidra til å redusere bokostnadene for den enkelte beboer. I praksis er ikke skillet alltid like klart. Hvis tilskuddene ikke reduserer leieprisene, slik at kommunen både får tilskudd og full husleiedekning (subsidert gjennom statlig bostøtte), kan dette betegnes som dobbeltsubsidiering. På den annen side, hvis tilskuddene er så store at deler kan tas ut som inntekt for kommunene eller som husleiestøtte for beboerne, kan dette også være en form for oversubsidiering.

Kommunene får kompensasjon for merverdiavgift ved anskaffelse av boliger med helseformål eller sosiale formål. Hva som regnes som bolig med helseformål eller sosiale formål defineres i Forskrift om kompensasjonsloven § 7. Som bolig med helseformål eller sosialt formål regnes boliger som er særskilt tilrettelagt for slike formål. Det er den særskilte tilretteleggingen, og ikke betegnelsen av boligen, som er avgjørende for om den faller inn under kompensasjonsordningen. Kompensasjonsordningen gjelder også fellesanlegg i tilknytning til disse boligene.

9.3.2 Styring og forvaltning av tilskuddsordningene

Husbanken skal sørge for at tilskuddene de forvalter blir anvendt i samsvar med formålene med ordningene. De skal også rapportere til departementet på bruk og måloppnåelse med tilskuddene. Rapporteringen bygger på indikatorer på behov og måloppnåelse gjennom Husbanken og KOSTRA⁴⁸. Kommunene rapporterer på ventelister til kommunale boliger, men det er store svakheter med dette som indikator på behov. Mangel på gode behovsindikatorer gjør det vanskelig å måle effekter.

Omsorgsboligtilskuddet måles blant annet etter dekningsgrad for personer over 80 år og fornyelse av bygningsmassen. For utleieboligtilskuddet ble det i 2009 innført et resultatkrav om nettotilvekst på nasjonalt nivå. Husbanken skal prioritere de kommunene som kan vise til nettotilvekst av egnede boliger.

Bakgrunnen for kravet om nettotilvekst er at kommunene har rapportert om for få boliger. Det har også sammenheng med at antall kommunale boliger ikke har økt like mye som antall gitte tilskudd. Det ble anslått en økning på 50–85 pst. av gitte tilskudd.⁴⁹ En del kommuner har ønsket å redusere antallet boliger. En del har solgt og finansiert utbedring av andre boliger. En del har solgt boliger og kjøpt andre, kanskje dyrere boliger. Dermed har ikke antall boliger økt i samme takt som utbetalingene av tilskuddene.

I tillegg til å sikre at tilskuddsmidler benyttes i henhold til formålet, er det viktig å sikre at effekten varer ved og at ikke midlene indirekte går til andre formål (subsidiellekkasjer). Det bør videre unngås at ulike subsidier gis til å dekke de samme kostnadene (dobbeltsubsidiering). Mange tilskuddsordninger er bygd opp slik at kommune og stat skal dele kostnadene for å sikre at kommunene har insentiver til å være kostnadseffektive.

Utleieboligtilskuddet har en nedskrivningstid på 20 år, og tilskudd til omsorgsboliger på 30 år. Nedskrivningstiden skal sikre at tilskuddsmidlene kommer målgruppene til gode. Tilskuddene skal normalt ikke overstige 20 pst. for utleieboliger, 30 pst. for omsorgsboliger og 40 pst. for utleieboliger med oppfølgingstjenester. Dette skal sikre et kommunalt finansieringsbidrag og unngå at tilskudd og bostøtte dekker de samme kostnadene.

⁴⁸ SSBs Kommune-Stat-Rapportering.

⁴⁹ Nordvik, V. (2004): *Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle boliger*, Byggforsk-rapport 2004:361.

Kommunale boliger har også en inntekts- og formuesside. Det inkluderer husleie, eventuelle verdiøkninger på boligene, og inntekter fra salg av boliger. Deler av husleien kan være dekket av statlig bostøtte. Kommunene har også betydelige utgifter, ikke minst til vedlikehold. For det enkelte prosjekt vil kostnadsbelastningen bli lavere over tid, og kunne gi overskudd.

Det at kommunene har inntekter fra disse boligene, og at inntektene i en del tilfeller går til andre formål, er noe av bakgrunnen for forslag om at inntektene skal holdes i sektoren. En annen faktor er at husleieinntektene til dels er inntekter fra vanskeligstilte leiere og statlig bostøtte. Kommunene kan i prinsippet motta husleieinntekter fra vanskeligstilte beboere, forsømme vedlikeholdet, og benytte inntektene i andre sektorer.

9.4 Subsidiert av beboeren

Beboere i kommunale boliger kan bli subsidiert på ulike måter gjennom lav husleie, bostøtte og/eller sosialhjelp. Mange kommunale leiere mottar statlig bostøtte. Den statlige bostøtten er behovsprøvd etter inntekt, og dekker boutgifter opp til et gitt boutgiftstak. Boutgiftstaket er noe høyere i kommuner med særskilt høyt kostnadsnivå, men differensieringen er ikke tilstrekkelig til å dekke forskjellene mellom for eksempel pressområder og fraflyttingsområder. I en del kommuner med lave bokostnader kan den statlige bostøtten være et tilstrekkelig virkemiddel. I kommuner med høyere kostnadsnivå vil det ofte være nødvendig å bistå beboere med tilleggssubsidier for at de skal kunne betale husleien.

9.4.1 Subsidiert husleie

Hvis leier betaler mindre i husleie enn ved privat leie, eller kommunens husleieinntekter er lavere enn kostnadene ved boligen, kan det sies at husleien er subsidiert. Kommunal- og regionaldepartementet har anbefalt kommunene å subsidiere beboerne gjennom behovsprøvde ordninger, som bostøtte, framfor husleiesubsidiering.⁵⁰

NIBR har anslått det samlede beløpet på subsidierte husleier. Beregningene er usikre, men det anslås at kommunene subsidierer beboere gjennom lavere husleier med rundt 740 mill. kroner per år.⁵¹

⁵⁰ Rundskriv H 20/01: *En solidarisk boligpolitikk*, Kommunal- og regionaldepartementet.

I 1997 ble subsidiert husleie beregnet til 750–900 mill. kroner etter en sammenlignbar beregningsmetode. I løpet av denne perioden har antall kommunale boliger økt, samtidig som flere kommuner bruker ulike former for markedstilpasset eller kostnadsdekkende husleie.

Det er ikke åpenbart hvordan en usubsidiert husleie skal settes. En del kommuner forsøker å sette en husleie som skal tilsvare leien i det private markedet, såkalt gjengs leie, men det kan være vanskelig å finne et godt sammenligningsgrunnlag, ikke minst i små leiemarkeder.

Kommunene kan fritt fastsette husleien innenfor husleielovens regler, men Husbanken anbefaler å ta utgangspunkt i en kostnadsdekkende husleie ved tildeling av tilskudd til utleieboliger. Den beregnes ut fra drifts- og vedlikeholdskostnader og avkastningen boligkapitalen kunne ha fått ved annen anvendelse. En del kommuner benytter et utgiftsdekkende prinsipp, hvor husleien beregnes ut fra drifts- og vedlikeholdskostnader, og renter og avdrag på lån, men ikke tar hensyn til alternativavkastning.

Kostnadsdekkende og utgiftsdekkende husleie er avhengig av nivået på statlige tilskudd. Høyere tilskudd reduserer kommunens kostnader/utgifter, og kan dermed redusere leienivået. Hvis tilskuddet er så stort at leien blir lavere enn en markedsbasert leie, betyr det at husleien blir subsidiert. For å unngå dette kan tilskuddet beregnes slik at kostnadsdekkende leie blir lik en antatt markedsbasert leie.

9.4.2 Kommunal bostøtte

I 2001 rapporterte 37 kommuner at de hadde en egen bostøtteordning, og i 2009 rapporterte 50 kommuner om det samme. Tallene er usikre, men indikerer at det har vært liten endring i antall kommuner med egen bostøtteordning. Kommuner i sentrale strøk står for om lag 90 pst. av antall mottakere av kommunal bostøtte. NIBR har beregnet samlede utbetalinger til kommunal bostøtte til rundt 300 mill. kroner. De kommunale bostøtteordningene gis oftest til kommunale leiere.⁵²

Endringen i antall kommuner som har innført kommunal bostøtte ser ut til å ha vært liten, på tross av at det kom statlige anbefalinger om dette for ti år siden (Rundskriv H-20/01). En årsak kan

være at kommunene vegrer seg mot å binde opp kommunale midler i en rettighetsbasert ordning. Det kan også skyldes administrative kostnader. Hvis kommunale bostøtteordninger bare rettes mot beboere i kommunale boliger, er det i tillegg økonomisk lønnsomt å bli boende framfor å finne seg en bolig på det private markedet.

9.5 Utvalgets vurdering

Kommunale boliger er et viktig boligsosialt virkemiddel. Den kommunale utleiesektoren bør være riktig dimensjonert og et godt tilbud for dem som trenger det. Kommunene er ulike, både i sine utfordringer, hvordan de organiserer seg og hvordan de ønsker å bruke tilgjengelige virkemidler. Det gjelder også for kommunale boliger. Det er likevel noen trekk ved kommunale boliger som *utvalget* vil trekke fram:

- Kommunal bolig skal være en midlertidig løsning for de aller fleste. Det må likevel aksepteres at dette ikke alltid er tilfelle. For en del vil det være den beste langsiktige løsningen, og den som gir størst stabilitet. Både for dem som skal bo i korte og i lengre perioder, skal det være et godt tilbud slik at ikke bosituasjonen blir en ekstrabelastning for personer i en sårbar livssituasjon. Det må tas særlig hensyn til at det skal være et godt tilbud for barn.
- Anvendelse av kommunale boliger skal vurderes i lys av andre mer egnede boligløsninger for den det gjelder. Det bør utvikles praksis på å vurdere om det er mulig å bistå vanskeligstilte til å etablere seg i privat eid eller leid bolig. Tilbud i subsidierte kommunale boliger kan gi innlåsingeffekter, hvor leier ikke ser mulighet for å kunne forbedre sin bosituasjon ved etablering på det private markedet.
- Etablering av kommunale utleieboliger i ordinære bomiljøer bør være et av flere virkemidler kommunene benytter for sosial inkludering og gode levekår.

9.5.1 Behov for flere boliger

Utvalget mener det er behov for flere kommunale utleieboliger. Kunnskapen om dem som får sine søknader om kommunal bolig avvist, tyder på det. Det samme gjør utviklingstrekk som befolkningsøkning, fortsatt nedbygging av institusjonsomsorgen, og som følge av Samhandlingsreformen. Analyser av utfordringene på det private leiemarkedet, for eksempel diskriminering, tyder også på et behov for flere boliger.

⁵¹ Kvinge, J. og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3.

⁵² Østerby, S. (2007): *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*, NIBR-rapport 2007:4.

Innsats for å øke eieretableringen blant søkere og leiere i kommunale boliger, kan på sikt bety at den kommunale utleiesektoren kan reduseres. *Utvalget* mener imidlertid at dette er en tidkrevende prosess, og at et tilstrekkelig kommunalt utleietilbud ikke kan avvende resultatene av en styrket eierskapspolitikk. Det må jobbes parallelt med økt eierskap og flere kommunale utleieboliger. Gjennom å skaffe boliger som i størst mulig grad er integrert i ordinære bomiljø, kan kommunene lettere legge til rette for eieretablering på sikt.

Utvalget vil særlig påpeke at det mangler visse type boliger. Kommunene må blant annet kunne tilby et variert boligtilbud til personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser, større boliger til barnefamilier, og til personer med nedsatt funksjonsevne.

Det er ikke nødvendigvis behov for flere kommunale boliger alle steder. Hvorvidt det er et reelt behov for flere kommunale boliger i den enkelte kommune henger også sammen med annet boligsosialt arbeid. Mange kommuner med store boligsosiale utfordringer har profesjonalisert forvaltningen og har systemer for gjennomstrømming i boligene. Deres rapporterte underdekning kan derfor forventes å indikere reelle behov. Det er samtidig vanskelig å anslå hvor store behovene er. Selv i områder med høye boligpriser ser det ut til at mange kommunale leiere har god nok økonomi til å kunne kjøpe seg bolig.⁵³

Det er den enkelte kommune som best kan vurdere hvordan det boligsosiale arbeidet kan styrkes, og om dette innebærer å øke den kommunale utleieboligmassen. På tross av at *utvalget* mener det er behov for flere kommunale boliger, bør ikke kommuner med nettotilvekst nødvendigvis prioriteres foran kommuner som vil fornye den kommunale boligsektoren. Ved prioritering av tilskudd bør Husbanken gjøre en vurdering av hvor store behovene er og hvilke kommuner som har gode planer for å møte disse behovene. *Utvalget* mener en styrket forvaltning fra Husbankens side, jf. avsnitt 9.6.5, er et bedre grep for å øke målrettingen av tilskuddene enn prioritering av kommuner med nettotilvekst.

Utvalget foreslår å øke bevilgningen til tilskudd til utleieboliger i en målrettet satsing på mer egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser.

9.5.2 Bedre utnyttelse av den eksisterende boligmassen

Utvalget legger til grunn at flere kommunale beboere og søkere kan eie sin egen bolig. Det betyr både at det er en ineffektiv bruk av de kommunale boligene, og at personer blir værende i en bosituasjon som kanskje er dårligere enn i en eid bolig.

Blant dem som får tilbud om en kommunal bolig, fortrinnsvis en omsorgsbolig, er det også mange med stabile inntekter og/eller formue. Samtidig har de et stort pleie- og omsorgsbehov i en tilpasset bolig. Dette kan være personer med redusert funksjonsevne som har trygdeinntekter, og eldre med boligformue. Gjennom et godt utviklet tjenestetilbud og et større innslag av tilpassede og universelt utformede boliger, burde flere kunne bo i egen eid bolig.

Utvalget mener at eid bolig vil gi økt selvstendighet, muligheter til å flytte, og til å ta del i verdiutviklingen på boligene. Etter *utvalgets* vurdering har kommunale boliger i for stor grad blitt brukt til å bosette personer med redusert funksjonsevne.

Kommunene bør arbeide for å oppgradere boligmassen til mer universelt utformet standard. Prinsippet om universell utforming gjelder for nye boliger og boområder,⁵⁴ men bør også gjelde i større grad når kommunene oppgraderer eksisterende boligmasse. Det gir større muligheter til å tilby leiere med redusert funksjonsevne en egnet bolig.

9.5.3 Gode boliger og bomiljø

Utvalget mener at kommunal boligpolitikk bør ha som mål å legge til rette for sosial inkludering og gode levekår. Dette betyr at også kommunale boliger for spesifikke målgrupper i så stor grad som mulig integreres i ordinære bomiljøer. Samtidig kan det være behov for et bredere spekter av boligtyper, fra mer skjermede tilbud for utagerende personer til boliger integrert i etablerte bomiljø.

Kommunalt kjøp av boliger i borettslag og sameier, kan være hensiktsmessig for å motvirke konsentrasjon av sosiale problemer. *Utvalget* ser at det kan være krevende for kommunene å kjøpe seg opp i borettslag og sameier grunnet motstand fra de øvrige beboerne. *Utvalget* mener likevel at dette er en viktig strategi for å skape en god

⁵³ Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA.

⁵⁴ Plan- og bygningsloven § 1-1.

bosituasjon for blant annet flyktninger og barnefamilier, og lette overgangen til eie.

Kommunen som boligforvalter må ha en strategi for vedlikehold, samt for rask oppfølging av eventuelle problemer relatert til boforholdet. Bomiljøvaktmestere og andre fellestiltak for bomiljøet, vil kunne bidra til å stabilisere bomiljø i boliger og områder hvor det er mange personer med ulike sosiale og helsemessige problemer.

Det kan være ønskelig for noen å bo i et fellesskap, og nærhet til personal kan gi trygghet for enkelte. *Utvalget* mener at kollektive boformer ikke er problematisk i seg selv, men det er problematisk hvis den enkelte mangler valgmuligheter og blir plassert i en bolig som skaper hindre for å leve et godt liv. Det bør være en god dialog mellom kommunen og beboeren for å finne en løsning tilpasset den enkeltes ønsker og behov. Hvorvidt kollektive boformer er en god løsning avhenger av antall boliger, innretning på bygningsmassen, beboernes ønsker og sammensetning av beboermassen.

Det er særskilt problematisk med samlokalisering på tvers av ulike grupper, som eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, og personer med rus- og psykiatriproblemer. Etablering av denne formen for omsorgsgettoer mener *utvalget* bør unngås. De statlige tilskuddsmidlene skal innrettes slik at de forhindrer utvikling av omsorgsgettoer, og slik at de støtter opp under etablering av kvalitativt gode boligløsninger i kommunene.

9.5.4 Botrygghet

Kommunal bolig skal i utgangspunktet være et midlertidig botilbud, og kommunene bør derfor benytte seg av tidsbestemte kontrakter i de fleste tilfeller. For en del personer må kommunal bolig antas å være et tilbud som varer livet ut eller til den enkelte eventuelt etter egen vilje kan kjøpe egen bolig eller leie privat. For noen er forsikringen om botrygghet over tid viktig av helsemessige eller sosiale årsaker. Det kan være viktig i et rehabiliteringsperspektiv, og for å kunne opprettholde en stabil bosituasjon over tid. Kommunene bør ha fleksibilitet til å kunne gjøre individuelle vurderinger av botid.

Utvalget mener derfor at kommunene bør benytte lange eller tidsbestemte kontrakter for personer med behov for et varig tilbud og forsikring om botrygghet over tid. Dette må baseres på individuell vurdering og boligsosialt skjønn.

9.5.5 God og effektiv kommunal utleiepraksis

Utvalget vil vektlegge følgende faktorer som avgjørende for en god og effektiv kommunal utleiepraksis:

9.5.5.1 *Utnytte potensialet for eieretablering*

Kommunene bør vektlegge økt gjennomstrømming i de kommunale boligene. Det kan innebære vurdering av eierpotensialet blant beboerne og/eller ny behovsprøving ved kontraktsslutt, og at kommunene i den sammenheng gjør en vurdering av mulighetene for startlån og eventuelt andre boligvirkemidler. Alle søkere til kommunal bolig bør også gis en vurdering om eieretablering. En mulighet er at vedtak om kommunal bolig inneholder en vurdering av tidsperspektivet for leieforholdet og strategier for overgang til eie. Barnefamilier som har behov for bolig bør særlig vurderes.

9.5.5.2 *Strategier fra leie til eie*

Det kan i en del tilfeller være hensiktsmessig for kommunene å tilby beboerne å kjøpe sin kommunale bolig, jf. kapittel 7 om eierlinja. Den kommunale boligen er da et direkte ledd i bistand til etablering i eid bolig.

Hvis kommunen ser for seg at boligen etter hvert skal kunne kjøpes helt eller delvis er det ikke minst viktig å se på geografisk plassering og egnethet av boligen, og anskaffe boliger i ordinære bomiljø. Kommunen kan legge til rette for en slik strategi gjennom å utvikle en portefølje av salgbare boliger. 10-prosentregelen i borettslag og sameier kan utnyttes til dette formålet.

Et slikt arbeid med strategisk bruk av det private markedet bør inngå som en del av kommunenes langsiktige planlegging av boligmassen, jf. avsnitt 9.5.5.4. Noen deler av den kommunale boligmassen vil kunne være mer fleksibel og andre deler mer permanent.

9.5.5.3 *Kompetanse og helhet i forvaltningen*

Eiendomsforvaltningen og vedlikeholdet i kommunene bør bedres gjennom økt kompetanse og tverrsektorielt arbeid. Erfaringer viser gode resultater ved å gjøre organisatoriske grep for å øke helheten i forvaltningen.

Profesjonalisering av eiendomsforvaltningen kan gi mer effektiv utnyttelse av boligmassen, blant annet i form av færre tomme boliger. For

små kommuner kan interkommunalt samarbeid være et alternativ. Private kan også spille en viktig rolle.

Kompetanse om og gode rutiner for vedlikehold er viktig for å få en god kommunal utleiesektor. Kontinuerlig vedlikehold er god økonomi. Gjennom husleie og statlig bostøtte har kommunene inntekter som bør kunne sikre et forsvarlig vedlikehold.

9.5.5.4 Kunnskap om udekkede boligbehov og boligmassen

For å ha boliger tilpasset behovet, er det nødvendig å ha oversikt over boligmassens egenskaper sett i forhold til målgruppens behov. Kommunene må også analysere befolkningsutvikling og boligmarked, siden boligbehovet for vanskeligstilte henger nært sammen med utviklingen på boligmarkedet generelt.

For å styrke mulighetene til god planlegging av egen boligsektor, må kommunene utvikle gode rutiner for saksbehandling, vedtak og ventelister.

9.5.5.5 Kommunale boliger som en integrert del av tiltakspakker

Kommunale boliger må ses i sammenheng med øvrige virkemidler som skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Det gjelder tiltak for å bistå den enkelte til eieretablering, men også hjemmetjenester, hjemmehjelp, booppfølging og annen praktisk bistand, arbeidsmarkedskvalifisering og sosial inkludering.

9.5.6 Statlig tilrettelegging

Utvalget mener at kompetanse om utviklingen og forvaltningen av den kommunale utleiesektoren må være en sentral del av Husbankens strategiske satsing og av Husbankens øvrige kompetansearbeid.

Utvalget mener at Husbankens tilskudd er viktige for å stimulere kommunene til å utvikle sektoren. Det styrker grunnlaget for en dialog mellom Husbanken og kommunene, og gir Husbanken større muligheter til å spre kompetanse om gode bolig- og forvaltningsmodeller. I tillegg bidrar bostøtten til et forutsigbart økonomisk grunnlag for den kommunale utleiesektoren.

Utvalget mener også at kommunene bør ha stor frihet i bruken av tilskuddsmidlene, forutsatt at midlene bidrar til god boligsosial måloppnåelse. Husbanken bør derfor først og fremst sikre at

kommunene forvalter midlene på en god måte, framfor å kontrollere detaljer i utføringen.

Etter dagens regler gis det merverdiavgifts-kompensasjon til anskaffelse av utleieboliger som oppfyller gitte krav. *Utvalget* mener det bør ses nærmere på hvordan reglene fungerer for kommunene. Kommunene bør gis økt økonomisk forutsigbarhet og enklere rammebetingelser, blant annet gjennom å likestille de kommunale utleieboligene med hensyn til kompensasjon.

9.5.7 Strategier for å sikre at midlene brukes til formålet

Tilstrekkelig med ressurser til den kommunale utleiesektoren er en forutsetning for at kommunene kan ha et egnet og velholdt tilbud til dem som trenger det. *Utvalget* mener det er viktig å legge til rette for at kommunene kan utvikle boligtilbudet. Per i dag står sektoren overfor store økonomiske utfordringer, med vedlikeholdsetterslep og behov for flere og mer egnede boliger. Det er derfor viktig å sikre at midlene som avsettes til dette formålet benyttes etter intensjonen, og at beboernes husleieinnbetalinger bidrar til gode boligtilbud.

Dagens system tilsier at tilskuddet er bundet til boligen i 20 år, med en nedskrivning på 5 % i året. Dette er en noe mildere variant enn en innlåsing av midlene på ubestemt tid. Innleieavtaler og OPS-avtaler er verktøy for å få til et samarbeid og sikre kommunens interesser med hensyn til blant annet tildelingsrett.

Utvalget foreslår at reglene strammes inn ved å øke nedskrivningstiden og den kommunale tildelingsretten fra 20 til 30 år, jf. avsnitt 9.6.3. En kommunal tildelingsrett på 30 år per tilskudd betyr at staten sikrer betydelig effekt av midlene.

Utvalget mener også at det er flere strategier og tiltak som kan styrke målrettingen av tilskuddsmidlene og hindre at vedlikeholdet forsømmes, uten å måtte benytte et så omfattende virkemiddel som lov. Det å legge til rette for et godt vedlikehold er en av de viktigste forutsetningene for en velfungerende kommunal utleiesektor. *Utvalget* har derfor lagt vekt på forslag om hvordan rammene for vedlikeholdet kan bedres, jf. avsnitt 9.6.2. *Utvalget* mener også at Husbanken må sette vilkår for vedlikeholdsforvaltning ved tildeling av tilskudd, jf. avsnitt 9.6.2 og 9.6.5.

Husbanken må sikre at tilskuddsmidlene benyttes der det er behov og etter formålene for ordningen. På den måten kan Husbanken gå i dialog med kommunene om hvordan de skal sikre en god forvaltning, og være med på å øke bevissthe-

ten og kompetansen i kommunene. Erfaringene fra Husbankens kommunesamarbeid kan gi bedre verktøy for å styrke forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Utvalget mener Husbanken skal stille krav til kommunenes planlegging og rapportering slik at forutsetningene er til stede for en god forvaltning av utleiesektoren. Det sentrale er at utleiesektoren bidrar til at kommunene kan utføre et godt boligsosialt arbeid. Per i dag har mange kommuner verken planverktøy, saksbehandlingsverktøy eller saksbehandlingsrutiner som er tilfredsstillende for en god forvaltning og rapportering til Husbanken og KOSTRA. For å gi økt bevissthet om gjennomstrømming kan det vurderes om kommunene også bør rapportere på dette for en periode.

Utvalget vil også peke på at det i kapittel 12 om rollefordeling mellom stat og kommune foreslås å styrke kommunenes plikt på området, og at dette kan legge grunnlaget for et statlig tilsyn med de kommunale boligene. Kommunal egenkontroll og statlig tilsyn kan være virkemidler som kan bidra til bevissthet om dårlig kvalitet på boligene.

For å gi kommunene insentiver til å bygge og forvalte boligsektoren kostnadseffektivt, bør det være en fordeling av kostnader mellom stat og kommune. *Utvalget* mener at når kostnadene fordeles mellom stat og kommune er det ikke relevant om kommunene henter midler til å finansiere boligene fra boligsektoren eller fra en annen sektor. Det er dermed ikke problematisk i seg selv om kommunene tar ut utbytte eller inntekter fra sektoren, så lenge det ikke på en urimelig måte går ut over den enkelte beboer eller boligen. Inntekts- og utgiftspostene for kommunene til boligsektoren er svært varierende. Over tid vil investeringen være nedbetalt, og kommunene kan i prinsippet gå i overskudd hvis vedlikeholdsbehovet ikke er for stort.

9.5.8 Lovregulering som virkemiddel

En lovregulering av den kommunale utleiesektoren er et virkemiddel som kan sikre at midlene helt eller delvis låses i sektoren, som omtalt i kapittel 8 om det private leiemarkedet. Dette reiser andre spørsmål for boliger med kommunal tildelingsrett enn boliger uten tildelingsrett. Også for kommunale boliger mener *utvalget* at en lov som binder midlene til sektoren er for rigid og kan virke mot sin hensikt.

En lov som skal sikre at midlene beholdes i den kommunale utleiesektoren kan innebære at ikke bare statlige midler bindes opp. Det kan også

binde opp kommunens egne midler. Kommunene vil ofte selge egenfinansierte og nedbetalte boliger. Krav om at midlene må benyttes i boligsektoren vil være en sterk inngripen i kommunenes eiendomsrett og råderett over egne midler. Det vil kunne by på store problemer å skulle regulere inntektene fra eksisterende kommunale boliger. Dersom bare framtidige kommunale boliger skal reguleres, vil det gi to ulike regimer i kommunene.

En lovregulering vil også kunne være et betydelig hinder for en fleksibel og effektiv ressursbruk i kommunene. Det kan bli vanskeligere for kommuner med et overskudd av boliger å selge seg ned. Det vil kunne føre til at kommuner med for få boliger kan vegre seg mot å investere da de binder opp midlene.

En lov rettet mot private utleieboliger med kommunal tildelingsrett vil sannsynligvis være minst like vanskelig å håndtere i praksis som en lov rettet mot kommunesektoren. Det ville sannsynligvis bety at enkelte deler av selskapenes eiendomsmasse underlegges en lov, mens andre deler ikke gjør det. I et dynamisk marked hvor boligene kjøpes og selges, vil dette skape store administrative utfordringer og manglende fleksibilitet. Det er også et spørsmål om private vil samarbeide under slike vilkår.

9.5.9 Nettotilvekst som styringsindikator

Et krav om å øke antall utleieboliger kan gi en mindre effektiv boligforvaltning for kommuner som da unngår å avhende boliger av hensyn til tilskuddsmidlene. *Utvalget* mener det sentrale må være at kommunene vurderer hvor behovene er størst, og hvordan tilskuddet effektivt kan bidra til å dekke behovene. For eksempel kan tilskuddet bidra til å redusere rapporterte boligbehov og graverende boforhold i de kommunale boligene.

Utvalget mener det er utfordringer med nettotilvekst som styringsindikator. Hvis det er en økning på én bolig fra ett år til neste, er målet om nettotilvekst nådd uavhengig av om det er gitt tilskudd til 100 eller 1000 boliger. Alternativt kan nettotilvekst tolkes som at det skal være like stor økning i boliger som antall tilskudd. Dette er et strengt mål, ikke minst med tanke på at det er store forskjeller mellom kommunene. Det kan også være vanskelig å måle nettotilvekst, ettersom boligene som oftest ikke ferdigstilles samme år som det gis tilskudd. Nettotilvekst på nasjonalt nivå gir liten mening, da tilveksten går ned om enkeltkommuner trenger å selge seg ned.

Det er enklere å finne resultatindikatorer på om antall boliger har økt, enn om boligmassen har blitt mer egnet. Av mangel på bedre indikatorer blir det dermed fra nasjonalt hold en skjev fokusering på nettotilvekst som styringsindikator for Husbankens arbeid. For å unngå denne uheldige fokuseringen bør det arbeides for å utvikle bedre indikatorer for nasjonal rapportering. Det bør være indikatorer som ser på økt egnethet i boligmassen og hvordan tilskuddene bidrar til å møte udekkede boligbehov. Uten bedre datarapportering i kommunene er det vanskelig å få bedre behovs- og resultatindikatorer. *Utvalget* har foreslått tiltak for å styrke datagrunnlaget for kommuner og stat, jf. kapittel 12 om rollefordelingen mellom stat og kommune.

9.5.10 Subsidier til beboere

Utvalget mener at kommunene ikke bør subsidiere husleiene, men gi behovsprøvd støtte til den enkelte. *Utvalget* ser at dette ikke alltid er enkelt i praksis, da det kan være vanskelig å se hva en usubsidiert husleie skal være. Den enkelte kommune bør likevel tilstrebe å effektivisere subsidiebruken, gjerne i samarbeid med Husbanken. Hvis beregningene er korrekte, bør det være et betydelig potensial i mer effektiv bruk av de anslåtte 740 mill. kroner som i dag går til å subsidiere husleier.

Usubsidierte husleier og økte leiepriser i mange deler av landet gjør det vanskelig å finne et egnet system for å subsidiere de beboerne som trenger det. Økte leieinntekter gir kommunene større handlingsrom for slik støtte.

Mange kommuner tildeler økonomisk sosialhjelp til personer som har problemer med boutgifter. Omfanget ser ut til å ha blitt redusert noe i takt med økt statlig bostøtte. Økonomisk sosialhjelp bør bidra til å gjøre vedkommende selvhjulpent, og er i prinsippet en midlertidig ytelse. Ordningen er derfor i utgangspunktet ikke tilpasset personer som antas ikke å kunne dekke sine boutgifter over lang tid eller for resten av livet.

Beboere i kommunale boliger får høyere statlig bostøtte enn personer som bor privat. Prinsipielt sett burde den statlige bostøtten være lik i kommunale og private boliger. Det kan også gi innlåsnings effekter i kommunale boliger. Det vises til *utvalgets* tiltak om lik dekningsgrad i bostøtten i kapittel 6.

9.6 Utvalgets tiltak

9.6.1 Flere egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser

Utvalget foreslår en målrettet satsing for å øke antall egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser. Gjennom blant annet arbeidet med bostedsløshet er det vist til mangelen på egnede botilbud til personer som sliter med rus og psykiske lidelser. Dette er personer med behov for svært ulike bolig- og tjenestetilbud.

Utvalget vil samtidig peke på at en slik satsing bare kan lykkes hvis det følges opp med et tilstrekkelig tjenestetilbud. Dette krever både en satsing fra kommunenes side og fra spesialisthelsetjenesten. I hvilken grad tjenesteoppfølgingen må styrkes avhenger av om personene allerede har et godt tjenestetilbud. For en del personer er det grunn til å tro at en slik boligsatsing vil betinge betydelig med ressurser til nødvendige tjenester. Dette vil i stor grad komme i tillegg til de tjenester som disse brukerne mottar i dag, og vil derfor kreve en tilsvarende styrking av kommuneøkonomien. Tiltaket må også ses i sammenheng med satsingen på boligsosialt kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgingstjenester, jf. kapittel 10 og kapittel 12.

Rundt 60 pst. av de 6 100 kartlagte bostedsløse sliter med rusavhengighet, og rundt 40 pst. vurderes å ha en psykisk sykdom. Nesten en av fire oppgis å ha både rusavhengighet og psykiske lidelser.⁵⁵ *Utvalget* antar at det vil variere i hvilken grad de har behov for andre type boliger enn det kommunen har tilgjengelig. Det vil variere både med hensyn til individuelle behov og hva slags type boliger kommunen allerede har.

I tillegg til å legge til rette for varige boliger for bostedsløse, mener *utvalget* at en satsing vil bidra til mer egnede boliger for personer som i dag bor enten kommunalt eller privat. 76 pst. av kommunene har meldt at de har for få boliger til personer med rusavhengighet og psykiske lidelser.⁵⁶

Det har vært gjennomført målrettede utbyggingprogrammer for omsorgsboliger til eldre, personer med funksjonsnedsettelse og psykiske lidelser. Dette har gitt et løft for omsorgsboligtill-

⁵⁵ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008*, NIBR-rapport 2009:17

⁵⁶ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008)

budet til disse gruppene, og mange kommuner har et godt utviklet organisatorisk apparat for tildelingen og forvaltningen av boligene. Omsorgsplan 2015 er en oppfølging av arbeidet med å bygge ut omsorgsboligtilbudet, blant annet for personer med alvorlige psykiske lidelser som har behov for heldøgns pleie og omsorg. Etter gjennomføringen av Opptrappingsplanen for psykisk helse ble det anslått å være et fortsatt behov for 2 700 boliger til denne gruppen.⁵⁷ I tillegg til omsorgsboliger med heldøgns pleie og omsorg, er det behov for ulike type kommunale utleieboliger tilrettelagt for tjenester.

På denne bakgrunn, sammen med en vurdering av at den kommunale utleiesektoren kan utnyttes bedre, mener *utvalget* at det er behov for minst 2 500 flere egnede boliger til rusavhengige, personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser. *Utvalget* foreslår en satsing på 500 boliger i året over 5 år. Behovet bør deretter vurderes på nytt. I så stor grad som mulig bør boligene utformes slik at det kan være mulig for den enkelte å kjøpe boligen på et senere tidspunkt. Satsingen kan dermed inngå i kommunenes helhetlige boligsosiale arbeid. Utbygging av et slikt botilbud er også viktig for at kommunene kan følge opp føringene fra Samhandlingsreformen.

Utvalget foreslår at halvparten av tilskuddene til dette formålet finansieres gjennom den eksisterende rammen til tilskudd til utleieboliger, og at det resterende beløpet finansieres som tilleggsbevilgning. En slik satsing bør målrettes de kommunene med størst behov, og hvor satsingen kan ses som et ledd i utviklingen av et godt boligsosialt arbeid.

9.6.2 Tiltak for bedre vedlikehold

Utvalget foreslår at Husbanken stiller vilkår om kommunalt vedlikehold ved tildeling av tilskudd. God organisering av eiendomsforvaltningen gir bedre rammer for vedlikeholdet.⁵⁸ Lange kontrakter, blant annet gjennom husleieavtaler, kan styrke kommunenes forpliktelser til vedlikehold. Det bør vurderes om Husbanken kan stille krav til at kommunenes forpliktelser til ytre vedlikehold tydeligere presiseres i husleieavtaler med beboerne.

I forbindelse med *utvalgets* forslag om å tydeliggjøre kommunens ansvar til å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet⁵⁹, foreslås det en tidsbe-

grenset støtteordning for å redusere vedlikeholdsetterslepet. *Utvalget* foreslår at det utredes nærmere hvordan støtteordningen skal utformes, og hvordan kostnadene mellom stat og kommune skal fordeles.

Ulempen med en slik ordning er at den kan skape forventninger om at staten også på et senere tidspunkt vil finansiere forsømt vedlikehold. Kommuner som har gjennomført et tilstrekkelig vedlikehold kan oppfatte tiltaket som urettferdig. *Utvalget* mener likevel at dette hensynet må avveies mot betydningen av en bedre vedlikeholdt kommunal boligmasse.

Støtteordningen må ses i sammenheng med økt kommunalt ansvar for å bistå vanskeligstilte, og et forsterket fokus på kommunenes vedlikeholdsforvaltning. Et tilskudd til vedlikehold må følges opp av strenge vilkår for styrket vedlikeholdsforvaltning.

Utvalget foreslår at Husbanken, i samarbeid med kommunene, ser nærmere på faktiske kostnader til vedlikehold. Strengere vilkår for vedlikeholdsforvaltning kan oppveies mot at tilskuddsutmålingen i større grad tar hensyn til at FDVU-kostnadene (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) ofte er særskilt høye i kommunale boliger.

9.6.3 Forlenget nedskrivningstid på tilskudd til utleieboliger

Utvalget foreslår å forlenge nedskrivningen av tilskudd til utleieboliger fra 20 til 30 år. Kommunens tildelingsrett for utleieboliger til vanskeligstilte bør også økes fra 20 til 30 år, når andre enn kommunen eier boligene. På denne måten sikres det at tilskuddsmidlene benyttes til formålet over en lenger tidsperiode.

9.6.4 Forvaltningsskole og veileder

Forvaltning av kommunale boliger er kompetansekrevende. For å øke kompetansen på dette feltet foreslår *utvalget* at det utarbeides et studium for kommunalt ansatte med fokus på planlegging og forvaltning av kommunal boligmasse. Både i planlegging og drift av et slikt studium, bør boligsamvirkets erfaring og kompetanse utnyttes.

Utvalget foreslår at det lages en veileder i forvaltning av kommunale utleieboliger, som tar seg planlegging, organisering, tildelingsrutiner, og drift og vedlikehold.

⁵⁷ St.meld. nr. 25 (2005–2006): *Mestring, muligheter og mening*, Helse- og omsorgsdepartementet.

⁵⁸ NOU 2004:22: *Velholdte bygninger gir mer til alle*.

⁵⁹ Se kapittel 12 Rollefordelingen mellom stat og kommune.

9.6.5 Styrke forvaltningen av tilskuddet til utleieboliger

Utvalget mener at det bør foretas en grundig gjennomgang av tilskuddet til utleieboliger med hensyn til mål, vilkår for tilskuddstildeling og resultatrapportering. Formålet må være å styrke måloppnåelsen uten å benytte krav om nettotilvekst og krav om å beholde salgsinntektene i sektoren. En slik gjennomgang bør ses i sammenheng med erfaringene fra Husbankens samarbeid med kommunen, og hvordan dette bidrar til å styrke forvaltningen.

9.6.6 Økt fleksibilitet i bruken av tilskuddene

Utvalget mener det bør ses på modeller for samenslåing av tilskudd til utleieboliger og omsorgsboliger. Målgruppene for de to ordningene er til dels overlappende, med varierende tjenestebehov for ulike personer. Behovet for tjenester vil også kunne variere over tid for den enkelte.

Skillet mellom omsorgsboliger og andre kommunale boliger kan redusere valgmulighetene for leierne, ved at mulighetene til å flytte og bo der de ønsker reduseres. Det kan også gi manglende fleksibilitet for kommunene og gjøre det vanskeligere å foreta en helhetlig planlegging av boligmassen. Både for kommunene og Husbanken fører ulike regelverk, med hensyn til blant annet tilskuddsutmåling og nedskrivningstid, til mer administrativt arbeid.

Utvalget mener også at en fleksibilitet mellom tilskudd til utleieboliger og etablering kan gi et mer helhetlig boligsosialt arbeid, jf. kapittel 11. Dette forutsetter samtidig en koordinert kommunal organisering.

Det bør også utredes nærmere modeller for å slå tilskuddene til utleieboliger og omsorgsboliger sammen med tilskudd til studentboliger. Felles regelverk vil forenkle administrasjonen av ordningene. Det vil også kunne gjøre det enklere å foreta helhetlige vurderinger av behovet for tilskudd til leide boliger.

Kapittel 10

Arbeidet med bostedsløshet

Bostedsløshet som politikkområde ble først løftet opp på den nasjonale dagsorden da Utjæmningsmeldinga kom i 1999. Meldingen slo fast at politikkområdet fram til da hadde blitt viet for liten oppmerksomhet. Et av tiltakene var å invitere de største kommunene til utviklingsarbeid med mål om å utvikle modeller for helhetlige botilbud til bostedsløse. Meldingen la med dette til rette for etablering av Prosjekt bostedsløse (2001–2004). Prosjektet kan forstås som uttrykk for et paradigmeskifte der boligpolitikk og sosialpolitikk ble sterkere integrert.¹ Prosjekt bostedsløse ble avløst av den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007), der staten for første gang fastsatte nasjonale resultatmål for arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Gjennom disse årene har forebygging og bekjempelse av bostedsløshet i stadig større grad handlet om å se bolig og tjenester i sammenheng. Mange bostedsløse har behov for oppfølging for å kunne mestre boforholdet. Til tross for økt innsats fra det offentlige, viser likevel ikke kartleggingene at antall bostedsløse går ned.

I dette kapitlet blir det gjort opp status for arbeidet så langt. Hvem er de bostedsløse? Hva gjør at de kommer i en posisjon utenfor boligmarkedet? Hvilke strategier legges for å bringe flere inn i en tilrettelagt bolig? Og hvorfor blir det ikke færre bostedsløse?

10.1 Utviklingen av bostedsløshet

10.1.1 Definisjon

Definisjonen av bostedsløshet er langt bredere enn personer som mangler tak over hodet for kommende natt. Bare 2 pst. av de bostedsløse befinner seg i en slik situasjon.² Definisjonen tar

utgangspunkt i at bostedsløshet er en posisjon i eller utenfor boligmarkedet.

En person er bostedsløs når han eller hun mangler egen eid eller leid bolig, og er i en av følgende situasjoner:

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

Personer i framleid bolig og personer som bor varig hos pårørende og nære slektninger, regnes ikke som bostedsløse.

Et formål med definisjonen er at den skal kunne operasjonaliseres metodisk. Det er bare personer som er i kontakt med hjelpeapparatet som blir registrert. Dette kan føre til en underrapportering av bostedsløse. Avgrensningen er likevel viktig for å unngå registreringer av personer som ikke kan sies å være målgruppen for politikkområdet, slik som personer som bor midlertidig hos venner inntil de får seg en studentbolig. Samtidig gjør avgrensningen at begrepet knyttes til problemer utover bosituasjonen, noe som kan føre til at det ikke blir tatt tilstrekkelig høyde for at bostedsløse er en sammensatt gruppe.

Enkelte hevder definisjonen er for vid. Den inkluderer blant annet personer som skal skrives ut fra institusjon eller løslates fra fengsel innen to måneder. Både Sverige og Danmark har en definisjon som inkluderer denne gruppen og der perioden er utvidet til tre måneder. Andre mener definisjonen er for smal fordi den ikke inkluderer voksne som av ulike årsaker bor hos sine foreldre.

¹ Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo.*, Fafo-rapport 2007:38.

² Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

10.1.2 Nasjonale kartlegginger

Det har blitt gjennomført fire kartlegginger av bostedsløse i Norge.³ Siste kartlegging ble foretatt av NIBR i 2008 og er hovedkilden for gjennomgangen som følger nedenfor.⁴ Kartleggingen viste at det var 6100 bostedsløse personer, om lag 600 personer flere enn i 2005.⁵

Kartleggingen i 2008 inkluderte for første gang spørsmål om ulike problemsituasjoner som respondentene anser som relevante for hvorfor personen er bostedsløs.⁶ Informasjonen bidro til å nyansere bildet av en stereotypisk bostedsløs, og ga heller et sammensatt bilde.

Andelen bostedsløse varierer mellom ulike typer kommuner. De fire største byene har flest bostedsløse og den høyeste andelen per 1 000 innbyggere.⁷ Andelen har blitt redusert i disse byene for hver kartlegging. Fra 2005 til 2008 har de øvrige kommunegruppene hatt en økning.

Det er flest menn som er bostedsløse⁸ og de fleste er enslige. Aldersprofilen er den omvendte av aldersprofilen for befolkningen generelt, og kartleggingen i 2008 viste en gjennomsnittsalder på 35 år. Over 80 pst. av de bostedsløse er født i Norge. Den nest største gruppen er personer født i Afrika (7 pst.) og Asia (5 pst.).

Selv om det er en liten økning i utdanningsnivået gjennom de fire kartleggingene, er nivået langt lavere enn for befolkningen generelt. Det er en stadig mindre andel som mottar sosialhjelp og flere som mottar trygdeytelser. Bare 8 pst. av de registrerte i 2008 hadde inntektskilder fra arbeidslivet.

Den største gruppen bostedsløse, 37 pst., bor midlertidig hos venner, kjente og slekt. Det er vanligere å bo hos venner, kjente og slekt i mindre kommuner enn i store. En av fire oppholder seg i midlertidig boalternativ (døgnovernatting, hospits, pensjonat, campinghytte eller lignende). 17 pst. befinner seg i institusjon og skal skrives ut innen to måneder. 8 pst. er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder. 5 pst. bor ute eller i natthjem, varmestue og lignende tilbud

³ Første gang var i 1996, deretter i 2003, 2005 og 2008.

⁴ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

⁵ I 1996 ble det registrert 6200 bostedsløse personer, 5200 i 2003, 5500 i 2005 og 6100 i 2008.

⁶ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

⁷ De fire største byene er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

⁸ Av de registrerte i kartleggingen i 2008 var 73 pst. menn og 27 pst. kvinner.

der hele eller deler av dagen må tilbringes ute. 3 pst. oppholder seg på krisesenter.

Nesten halvparten av de bostedsløse har vært i situasjonen lenge. 20 pst. har opplevd bostedsløshet over flere år, og 25 pst. har vært bostedsløse i mer enn et halvt år.

10.1.3 Personer med rusavhengighet og psykiske lidelser er overrepresentert

Rundt 60 pst. av de bostedsløse oppgis å være avhengige av rusmidler, og rundt 40 pst. vurderes å ha en psykisk sykdom. Nesten en av fire oppgis å ha både en psykisk sykdom og rusmiddelavhengighet (dobbeltdiagnose). De kartlagte har ikke nødvendigvis en diagnose eller et erkjent problem, men informanten har vurdert situasjonen slik. Disse tilleggspå problemene gjør at boliger med individuelt tilpassede tjenester er nødvendige for mange.

Det er tydelige kjønnsforskjeller når det gjelder rusavhengighet. To av tre menn er avhengige av rusmidler, mens andelen for kvinner er rundt halvparten. Det er en klar tendens til at de eldste er avhengige av alkohol, mens de yngste er avhengige av narkotika. Rusavhengighet er mer utbredt blant bostedsløse født i Norge enn personer født i andre land. Det er også en tendens til at bostedsløse i de dårligste bosituasjonene og som har vært i situasjonen lengst, også har rusavhengighet og/eller psykiske lidelser.

10.1.4 Flere unge bostedsløse

Det har vært en jevn økning av unge bostedsløse siden 2003. I 2008 var en av fire bostedsløse under 24 år. Kartleggingen tar utgangspunkt i spørsmål til hjelpeapparatet, noe som vil si at ungdommene er i en situasjon der hjelpeapparatet er koblet inn.

Undersøkelsen viser at det er forskjeller i oppholdssteder mellom yngre og eldre bostedsløse. Langt flere yngre oppholder seg hos venner, kjente og slekt enn hva som er tilfellet for de andre gruppene. Få av de yngste bor i midlertidige botilbud.

De mindre kommunene har andelsmessig flest unge bostedsløse. Over halvparten er avhengige av rusmidler, og 25 pst. har et udekket behov for oppfølging i bolig. Akutt bostedsløshet er vanligere blant yngre enn eldre. En av fire under 25 år har blitt kastet ut av boligen sin i løpet av de siste seks månedene. Det er en svak tendens til at psykisk sykdom er mer utbredt blant yngre enn blant eldre.

10.1.5 Barnefamilier

Om lag en av fire av de som ble registrerte som bostedsløse i 2008, har barn under 18 år.⁹ 16 pst. av de med barn har daglig eller delt omsorg for barna. 378 barn er bostedsløse sammen med foreldrene sine. Tallene er ikke, som tallet for bostedsløse for øvrig, vektet. Det betyr at antall barn som er bostedsløse sammen med foreldrene trolig er høyere.

NIBR oppsummerer følgende om foreldrene i de bostedsløse barnefamiliene:¹⁰

- 73 pst. er kvinner.
- Gjennomsnittsalderen er 34 år.
- 33 pst. er gift eller samboende.
- 52 pst. er født i Norge, 18 pst. er født i Afrika og 14 pst. i Asia.
- 65 pst. bor i byer med flere enn 40 000 innbyggere.
- Gjennomsnittlig antall barn er 1,75.
- 39 pst. oppholder seg hos venner og kjente, 26 pst. på krisesentre og 15 pst. i midlertidig botilbud.
- Nesten halvparten har vært i situasjonen mellom tre uker og seks måneder, mens 20 pst. har vært det i over seks måneder. 18 pst. har vært i situasjonen en til tre uker.

10.2 Midlertidige botilbud

Personer som står i en akutt situasjon uten bolig har etter loven rett på et midlertidig botilbud. Kommunen, ved arbeids- og velferdsforvaltningen, er pålagt å finne botilbudet til dem som ikke klarer det selv, jf. kapittel 12 om rollefordeling mellom stat og kommune.

Under strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007) var fire av fem resultatmål knyttet til midlertidige botilbud. Ingen skulle måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel, ved utskrivelse fra institusjon eller at oppholdet skulle strekke seg ut over tre måneder. Det var også et resultatmål at ingen skulle tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.

Det finnes ikke en enkelt definisjon av midlertidig botilbud, og begrepet forstås ulikt.¹¹ Dette reflekteres i rapporteringen fra kommunene, der

spørsmål om antall opphold på midlertidig botilbud ser ut til å oppfattes forskjellig.¹²

I KOSTRA blir midlertidig botilbud og natt-hjem definert som botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt. Midlertidige botilbud omfatter botilbud der det er mulig å oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem der tilbudet bare gjelder deler av døgnet. Natthjem oppfyller ikke kravene til midlertidig botilbud. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon, regnes ikke som midlertidige botilbud.

Tall fra KOSTRA viser at det i 2009 var i underkant av 3000 husstander som oppholdt seg i midlertidige botilbud. 25 pst. av husstandene oppholdt seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder. 45 pst. av husstandene oppholdt seg på natthjem.¹³ Det kan se ut til at det er de største kommunene som oftest benytter natthjem.

En undersøkelse om bruken av midlertidige botilbud i norske kommuner, viser at det er en utstrakt og økende bruk av tilbudene til utsatte grupper på boligmarkedet.¹⁴ Det er særlig personer med rusavhengighet og personer med både rusavhengighet og psykiske lidelser (dobbeltdiagnose) som blir boende lenge i midlertidige botilbud, og utover tre måneder. Samtidig er det flere andre grupper som blir henvist til midlertidige botilbud og over lengre tid. De siste årene har det vært et politisk mål å unngå at barnefamilier bor i midlertidige botilbud. Likevel benytter en del kommuner midlertidige botilbud også til denne gruppen. Dette er særlig en storbyutfordring. Også overfor unge under 18 år blir midlertidige botilbud benyttet. Et fåtall av de midlertidige botilbudene har inngått kvalitetsavtale med kommunen, men undersøkelsen viser at standarden på botilbudene oftest er tilfredsstillende. Kommunene oppgir at det viktigste tiltaket for å unngå bruk av midlertidige botilbud, er flere tilpassede boliger og mer oppfølging i bolig.

Det finnes personer som ikke benytter seg av tilbud de etter loven har krav på. Dette gjelder personer som oppholder seg midlertidig hos venner og kjente, og uteboende. Det finnes lite kunn-

⁹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

¹⁰ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging (upublisert tilleggsanalyse)*, NIBR-rapport 2009:17.

¹¹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

¹² Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte bolig*, NIBR-rapport 2011:13.

¹³ Rapporteringen i KOSTRA er fra og med 2009 endret fra antall opphold i midlertidig botilbud til antall husstander. Dette fører til at tallene fra 2009 ikke kan sammenlignes med tidligere år. Forenkling i rapporteringen vil imidlertid på sikt øke kvaliteten på rapporteringen fra kommunene.

¹⁴ Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte bolig*, NIBR-rapport 2011:13.

skap om hvorfor noen velger ikke å benytte seg av botilbud i regi av kommuner og/eller frivillige organisasjoner. Noen forklaringer kan være:

- Mangel på midlertidig botilbud.
- I små kommuner kan det sosiale nettverket være sterkere, slik at flere blir tatt hånd om av slektninger og venner.
- Enkelte opplever miljøet i midlertidige botilbud som dårlig, og ønsker derfor ikke å oppholde seg der.

10.3 Årsaker til bostedsløshet

Årsaker til bostedsløshet har blitt forsøkt forklart både ut fra strukturelle og individuelle faktorer.¹⁵ Bostedsløshet ble tidligere gjerne forstått ut fra individuelle trekk ved de bostedsløse, som for eksempel at de er rusavhengige, har psykiske lidelser, at de har manglende boevne og lignende. En strukturell tilnærming handler mer om sosiale strukturer som kan bidra til bostedsløshet, for eksempel organisering av det offentlige systemet og tjenesteapparatet, boligmarkedet eller konjunkturer. Strategien *På vei til egen bolig* kan forstås som en overgang fra individuell til strukturell tilnærming.¹⁶ Den strukturelle tilnærmingen avdekket blant annet hvordan manglende rutiner og samarbeid ved utskrivelse fra institusjon og løslatelse fra fengsel påvirker personers risiko for bostedsløshet.¹⁷

Det er vanskelig å forstå bostedsløshet som et resultat av enten strukturelle eller individuelle faktorer, men det bør heller forstås som et spill mellom individuelle valg og handlinger innenfor visse rammer og samfunnsmessige strukturer.¹⁸

10.4 Nasjonale strategier

10.4.1 Nasjonalt fokus

I Prosjekt bostedsløse (2001–2004) deltok de syv største byene og tre frivillige organisasjoner.¹⁹ Målgruppen for prosjektet var de mest vanskeligstilte med rusproblemer og psykiske lidelser. I prosjektperioden ble det skapt en bred politisk forankring av arbeidet.²⁰ De lokale prosjektene bidro til å utvikle en faglig tilnærming til hvordan bostedsløse kan hjelpes inn i en stabil bosituasjon. I denne perioden har det skjedd en holdningsendring der bolig ikke er noe man skal gjøre seg fortjent til, men en rettighet man har.²¹

Prosjekt bostedsløse ble avløst av den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007). Strategien var forankret i fem departement, i flere statlige virksomheter og omfattet samtlige kommuner. Husbanken hadde et statlig koordineringsansvar i gjennomføringen av strategien.

Strategien hadde fem nasjonale resultatmål:

- Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 pst. og antall utkastelser skal reduseres med 30 pst.
- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel.
- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivelse fra institusjon.
- Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
- Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Målene var ambisiøse. Graden av måloppnåelse er vanskelig å vurdere på grunn av manglende data. Konkrete mål innen velferdsområdet er generelt krevende, og det er en tendens til at målene settes til prosessen framfor de faktiske resultatene. Evalueringen av strategien konkluderer likevel med at målene bør opprettholdes.²² Arbeidet med bostedsløshet representerer utfordringer som er vanskelig å løse en gang for alle, men konstituerer vedvarende eller tilbakevendende problemer som må håndteres løpende. Datagrunnlaget er imidlertid svakt og bør videreutvikles.

¹⁵ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

¹⁶ Se blant annet Hansen, I.L. (2006): *The pathway to a permanent home*, Fafo-notat 2006:22 og Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

¹⁷ Hansen, I.L. og S. Øverås: Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Brodtkorb, E. (2007): *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Gyldendal.

¹⁸ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

¹⁹ Byene som deltok var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø. De frivillige organisasjonene var Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste.

²⁰ Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:06.

²¹ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

²² Ibid.

Boks 10.1 Statens pris for beste tiltak for bostedsløse

Staten har siden 2005 belønnet gode tiltak for bostedsløse med en hederspris. I nomineringen av tiltak til prisen vektlegges kreativitet og nytenking i arbeidet med etablering av boliger som integrerer tidligere bostedsløse i bomiljø og samfunn, og etablering av tiltak som motvirker bostedsløshet.

I 2009 fikk prosjektet Fri i Drammen prisen. Løslatte får hjelp til boligfremskaffelse, et sosialt nettverk og til å bli boende. Kirkens Bymisjon driver tiltaket.

I 2008 ble prisen tildelt Kvinnehuset i Bergen. Omsorg uten vilkår er grunntanken i tiltaket for kvinnelige rusmisbrukere med psykiske helseplager.

I 2007 ble Oslo fengsels avdeling TOG (Tiltak for Gjengangere) tildelt prisen. Erfaringene

fra prosjektet er at mulighetene for å bryte en kriminell løpebane øker når en løslates til en trygg bolig.

I 2006 ble prisen delt mellom selvbyggerprosjektet i Meland og Boligskolen i Oslo. Meland har gjennom systematisk arbeid latt vanskeligstilte bygge sine egne boliger. Boligskolen tilbyr kurs i matlaging, økonomistyring og oppussing, i tillegg til mestring av isolasjon og ensomhet. Tiltaket er drevet av Røde Kors og Kirkens Bymisjon.

I 2005 fikk Mo i Rana prisen fordi de hadde et helhetlig arbeid rundt bostedsløse personer. De hjalp vanskeligstilte inn i borettslag og private boliger, og hadde en god brukerrettet oppfølgingstjeneste.

10.4.2 Statlige virkemidler

Personer har rett til et midlertidig botilbud når de befinner seg i en akutt situasjon.²³ Akutte situasjoner kan være ved brann, utkastelse og familiebrudd. Det finnes derimot ingen tilsvarende rett til et varig botilbud, selv om kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til dem som ikke klarer dette selv, jf. kapittel 12 om rollefordeling mellom stat og kommune.

Husbanken har siden 2000 hatt en sentral rolle i den statlige innsatsen mot bostedsløshet. Andre viktige aktører er Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten, Utdanningsdirektoratet og KS.

Husbanken forvalter flere økonomiske ordninger som skal sette kommunene i stand til å utføre et målrettet og effektivt boligsosialt arbeid. Mer informasjon om de økonomiske virkemidlene finnes i vedlegg 4.

I evalueringen av strategien *På vei til egen bolig* ble det vist til at kommunene opplevde tilskuddsmidlene som mest relevante i arbeidet med bostedsløse. Særlig gjaldt det kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgingstjenester for bostedsløse og rusmisbrukere som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter.²⁴ Evalueringer av tilskudd til oppfølging viser at bostedsløshet er

satt på dagsorden i kommunene, og det er utviklet nye tjenester til bostedsløse og rusmiddelavhengige.²⁵

En stor andel av Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd benyttes til opplæring, erfaringsoverføring og koordinering. Eksempler på tiltak er etablering av samarbeid mellom ulike parter, og rutineutvikling for samarbeid både rundt enkeltbrukere og på et mer overordnet plan.²⁶

Under strategien *På vei til egen bolig* ble det opprettet nettverk og fora som sentrale virkemidler for måloppnåelse. En rekke aktører deltok, både Husbanken, den gang Sosial- og helsedirektoratet, fylkesmannen, Kriminalomsorgen, namsmannen, helseforetakene, KS, IMDI, frivillig sektor og brukerorganisasjoner, og kommuner.

Samarbeidsavtaler er også et virkemiddel som nyttes på ulike nivåer. Det er blant annet inngått en samarbeidsavtale mellom fem departementer og KS om boligsosialt arbeid. Det er inngått en rekke samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og kommuner, mellom namsmannen og kommuner, og mellom enheter i helseforetak og kommuner. Samarbeidsavtaler bidrar til å forankre

²³ Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold.*

²⁴ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

²⁵ Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38.

²⁶ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

arbeidet, og tydeliggjøre ansvar og innsatsområder.

10.5 Sårbare overganger

Gode rutiner og samarbeid ved sårbare overganger er nødvendig for å forebygge bostedsløshet. I strategien *På vei til egen bolig* var tre av fem resultatmål knyttet til forebygging. Disse omhandlet reduksjon av begjæringer om utkastelser og faktiske utkastelser, i tillegg til mål om at ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter løslatelse fra fengsel eller utskrivelse fra institusjon.

I motsetning til flere andre europeiske land, hadde den norske strategien fokus på bostedsløshet som en sårbar *posisjon* på boligmarkedet og ikke på eksplisitte målgrupper. Ved å ivareta forebyggingsperspektivet gjennom situasjoner og ikke målgrupper, vil den organisatoriske forankringen bli bredere og samarbeidet på tvers av sektorer styrkes.²⁷

10.5.1 Løslatelse fra fengsel til egen bolig

Bakgrunnen for at løslatelse fra fengsel ble løftet fram i strategien *På vei til egen bolig*, var en forskningsrapport fra 2004 som viste at innsatte hadde en generell opphoping av levekårsproblemer. Om lag en av tre innsatte manglet egen bolig.²⁸ Senere ble det påvist at boligsituasjonen utvikler seg negativt under fengselsoppholdet. Flere kommer inn under definisjonen som bostedsløs to måneder før løslatelse, enn da de ble fengslet.²⁹

En rekke samarbeidsavtaler har blitt etablert for å bedre samhandlingen og rutinene mellom kriminalomsorgen og kommunene. Det er også etablert prosjekter som skal øke kompetansen om boliganskaffelse blant ansatte i fengslene.

Kriminalomsorgsmeldingen, St.meld. nr. 37 (2007–2008), presenterte tilbakeføringsgarantien hvor tilfredsstillende bolig regnes som et av de viktigste elementene (sammen med utdanning/opplæring, arbeid, helsetjenester, sosiale tjenester og økonomisk rådgivning og bistand). Husbanken

²⁷ Edgar, B. (2006): *The Pathway to a Permanent Home*. The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness 2005–2007.

²⁸ Friestad, C. og I.L. Skog Hansen (2004): *Levekår blant innsatte*, Fafo-rapport 2004:429.

²⁹ Dyb, E. m.fl. (2006): *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*, samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk.

har finansiert flere prosjekter innenfor kriminalomsorgen under og etter strategien *På vei til egen bolig*. Prosjektene har hatt fokus på bosetting i egen bolig ved løslatelse fra fengsel, herunder utvikling av samarbeidsrutiner og samarbeidsavtaler med kommunene.

10.5.2 Utskrivelse fra institusjon til egen bolig

Rokkansenteret utførte i 2006 en undersøkelse om bolig og bostedsløshet ved utskrivelse fra institusjon.³⁰ Undersøkelsen viste at flere institusjoner hadde en stor andel av pasienter som var, eller stod i fare for å bli, bostedsløse. Den synliggjorde også at ingen har hovedansvar for bolig-situasjonen, og at det mangler rutiner for oppfølging ved avbrutt behandling.

Kartleggingen av bostedsløse i 2008 viste en svak økning i andelen som nylig var skrevet ut fra institusjon, fra 3 pst. (1996) til 9 pst. (2008). Utviklingen har skjedd i samme periode som opptrappingsplanen for psykisk helse, der institusjonsomsorgen avvikles og flere psykisk syke bosettes i lokalmiljøet. Det har vært reist spørsmål ved om nedbyggingen av institusjonsomsorgen har vært fulgt opp med tilsvarende oppbygging av boliger i kommunene.³¹

Samarbeidsavtaler er også her et virkemiddel og da i all hovedsak mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen.

10.5.3 Unge på vei til en selvstendig tilværelse

En stadig økende andel av de kartlagte bostedsløse er unge, og det er forventet at utviklingen vil fortsette.³² Særlig utsatt er barn og unge under omsorg fra barnevernet. Levekårene for tidligere barnevernsbarn er dårligere enn for andre.³³ Ettervern skal hjelpe de unge i overgangen til et selvstendig liv. I barnevernsloven § 1-3 heter det at når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak inntil barnet har fylt 23 år. Tidligere måtte barnevernstjenesten begrunne

³⁰ Taksdal, A. m.fl. (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*, Rokkansenteret rapport 1:2006.

³¹ Hansen, I.L. og S. Øverås: *Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Brodtkorb, E. (2007): Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Gyldendal.

³² Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

³³ Bakketeig, E. og E. Backe-Hansen (2008): *Forskningsskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport 17/2008.

hvorfor man vedtok ettervern. I dag må tjenesten begrunne hvorfor en ungdom *ikke* skal motta ettervern. De vanligste ettervernstiltakene er økonomisk støtte, fosterhjem, hjelp til bolig og støttekontakt.

Husbanken har finansiert flere utviklingsprosjekt om boligetablering blant ungdom som har vært under omsorg fra barnevernet. Målet er å utvikle metoder og kompetanse på gode overganger og helhetlig planlegging. Husbanken har blant annet initiert en tverretattlig ungdomssatsing. Et av resultatene så langt er rapporten *Bo bra* der ungdom selv forteller om hva som skal til.³⁴ Rapporten viser at unge er en heterogen gruppe med ulike behov. Noen ønsker å bo sammen med andre i bofellesskap og der voksne bidrar til å strukturere hverdagen, mens andre trenger den friheten som en selvstendig bolig gir. Husbanken har også sammen med Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet avholdt regionale konferanser med tittelen «Sammen for ungdom».

Verken i Prosjekt bostedsløse eller strategien *På vei til egen bolig* har bostedsløse barn og unge vært en egen målgruppe for arbeidet. Evalueringene av de nasjonale prosjektene har pekt på et behov for å utvide fokusgruppene til også å omfatte denne gruppen. Dette krever utstrakt samordning i kommunen, og tverrfaglige koordinerende team er viktige arbeidsformer.³⁵

Kunnskapen om boligsituasjonen for vanskeligstilte unge er begrenset. I et notat fra Nordlandsforskning om boforholdet til unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid,³⁶ fremheves det at gruppen er svært sammensatt. Noen av de unge har et sammensatt problembilde med psykiske helseproblemer, fragmenterte familiesituasjoner, rus og institusjonsopphold. Andre kan ha tatt feil utdanningsvalg og droppet ut av skolen, ha lav faglig motivasjon eller være usikker på framtidig valg. Felles for de fleste er at de befinner seg i en eller annen form for overgang i livet. Dette er posisjoner mellom barn og voksen, mellom utdanning og arbeidsliv, økonomisk selvstendighet etc. I tillegg har annen forskning vist at overgangen fra omsorg i barnevernet til et selvstendig voksenliv er en sårbar posisjon.³⁷ Slike overgangsposisjo-

³⁴ Forandringsfabrikken (2009), *Bo bra – råd fra unge om hva som skal til*.

³⁵ Rønningen, G.E. og R. van der Meij (2010): *Overgang fra barnevern til selvstendig tilværelse*, HENÆR rapport nr. 02/2010.

³⁶ Anvik, C. (2011), *Bo- og boligforhold for unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid*, Nordlandsforskning 2011.

Boks 10.2 «DUE» – Der Ungdommen Er

DUE er et bo- og nærmiljøtiltak som i samarbeid med barnevern og sosialtjenesten bidrar til å gi utsatt ungdom mellom 16 og 25 år et helhetlig, sammenhengende, fleksibelt og tilgjengelig tilbud om individuell oppfølging i eget nærmiljø. Noen ungdommer får støtte til å etablere seg på hybel, og oppfølging i jobb eller skole. Andre får oppfølging mens de bor hjemme hos foreldrene sine. Det arbeides ut fra en tiltaksplan eller individuell plan for de unge.

Viktig for arbeidet er at det i prosjektet er god brukermedvirkning, god tilgjengelighet, gode arbeidsrelasjoner, nær tilknytning til nærmiljøet og bruk av individuell plan.

Prosjektet er et samarbeid mellom Bergen kommune og Helsedirektoratet. Utekontakten i Bergen har ansvar for driften av prosjektet. I dag er «DUE» et kommunalt tiltak.

ner kan gjøre at enkelte unge trenger hjelp fra det offentlige. I notatet fra Nordlandsforskning peker de på at mange ønsker hjelp og veiledning, men at de ikke klarer å orientere seg i tjenesteapparatet og har vanskeligheter med å forstå og tilnærme seg byråkratisk språk. I notatet fremheves det at hjelpeapparatet må se de unges behov, og at en ansvarlig person motiverer og hjelper dem til å ta hånd om egen situasjon. Det kan handle om å komme inn i et opplæringsløp, møte på arbeidsplassen, få et sted å bo, og forstå og navigere i hjelpesystemet. Følgelig peker de på at den største utfordringen ligger hos myndigheter og tiltaksforvaltere på tvers av sektorer og ansvarsområder, for å få til koordinering og samordning for helhetlige oppfølgingsløp for en sammensatt gruppe.

10.6 Bolig- og tjenestemodeller

Mangel på egnede kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og særlig til personer med et tjenestebehov, er en utfordring som blir trukket fram i mange forskningsrapporter. Kommunene har behov for et mangfold av ulike boliger og tjenester. Det er særlig et stort behov for boliger med oppfølging til personer med

³⁷ Bakketeig, E. og E. Backe-Hansen (2008): *Forskningsskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport 17/2008.

utagerende adferd, og personer med tunge rusproblemer og psykiske vansker.³⁸

Oppfølging i bolig kan innebære flere ulike tjenester, og tjenestene kan derfor ytes av flere instanser. Tjenestene kan handle om praktisk hjelp i boligen, bistand til å få nødvendig helsehjelp, følge til tannlege, hjelp til arbeid eller aktivitet, eller gjenoppbygging av kontakt med familie. Det beskrives hvordan tjenesteutøverne tar en ledsagerrolle overfor brukerne og spiller en viktig rolle for samordning og koordinering av innsats.³⁹ En viktig suksessfaktor er at tjenestene er fleksible, individuelt tilpassede, har en helhetlig tilnærming og at brukerne har faste tjenesteutøvere å forholde seg til.⁴⁰ Det er grunn til å tro at kommunene har funnet ulike måter å integrere oppfølgingstjenester på. Det kan se ut til at graden av hvor systematisk tjenestene er organisert varierer med kommunistørrelse.⁴¹

10.6.1 Bosettingsstrategier

Tre ulike modeller for bosetting av bostedsløse er definert: trappetrinnsmodell, kjedemodell og normaliseringsmodell.⁴² De ulike modellene bygger på ulike teorier om årsaker til bostedsløshet og visjoner om den gode løsningen.

I en trappetrinnsmodell representerer hvert trappetrinn et ledd i en progresjon mot egen bolig. Trappen kan for eksempel ta utgangspunkt i utflytting fra et lavterskeltilbud. Den videre progresjonen går gjennom ulike trenings- og overgangsboliger. Sosiale tjenester knyttes til boligene. Rom for privatliv, trygghet i leieforholdet og boligstandard øker for hvert steg.⁴³ I denne modellen blir boligen et pedagogisk virkemiddel, og målsettingen er å normalisere den enkelte til å bli en god leier eller eier av boligen. Erfaring viser at trappetrinnsmodellen gjør at noen aldri klarer å

oppnå en stabil og varig bosituasjon, men blir vandreende opp og ned mellom de laveste trinnene.⁴⁴

Kjedemodellen er en variant av trappetrinnsmodellen, men der sanksjonene og forventningene til progresjon ikke vektlegges like mye. Modellen viser til en kjede av tiltak som den enkelte flytter mellom etter hvert som behovene endres.

Normaliseringsmodellen handler om å organisere så normale boforhold som mulig, mens trappetrinnsmodellen i større grad innebærer «å normalisere» de bostedsløse.⁴⁵ I strategien *På vei til egen bolig* er normaliseringsmodellen lagt til grunn.

Normaliseringsmodellen er i tråd med en Housing First-tilnærming. Housing First hadde sitt utgangspunkt i New York på begynnelsen av 1990-tallet. Et premiss for modellen er at bolig ikke skal nektes noen, heller ikke rusmisbrukere. Det skal ikke settes krav om at bostedsløse må være rusfrie eller søke behandling før de får tilgang til varig og egen bolig. Housing First omfatter en bevisst og gjennomført bruk av oppfølgingstjenester i bolig. Fra internasjonalt hold har strategien *På vei til egen bolig* blitt omtalt som vellykket, blant annet fordi bolig ble sett på som en forutsetning for å lykkes med arbeidet.⁴⁶

Begrepet «boevne» har blitt benyttet som et kriterium for at personer i midlertidige boliger skal få en mer varig bolig. Begrepet viser til personers «evner» til å bo. Ut fra normaliseringsmodellen og Housing First-tilnærmingen er begrepet problematisk. Dette fremkommer i flere evalueringer, blant annet av Prosjekt bostedsløse⁴⁷ og strategien *På vei til egen bolig*.⁴⁸ Begrepet «boevne» ser ut til å benyttes i stadig mindre grad i fagmiljøene.⁴⁹

Not In My Backyard («NIMBY») er et begrep som brukes om naboprotester ved innflytting av ulike grupper i et nabolag. Dette er en utfordring

³⁸ Blant annet Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:06 og Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38.

³⁹ Ytrehus, S. m.fl. (2007): *Tjenester til bostedsløse i 10 kommuner*, Fafo-rapport 2007:23.

⁴⁰ Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38.

⁴¹ Holm, A. og S. Nørve (2007): *Bostedsløse i små og mellomstore kommuner. Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet*, NIBR-rapport 2007:8.

⁴² Dyb, E. (2005): *Prosjekt bostedsløse – evaluering av et fire-årig nasjonalt prosjekt*, Byggforsk skriftserie 7/2005.

⁴³ St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*, Sosial- og helsedepartementet.

⁴⁴ Sahlin, I. (2002): *The Staircase of Transition: Survival through failure*. Paper to be presented in the ICCR seminar on Housing and Social Inclusion, Brussels, 16-17 January 2003.

⁴⁵ Sahlin, I. (2003): *Modelltänkande och värdering av olika modeller*, i *Bostedsløshet i Norden – forskning, politikk og praksis*, TemaNord 2003:523.

⁴⁶ Edgar, B. (2006): *The Pathway to a Permanent Home*. The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness 2005–2007. August 2006.

⁴⁷ Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:6.

⁴⁸ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

⁴⁹ Ibid.

som mange kommuner sliter med. Slike protester er et uttrykk for frykt for hva som vil kunne skje når personer med annen bakgrunn og adferd flytter inn. Frykten for bråk er ofte ubegrunnet. Når det blir gitt tilstrekkelig oppfølging, vil naboprotestene nesten alltid stilne.⁵⁰ Informasjon til nabolaget og oppfølging av beboerne er viktige virkemidler.⁵¹

10.6.2 Brukerperspektiv

Når et normaliseringsperspektiv legges til grunn for bosetting av bostedsløse, utfordres hjelpeapparatet til å finne og utvikle nye virkemidler. Rokkansenteret har foretatt en undersøkelse der bostedsløse personers egenforståelse og erfaringer løftes fram.⁵² Rokkansenteret utarbeidet kjerneinnsikter for å nyansere utbredte svart-hvitt forestillinger som de mener preger feltet:

- De fleste som er bostedsløse i dag har tidligere hatt perioder med en bedre og mer stabil bosituasjon. *Hjelpeapparatet må derfor forebygge sårbarhet på boligmarkedet og støtte folks egeninnsats når de står i fare for å miste boligen.*
- Det finnes goder i det «ustraitet» liv, og ulemper og trusler ved mer «straitet» liv. Goder er dop, fellesskap og toleranse. Dop lindrer, i alle fall akutte, fysiske og psykiske plager. Fellesskap og toleranse handler om å høre til, og ha tilgang til noen rom, der forakten ikke er like stor. De største truslene i mer velorganiserte liv synes å være ensomhet og konfrontasjon av tap. *Hjelpeapparatet må vite om og kjenne til disse godene og truslene som utgangspunkt for bistand.*
- Alle har noen former for kompetanse og oppdrift. Dette er viktige ressurser. *Hjelpeapparatet må i større grad løfte fram, anerkjenne og bygge videre på brukernes egeninnsats og kompetanse.*
- Det er ikke alle som ønsker å leve rusfritt og stabilt i egen bolig, i alle fall ikke innenfor de normer som vanligvis gjelder for bostandard, innredning og bruk av boligen. *Ved utforming av tiltak må en lokalt og sentralt utfordre seg selv på toleranse for ulikheter, og klargjøre hvorvidt motiver og formål handler om hjelp eller kontrollbehov.*

⁵⁰ Ludvigsen, K. og S. Fjær (2007): *Varig bolig framfor hospits*, Rokkansenteret Notat 1:2007.

⁵¹ Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:6.

⁵² Taksdal, A. m.fl. (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*, Rokkansenteret 2006.

- Et sted å bo er avgjørende for livskvalitet og bør være et selvstendig mål for bistand. *I stedet for å sette kriterier for kvalifisering til et bestemt botilbud, må tiltaksapparatet klargjøre hvilken bosituasjon som er egnet ut fra problemer og ressurser.*

Brukermedvirkning betyr å sette brukernes behov og ønsker i fokus. Dette innebærer at brukerne selv skal få medvirke og ta beslutninger i spørsmål som angår dem. Brukermedvirkning som prinsipp har en forankring i menneskerettighetstenkingen.⁵³ Den er også forankret i flere norske lover. For arbeids- og velferdsforvaltningen følger det en plikt til å sikre brukermedvirkning på både individ- og systemnivå. På systemnivå skal arbeids- og velferdsetaten *sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenester*, jf. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, § 6. Av § 15 i samme lov heter det blant annet at *tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren*. Individuell plan er et viktig verktøy i dette arbeidet.

10.6.3 Et bredt spekter av bo- og tjenestemodeller

Kommunene har etablert mange ulike botilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan enten være selvstendige boliger/enkeltstående leiligheter i ordinært bomiljø, eller samlokaliserte boliger i samme hus eller område. Disse botilbudene kan alle være med eller uten fast tilknyttede tjenester. I tillegg finnes det bofellesskap eller bokollektiver med alt fra døgnbemanning til bare bemanning noen timer på dagen. De siste årene har det også blitt etablert botilbud med stor takhøyde for beboernes levemåte, der målgruppen ofte er personer med rusproblemer og psykiske lidelser.⁵⁴

Oppfølging i bolig forstås her som den hjelpen brukerne trenger for å mestre egen bo- og livssituasjon. Oppfølgingen kan være et vidt spekter av tjenester, avhengig av hvilket ambisjonsnivå som legges til grunn. Det første steget er ofte å skaffe en egnet bolig med et tilpasset tjenestetilbud. Dette krever en kartlegging av bolig- og tjenestebehov, ressurser og bistand til å skaffe boliger. Mange trenger veiledning til å mestre boforhold.

⁵³ Rambøll (2009): *Fra midlertidig til varig bolig*, Erfaringsrapport August 2009.

⁵⁴ Hansen, I.L. og S. Øverås: *Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Brodtkorb, E. (2007): Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Gyldendal.

det, slik som hjelp til å forvalte husleie, økonomisk råd og veiledning, bringing av mat, renhold og bomiljø samtaler. Det kan også være aktuelt med hjelp til å utvikle sosiale relasjoner og til å komme inn i arbeidsrettede og/eller aktivitetsfremmende tiltak. Helsetjenester er nødvendig for en del.

Avhengig av brukernes behov kan hjelpen ytes i form av fast bemanning eller som ambulerende tjenester. Fast bemanning kan være både på dag- og nattid, eventuelt bare på dagtid med tilkallingsmuligheter om natten. Modeller med ambulerende tjenester innebærer at bemanningen knyttes til en base, der tjenestene gis i brukerens hjem.

10.6.4 Boligbehov hos personer med rusavhengighet og psykiske lidelser

Det har vært en betydelig nedbygging av de store behandlings- og omsorgsinstitusjonene de siste 30 årene. Dette gjelder også innen behandling av psykiske lidelser og rusmiddelmissbruk. Samtidig er det bygget opp nye kommunale tilbud og poliklinisk behandling underlagt helseforetakene. I en rapport fra NIBR redegjøres det for oppgaveforskyvningen mellom 1. og 2. linjetjenesten.⁵⁵ Den viser at i perioden fra 1998 til 2008 er antall døgnplasser i psykiatrien redusert med 1 400, noe som tilsvarer 24 pst. Samtidig økte antall voksne utskrevet fra døgnbehandling med 68 pst., til 49 200. Den betydelige reduksjonen av antall plasser har vært mulig gjennom kortere opphold. I 1998 var den gjennomsnittlige oppholdstiden 66 døgn, i 2008 var den redusert til 28 døgn.

Innen rusbehandling har det vært en tilsvarende utvikling med økt fokus på polikliniske tilbud og kortere behandlingsopplegg. Tilbud om ettervernsboliger og «halvveishus» er ikke lenger en like stor del av behandlingen. For å skape bedre livskvalitet for rusavhengige har kommuner etablert lavterskeltilbud og væresteder uten krav om rusfrihet. Boligbehovet for en person som mottar skadereduserende bistand, er ikke nødvendigvis det samme som for en som har blitt rusfri.

Rapporten «Den vanskelige fortsettelsen» fra Fafo (2004) viser at en stor andel av de som har behov for bolig, også har behov for tjenester. Også rapporten «Tjenestetilbud til personer med psykiske lidelser» fra Helsetilsynet (2007) understre-

ker et udekket boligbehov for personer med psykiske lidelser.

Rapportering fra kommunene kan tyde på at en del opplever arbeidet som mer krevende enn tidligere fordi flere brukere har mer sammensatte problemer. Særlig utfordrende er det å etablere gode tiltak for personer med dobbeltdiagnoser.⁵⁶ Utfordringene knytter seg gjerne til det å skape relasjoner og komme i en posisjon der det er mulig å gi tjenester på en god måte, både for brukere og ansatte i tjenesteapparatet. Et helhetlig tilbud for den enkelte må gi rom for kontakt, trygghet og tillit.

10.6.5 Individuell plan

Individuell plan (IP) skal være det fremste redskapet for å oppnå en mer langsiktig og helhetlig tenkning overfor brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Målet er at det skal føre til bedre samordning, forutsigbarhet og koordinering av tjenestene. I evalueringen av strategien *På vei til egen bolig* anbefaler NIBR at IP bør benyttes for å strukturere overgangen fra midlertidige boligløsninger til permanent bolig.⁵⁷

Retten til IP ble først hjemlet i helselovgivningen i 2001. Det ble i tillegg tydeliggjort som en pasientrettighet i pasientrettighetsloven. Senere har IP kommet med både i sosialtjenesteloven og i Lov om sosiale tjenester i NAV. Dette er en rettighet hjemlet i lov for en rekke brukergrupper. Brukeren trekkes aktivt inn som «eier» av planen, og utfordringer med å ivareta taushetsplikten for ulike aktører blir redusert fordi de inkluderes i samarbeidet. Det skal til enhver tid være en av tjenesteyterne som har hovedansvaret for kontakt med brukeren, og som koordinerer innsatsen. Initiativet til en IP kan komme fra brukeren selv eller fra pårørende, mens hovedansvaret for utarbeidelsen ligger i tjenesteapparatet.

Studier viser at det har vært en økning i anvendelsen av IP i arbeidet med bostedsløse i kommunene.⁵⁸ Det har vært lagt ned et betydelig arbeid fra flere av de statlige aktørene for å øke kunnskapen om hvordan IP kan anvendes. I rapporteringen for tilskudd til oppfølgingstjenester i 2009, kommer det for eksempel fram at over 700 av de

⁵⁵ Brevik, I. (2010): *Oppgavefordelingen mellom 1- og 2. linjetjenesten. Om utviklingen i pleie- og omsorgstjenestene 1988–2007*, NIBR-rapport 2010:1.

⁵⁶ Hyggen, C. (2009): *Boligsosiale midler. Rapportering tilskudd til styrking og utvikling av tjenester i bolig for bostedsløse*. Tabellnotat for 2009, Fafo.

⁵⁷ Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15.

⁵⁸ Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38.

om lag 2300 brukerne har IP.⁵⁹ Rapporteringen viser også at arbeidet med å innføre IP står sentralt i mange av kommunene og tiltakene som får midler. Mange av kommunene rapporterer om at de er i ferd med å etablere, innføre og tilby IP til brukerne. Samtidig er det en del av brukerne som ikke ønsker en slik plan. Alternative tilbud kan da være ukeplaner, samarbeidsavtaler, tiltaksplaner eller oppfølgingsplaner.

10.6.6 Økonomisk rådgivning og forvaltning av inntekt

Et av resultatmålene for strategien *På vei til egen bolig* var at antall begjæringer om utkastelser skulle reduseres med 50 pst. og at antall utkastelser skulle reduseres med 30 pst.

Personer som blir kastet ut av boligen har ofte et problem med å disponere økonomien, selv om de i utgangspunktet kan ha tilstrekkelig inntekt til å betale husleien. Oppfølging og bistand til økonomiforvaltning er derfor viktige virkemidler for å unngå utkastelser. Kommunene skal ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer. Hjelp til å få oversikt over den økonomiske situasjonen, til å redusere utgiftene, informasjon om rettigheter og plikter, og kontakt med namsmannen og kreditorer, er blant temaene som kommunene kan bistå med.

Godt samarbeid mellom leier, utleier, namsmannen og kommunen er også sentralt for å løse vanskelige situasjoner med husleierestanser. Selv om namsmannen bare har en formell rolle som iverksetter av en tvangshandling, tar mange namsmenn et aktivt ansvar for å avverge utkastelser gjennom kontakt med kommunen og leier.⁶⁰ Også flere kommunale boligbedrifter varsler NAV-kontoret ved mislighold av leieforholdet.

Kommunene kan også bistå med økonomisk disponering gjennom å opprette autotrekk i banken for husleieinnbetaling, eller inngå avtale med den enkelte om forvaltning av inntekt. Frivillig forvaltning kan for eksempel være basert på at kommunen forvalter en bankkonto som dekker utgifter til husleie, strøm og andre faste utgifter. Kommunene ser gjerne disse virkemidlene i sammenheng med for eksempel økonomisk rådgivning.⁶¹

Frivillig forvaltning av inntekt er samtidig et virkemiddel som byr på ulike former for praktiske utfordringer, og som praktiseres ulikt i kommuner og NAV-kontor. Det kan blant annet være en utfordring hvis trygdeutbetalingene kommer på ulike tidspunkt i løpet av måneden. Det kan også være utfordringer med frivillig forvaltning basert på midlertidige ytelser hvor brukeren skal levere inn et meldekort til NAV.⁶²

Økonomisk bistand skal som klar hovedregel gis direkte til den som har krav på det. Dette fastslås i lov om sosiale tjenester i NAV § 22 første setning, og i Folketrygdloven § 22-1. Ytelser som borgerne har rettskrav på kan ikke begrenses uten særskilt hjemmel i lov. Det kan for eksempel ikke bestemmes at utbetaling skal skje direkte til utleier, eller at det settes som vilkår for ytelsen at husleien skal kunne utbetales slik.

For ytelser etter lov om sosiale tjenester i NAV må det legges til grunn at det er en viss adgang til å etablere en slik ordning (§ 21 siste avsnitt, jf. § 20) om at det kan vedtas at stønad helt eller delvis skal gis i form av varer og tjenester. Dette fremgår imidlertid ikke klart av bestemmelsen, som nok er utformet med sikte på andre type ytelser. Retten til å sette et slikt vilkår er i alle fall ganske snever, og det er usikkert hvor langt den rekker.

I folketrygdloven finnes det ingen tilsvarende regel. Stønadmottaker har et ubetinget rettskrav på direkte utbetaling, hvis ikke man har truffet vedtak om tvungen forvaltning av ytelser etter folketrygdloven § 22-6. Bestemmelsen kan iverksettes der stønadsmottaker ikke «er i stand til å disponere ytelsen selv pga. sinnslidelse, psykisk utviklingshemming, alvorlig mental svekkelse, hjerneskade eller rusmiddel- eller medikamentmisbruk (...). Det samme gjelder når en person åpenbart bruker sine trygdeytelser til skade for seg selv eller en person som han eller hun forsørger eller plikter å forsørge.» Vedtaket etter denne bestemmelsen kan avgrenses til å gjelde trekk i trygden til løpende husleie og kan gjelde en bestemt periode.⁶³

Med utgangspunkt i retningslinjer fra Rikstrygdeverket fra 2005 har også en del kommuner praktisert en ordning med direkte trekk i trygd til husleie etter Folketrygdloven § 22-6, med forenklet saksbehandling og uten skriftlige vedtak. Arbeidsdepartementet har i 2010 gitt en nærmere omtale av denne praksisen.⁶⁴ Departementet kon-

⁵⁹ Hyggen, C. (2009): *Boligsosiale midler. Rapportering til skudd til styrking og utvikling av tjenester i bolig for bostedsløse*. Tabellnotat for 2009, Fafo.

⁶⁰ Holm, A. og K. C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

⁶¹ AGENDA Utredning & Utvikling AS (2005): *Forvaltning av inntekt for å forhindre bostedsløshet 2005*.

⁶² Ibid.

⁶³ Brev fra arbeidsministeren til Byombudet, Kristiansand kommune, 9.2010.

kluderer med at det ikke er rettslige skranker mot å videreføre ordningen med forenklet saksbehandling og uten skriftlige vedtak, hvis den enkelte ønsker det og personen etter NAV-kontorets vurdering oppfyller kravene til tvungen forvaltning. Departementet mener samtidig at det som hovedregel bør fattes skriftlige vedtak, av hensyn til at den enkelte ikke skal utsettes for utilbørlig press.

10.7 Utvalgets vurderinger

10.7.1 Hvorfor blir det ikke færre bostedsløse?

Utvalget er av den oppfatning at utviklingen av arbeidet med bostedsløshet de siste ti årene har vært positiv. Gjennom Prosjekt bostedsløse vokste det fram en erkjennelse av at bolig bør være et selvstendig mål for bistand, og ikke noe den enkelte skal måtte kvalifisere seg til ved for eksempel å være rusfri. Behovet for oppfølging skal heller ikke være avgjørende for om den enkelte skal få hjelp til å etablere seg i en bolig. Støtte og tjenester bør i utgangspunktet ytes uavhengig av hvor og hvordan du bor. Arbeidet de senere årene har også vist at bostedsløshet ikke bare er en problemstilling som storbyene må jobbe med, men også mellomstore og små kommuner.

Det finnes ingen enkeltfaktorer som kan forklare hvorfor kartleggingene ikke viser færre bostedsløse. Innsatsen gjennom Prosjekt bostedsløse og strategien *På vei til egen bolig* har resultert i en rekke botilbud til bostedsløse personer. Også oppfølgingstiltak og rutiner for forebygging er etablert i kommunene for å redusere bostedsløshet. Uten denne innsatsen ville tallet på bostedsløse sannsynligvis vært høyere.

Et større tjenesteapparat og økt bevissthet om boligsituasjonen til vanskeligstilte, fører til at flere bostedsløse personer kommer i kontakt med tjenesteapparatet. Dermed er trolig flere bostedsløse personer kjent av hjelpeapparatet i dag enn tidligere. Dette kan være en av årsakene til at kartleggingene ikke viser at antall bostedsløse går ned.

10.7.2 Unge bostedsløse

Utvalget finner det bekymringsfullt at flere unge blir bostedsløse. Overgangen fra barnevernets omsorg til selvstendig voksenliv og/eller uplanlagte utflyttinger fra barndomshjemmet, fører til

at noen kommer i en utsatt posisjon i ung alder. Uten støtte fra trygge voksenpersoner kan bostedsløshet bli resultatet.

Bostedsløshet fører med seg eller forsterker problemer med å fullføre skole, være i arbeid, rusmiddelbruk, kriminalitet, psykisk helse og sosiale nettverk. Tverretattlig og tverrfaglig samarbeid er nødvendig for å forebygge bostedsløshet, og for at unge skal tilbys bolig med nødvendig oppfølging. Skole, barnevern, sosialkontor, boligkontor og behandlingsapparatet for psykiatri og rus må jobbe sammen. *Utvalget* kan ikke se at den offentlige samordningen er god nok i dag.

10.7.3 Bolig- og tjenestemodeller som ivaretar individuelle behov

Utvalget mener det er uheldig at bruken av midlertidige botilbud øker. En stabil og trygg bosituasjon er en forutsetning for god helse og sosial deltakelse i samfunnet. *Utvalget* har derfor valgt å foreslå en lovparagraf som forsterker kommunens ansvar for å gi nødvendig hjelp til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. kapittel 12 om rollefordelingen mellom stat og kommune.

Det er særlig uheldig at barn opplever å bli henvist til midlertidige botilbud, og i noen tilfeller bli boende der over lengre tid. Bruk av midlertidige botilbud overfor barn og unge bør unngås så langt det er mulig. Barnefamilier bør få et tilbud om permanent bolig i ordinære bomiljø.

Utvalget ser at den store gruppen som opplever å bli boende i midlertidige botilbud over lengre tid, er personer med rusavhengighet og personer med både rusavhengighet og psykiske lidelser. For mange av disse personene vil oppfølgings-tjenester være en forutsetning for en stabil bosituasjon. Bolig- og tjenestemodeller som ivaretar de individuelle behovene er grunnleggende for å hjelpe flere over i mer varige boligløsninger.

Kommunene trekker ofte frem mangel på egnede boliger og oppfølgingstjenester som hindringer i arbeidet med å skaffe flere en varig bosituasjon. *Utvalget* mener at kommunene også har behov for et boligsosialt fagmiljø som kan utfylle pleie- og omsorgstjenestene. Mål og tiltak for å oppnå varige bosituasjoner bør integreres i det øvrige planverket som kommunen har for den sosiale boligpolitikken.

10.7.4 Forebygging

Sårbar overgang i personers liv kan være starten på en marginaliseringsprosess ved at de kom-

⁶⁴ Ibid.

mer i en posisjon som gjør dem mer sårbare. Det å være uten bolig vil innvirke på en slik prosess.

Dersom en pasient etter utskrivelse fra psykiatrisk behandling blir bostedsløs eller kommer i en uegnet bosituasjon, vil sykdomsbildet kunne forverres og behovet for ny behandling bli akutt. Personer som har sonet er også en sårbar gruppe, der mangel på god og trygg bolig vil kunne føre til nye tilbakefall til kriminelle handlinger.

Et positivt aspekt ved strategien *På vei til egen bolig* var det sterke forebyggingsperspektivet. Ved å ta utgangspunkt i situasjoner, og ikke målgrupper, fanger man opp sårbare overganger som kan øke risikoen for bostedsløshet. Dette er en strategi som fortsatt må tillegges stor vekt. Særlig viktig er det at forebyggingsperspektivet integreres i arbeidet med å hjelpe utsatte unge.

10.7.5 Bistand til økonomisk disponering

Utvalget har tro på at godt boligsosialt arbeid kan styrke den enkeltes evne til selv å ta ansvar for egen bosituasjon og liv. Gjennom råd og veiledning kan en bistå brukere til å forvalte egen økonomi på en god måte. Dette kan handle om å bistå til etablering av autogirotrekk av husleie på samme tidspunkt som trygden utbetales. Andre vil, etter råd og veiledning, finne det hensiktsmessig med frivillig forvaltning eller avtale om automatisk trekk for betaling av husleie. Et godt samarbeid mellom den enkelte kommune og NAV for avtale om husleietrekk av alle typer trygdeytelser, er en viktig suksessfaktor for å få til gode ordninger for stønadsmottakere som har problemer med egen økonomiforvaltning.

Etter det *utvalget* kjenner til er det ikke store samarbeidsproblemer mellom den enkelte kommune og NAV med å få på plass trekkordninger i varige trygdeytelser. NAV aksepterer husleietrekk i de tilfeller hvor det er inngått avtale med stønadsmottaker om frivillig trekk i varige trygdeytelser. Derimot er det mer problematisk å få på plass trekkordninger knyttet til temporære trygdeytelser som arbeidsavklaringspenger mv. *Utvalget* foreslår at NAV også i disse tilfeller må imøtekomme trekkavtaler som inngås mellom stønadsmottakeren og den enkelte kommune for trekk i temporære trygdeytelser.

For øvrig vil *utvalget* bemerke at det ikke bare er stønadsmottakere som kan komme i den situasjonen at de trenger oppfølgingstjenester for å sikre at husleien blir betalt og opprettholde en sta-

bil bosituasjon. Det meldes fra mange kommuner at dette problemet gjør seg gjeldende også i andre grupper av leiere som ikke mottar offentlige ytelser. Det er viktig at kommunene har tilstrekkelig fokus på disse utfordringene. Dette handler om å utvikle gode systemer for oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet, og ikke minst økonomisk rådgivning til den enkelte som trenger bistand for å opprettholde en trygg boligsituasjon.

Regelen om at trygdeytelser og økonomisk sosialhjelp skal gis direkte til den som har krav på det, står sterkt i norsk rett. Det er gode grunner for det. Tvungen forvaltning av inntekt er en form for umyndiggjøring av stønadsmottakeren som kan være både krenkende og egnet til å bryte ned hans eller hennes selvspekt. Dette kan være direkte skadelig for sosial rehabilitering. *Utvalget* legger til grunn at dersom kommunene har ressurser og kompetanse til å utøve godt boligsosialt arbeid, vil det i de aller fleste tilfeller være unødvendig å ty til et så sterkt virkemiddel som tvungen forvaltning for at beboere skal kunne overholde husleieforpliktelser.

Tvungen forvaltning bør bare benyttes når alt annet slår feil. *Utvalget* mener at gjeldende bestemmelser antakelig ivaretar de hensynene som *utvalget* vektlegger. *Utvalget* mener at situasjoner hvor det er klar og akutt fare for at personen vil miste sin bolig, bør kunne vurderes i henhold til bestemmelsen i folketrygdlovens § 22-6. Det er samtidig viktig at det går tydelig fram at tvungen forvaltning kan avgrenses til trekk til husleie, og ikke må omfatte hele inntekten. Bestemmelsene om tvungen forvaltning bør også i størst mulig grad være harmonisert med ulike støtteordninger, slik at dette virkemidlet ikke avhenger av om støtten er varig eller midlertidig trygd, sosialhjelp eller bostøtte.

Forvaltning av inntekt kan medføre problemer med rettsikkerheten, og det krever derfor gode saksbehandlingsrutiner. Når det gjelder kommunale leiere kan det være en utfordring at kommunene har økonomiske insentiver til å inngå avtaler om frivillig forvaltning. Det kan oppstå uheldig press om å gå inn på en avtale, for eksempel som vilkår for husleiekontrakt. Det kan også være vanskelig å trekke en presis grense mellom reelle frivillige avtaler etablert etter stønadsmottakers ønske, og avtaler som har kommet i stand etter det stønadsmottaker har opplevd som et press. *Utvalget* understreker at avtaler med kommunale leiere skal være frivillige.

10.8 Utvalgets tiltak

10.8.1 En samordnet innsats for unge

Utvalget mener at unge som trenger hjelp av kommunen skal slippe å måtte forholde seg til flere kontaktpersoner i tjenesteapparatet. Tilbakemeldinger fra unge er at systemet er lite oversiktlig og fremmedgjørende. Unge som står i fare for å bli bostedsløse eller er bostedsløse har trolig flere utfordringer som de trenger hjelp til å løse. Dermed kreves det en samordnet innsats fra flere tjenesteytere. Kommunen bør ha en ansvarlig person som holder i stafettpinnen når unge skal hjelpes ut av den vanskelige situasjonen.

I evalueringen av Prosjekt bostedsløse ble det anbefalt at kommuner bør utarbeide en felles bolig- og omsorgsstrategi for ungdom. *Utvalget* støtter anbefalingen. Strategien bør inngå i kommunens øvrige planverk for den sosiale boligpolitikken.

Utvalget er opptatt av den sårbare posisjonen mange barn med omsorg fra barnevernet er i. Det er nødvendig å øke bevisstheten og ressursene i barnevernet slik at flere barn, som har vært i fosterhjem, institusjon eller ettervern, kan få en trygg bosituasjon. *Utvalget* viser til at hjelp til bolig er et av de vanligste ettervernstiltakene, og at det er av avgjørende betydning at barn og unge sikres et forsvarlig og godt botilbud etter de har vært i fosterhjem eller institusjon. *Utvalget* mener det bør utredes hvorvidt det offentlige ansvar i tilstrekkelig grad er regulert i lovverket.

10.8.2 Beredskapsplaner for bostedsløse barnefamilier

Kartleggingen i 2008 viste at det var om lag 230 familier som ble registrert bostedsløse, og at det omfattet om lag 400 barn. På grunn av et relativt begrenset omfang bostedsløse barnefamilier vil det være lite hensiktsmessig å utarbeide egne strategier for denne gruppen. *Utvalget* mener likevel at det må stilles krav til kommunene om å ha beredskapsplaner til bruk dersom barnefamilier står i fare for å bli eller har blitt bostedsløse. Husbanken bør i sin dialog med kommunene vektlegge betydningen av disse planene.

Hensynet til barns levekår og muligheter til sosial inkludering bør være førende ved bistand til barnefamilier. *Utvalget* mener det er et viktig prinsipp at barnefamilier så raskt som mulig får hjelp til å etablere en varig bosituasjon i et ordinært bomiljø. Bruk av midlertidige boliger for barnefa-

milier skal unngås og en eventuell kommunal bolig bør være i et ordinært bomiljø.

I dag finnes det en varslingsregel i husleieloven som gir utleier adgang til å varsle kommunen i situasjoner der leier står i fare for å bli kastet ut fra boligen. Regelen trådte i kraft i 2007 og bør evalueres. *Utvalget* mener at regjeringen bør utrede hvorvidt det vil være hensiktsmessig å innføre en varslingsplikt i tilfeller der barnefamilier står i fare for å bli kastet ut.

10.8.3 En samlet statlig innsats

Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å samordne statlige tilskuddsordninger som har til dels overlappende og supplerende formål. Ved etablering av tiltak bør kommunene kunne søke om midler til både kompetanseutvikling, boliginvestering og oppfølgingstjenester. Slik kan staten gjennom tilskuddene stimulere til flere helhetlige løsninger der bolig og tjenester ses i sammenheng. Samtidig vil kommunene i større grad oppleve den statlige innsatsen som koordinert og oversiktlig. I kapittel 12 foreslår *utvalget* flere tiltak for å samordne innsatsen overfor kommunene. *Utvalget* foreslår blant annet at Husbanken bør gis et mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken.

Utvalget mener at økt oppmerksomhet på arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet er påkrevd. Det er helt nødvendig at politisk og administrativ ledelse i stat og kommune prioriterer arbeidet. Klare nasjonale mål vil bidra til en større grad av samordning og forankring av arbeidet, og gi et grunnlag for erfaringsutveksling mellom kommuner og mellom kommune og stat.

Utvalget vil presisere at gjennomføringen av tiltakene i all hovedsak må skje i kommunene. Et godt og velfungerende boligsosialt arbeid i kommunene, godt hjulpet av fleksible, statlige ressurser gjennom Husbanken og andre statlig virksomheter, er derfor den beste måten å løse utfordringene med bostedsløshet på. Arbeidet bør integreres som et prioritert område i samarbeidsavtalene mellom kommunene og Husbanken. Det er imidlertid viktig at bostedsløse ikke avgrenses til en egen gruppe. Den politiske tilnærmingen bør rettes mot utsatte situasjoner som kan føre til bostedsløshet, og til etablering av flere bolig- og tjenestemodeller som ivaretar individuelle behov.

10.8.4 Oppfølgingstjenester i bolig

Utvalget mener det er behov for en satsing for å hjelpe flere med rusavhengighet, alvorlige psy-

kiske lidelser og dobbeltdiagnoser inn i en varig og stabil bosituasjon. En slik satsing bør innebære kompetanseutvikling i kommunene, flere boliger og en styrking av oppfølgingstjenester.

Uten oppfølgingstjenester som er tilpasset individuelle behov, vil mange slite med å kunne mestre boforholdet sitt. *Utvalget* mener at staten bør stimulere til utvikling av oppfølgingstjenester, der utvikling av gode modeller og midler til å utvikle det ordinære tjenesteapparatet, står sentralt. *Utvalget* tilrår at tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig, som arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter, blir styrket med 30 mill. kroner.⁶⁵ Tilskuddet skal styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta bostedsløse personers og rusavhengiges behov for oppfølging i bolig.

Tiltaket må ses i sammenheng med *utvalgets* forslag om å styrke Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd med 80 mill. kroner, jf. kapittel 12. I tillegg foreslår *utvalget* at Husbankens tilskudd til utleieboliger styrkes slik at 2500 flere boliger kan fremskaffes over en femårsperiode, jf. kapittel 9 om kommunal utleie. *Utvalget* understreker at

⁶⁵ Kap. 621, post 63 Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig.

for en del av disse brukerne, kan det være nødvendig med en generell styrking av ulike deler av den kommunale tjenesteytingen. Styrkingen må være utover det som en slik boligsatsing med styrket tilskudd til oppfølging i bolig gir rom for. Dette må tas hensyn til i den framtidige utviklingen av kommuneøkonomien.

10.8.5 Bolig som en del av behandlingen

I Stoltenbergutvalgets rapport om narkotika⁶⁶ ble det foreslått at en trygg bosituasjon bør defineres som en del av behandlingen og legges inn i individuell plan. *Utvalget* støtter opp om forslaget. En stabil bosituasjon er en forutsetning for vellykket behandling. *Utvalget* mener at spesialisthelsetjenesten (rus og psykiatri) har ansvar for å starte en prosess med kommunen for å etablere et egnet botilbud i god tid før utskrivelse. Brukere skal ikke skrives ut uten at det er et egnet botilbud i kommunen. Å sende brukere tilbake til kommunen uten et egnet bosted kan reversere behandlingseffekter og hindre rehabilitering.

⁶⁶ Rapport om narkotika. Stoltenbergutvalget. Avgitt 16. juni 2010.

Del IV
Roller og organisering i boligpolitikken

Kapittel 11

Boligsosialt arbeid i kommunene

Den sosiale boligpolitikken er et viktig felt i seg selv. Samtidig inngår politikkområdet som en forutsetning for gjennomføring av en helhetlig og god velferdspolitik. Den sosiale boligpolitikken berører mange ansvars- og fagområder, og for å lykkes er det avgjørende med en bred felles forståelse av utfordringer og løsninger. Kommunene gjør en stor og viktig innsats for å hjelpe flere vanskeligstilte til en trygg bosituasjon. Kravet til organisering og planlegging gjør det boligsosiale arbeidet utfordrende. Selv om situasjonen er ulik fra kommune til kommune, finnes det en del felles problemstillinger. Formålet med dette kapitlet er å identifisere suksessfaktorer som kan lette det boligsosiale arbeidet i kommunene og øke måloppnåelsen. Erfaringer fra enkeltkommuner benyttes for å vise eksempler på hvordan den kommunale gjennomføringen løses.¹

Basert på gjennomgangen av det boligsosiale arbeidet i kommunene og neste kapittel om rollefordeling mellom stat og kommune, vil utvalget tilrå tiltak for hvordan den offentlige innsatsen kan øke måloppnåelsen. Tiltakene behandles samlet i neste kapittel.

11.1 Ulike premisser – ulike kommuner

Lokale, nasjonale og internasjonale forhold legger direkte og indirekte premisser for kommunenes boligsosiale arbeid.

Alderssammensetning, folketall og levekår er trekk ved befolkningen som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester.² Disse faktorene

fordeler seg ulikt mellom kommunene og varierer over tid. I Oslo kommune, og også i de andre storbyene, er andelen med lavere levekår høyere enn i små og mellomstore kommuner.³ Dette bildet gjenspeiles også i andelen vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. kapittel 6.

Endringer i fordelingen av ansvar og oppgaver har også betydning for kommunene og deres arbeid med vanskeligstilte. Deinstituasjonaliseringen har påvirket den kommunale virkeligheten, både boligpolitisk og innenfor helse- og omsorgsområdet. Samhandlingsreformen er enda et eksempel på at kommunens rolle som velferdsprodusent utvides og styrkes. Reformen skal etter planen tre i kraft fra 2012, og gir kommunene større ansvar, flere oppgaver og ressurser. Særlig blir de kommunale helse- og omsorgstjenestene styrket. Behovet for flere boliger tilpasset tjenester vil trolig øke som følge av denne reformen.

Makroøkonomiske forhold som boligpriser, rentenivå og sysselsettingsrate påvirker situasjonen på boligmarkedet, og dermed også etterspørselen etter boligsosiale tjenester og boliger i kommunene. Antall tvangssalg er lavt i oppgangstider, og relativt større i nedgangstider. Dette viser potensiell risiko for tap for lavinntektsgrupper med små marginer. Det er også funnet sammenhenger mellom tvangssalg av boliger og arbeidsledighet.⁴

Flyktingtilstrømmingen til Norge påvirker også etterspørselen etter boligsosiale tjenester i kommunene. Det er kommunene som bosetter flyktninger og mange kommuner ivaretar oppgaven godt. Antall flyktninger som skal bosettes varierer fra år til år. I 2010 ble det bosatt 5797 flyktninger, der 669 var enslige mindreårige.⁵

¹ Utvalget har sendt ut spørreskjema til en del kommuner om deres boligsosiale arbeid. Det er svar fra disse som benyttes i kapitlet. Kommunene som har gitt innspill er Arendal, Bergen, Fredrikstad, Hamar, Kongsvinger, Kristiansand, Levanger, Lillehammer, Malvik, Oslo, Stavanger og Ålesund. Svarene er ikke nødvendigvis klarert med kommunens ledelse.

² Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet.

³ NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

⁴ Holm, A. og K.C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010): *Årsrapport 2010*.

11.2 Hva er boligsosialt arbeid?

I dette kapitlet legges det en vid forståelse til grunn for begrepet boligsosialt arbeid, det vil si det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det skilles også mellom operative og strategiske oppgaver i kommunene.⁶

De operative oppgavene kan grupperes i tre: Boliganskaffelse, økonomisk støtte til å betjene boutgifter og oppfølging i bolig. *Boliganskaffelse* er tjenester som skal bidra til at personer kan etablere seg i egen eid eller leid bolig. Kommunene har flere virkemidler som kan benyttes. Tildeling av kommunal bolig er et virkemiddel som de fleste kommuner benytter. Tildeling av startlån, tilskudd til etablering og bostøtte er de viktigste økonomiske virkemidlene for å bidra til at vanskeligstilte etablerer seg i eid bolig. For å bistå personer i det private leiemarkedet, tilbyr mange kommuner garanti for depositum eller kontant depositum. Kommunene gir også råd og veiledning til å etablere seg i det kommunale leiemarkedet og til å kjøpe bolig. Midlertidig botilbud er også en del av disse tjenestene.

Økonomisk støtte til å betjene boutgifter er tiltak som mange vanskeligstilte har behov for. Tildeling av statlig bostøtte er en rettighetsbasert ordning og et virkemiddel alle kommuner er pålagt å benytte, jf. § 10 i husbankloven. Enkelte kommuner har også etablert egne bostøtteordninger. I tillegg går en del av utbetalt sosialhjelp til boligformål.

Oppfølging i bolig er for mange en forutsetning for å kunne mestre bo- og livssituasjonen. Nivået på oppfølgingstjenestene varierer ut ifra den enkeltes behov, alt fra omfattende tjenester som følge av rus og psykiatri, til mindre tjenester som forvaltning av økonomi. Andre eksempler på tjenester er veiledning, opplæring og bistand til å utføre praktiske gjøremål i boligen, til å overholde økonomiske forpliktelser og til å nyttiggjøre seg andre tiltak og tjenester. Det kan også dreie seg om nødvendig helsehjelp, følge til tannlege, hjelp til arbeid eller aktivitet, eller hjelp til å gjenopprette kontakt med familie.

Den strategiske delen av kommunenes boligsosiale arbeid kan dreie seg om å vurdere og fastsette mål for de ulike virkemidlene, bestemme kapasiteten til det enkelte virkemidlet, fremskaffe økonomiske midler, og avgjøre hvor og av hvem de ulike oppgavene skal løses. I tillegg innebærer

⁶ Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport nr. 18/08.

de strategiske oppgavene å sikre rapportering og evaluere effekten av arbeidet. Ansvaret ligger hos den administrative og politiske ledelsen.

11.3 Ressursbruk

Det offentlige finansierer en rekke tiltak som skal bidra til at vanskeligstilte får tilgang til bolig og mulighet til å opprettholde boforholdet. De fleste statlige ordninger til bolig og boutgifter bevilges over statsbudsjettet og videretildeles gjennom Husbanken (bostøtte, tilskudd og lån). I tillegg finnes det flere tilskuddsordninger til oppfølging i bolig for særskilte grupper, som personer med rusavhengighet og psykiske lidelser. Virkemidlene er nærmere beskrevet i vedlegg 4. Kommunenes ressursbruk på feltet er blant annet knyttet til oppfølgingstjenester i bolig, sosialhjelp til boligformål, og investering, forvaltning og vedlikehold av boliger. Enkelte kommuner subsidierer også husleien i de kommunalt disponerte boligene ved å sette en lavere husleie enn kostnadsbasert leie eller ved å tilby kommunal bostøtte.

NIBR har på oppdrag for utvalget beregnet ressursbruken i stat og kommune til boligsosiale formål.⁷ Slike beregninger synliggjør gråsonene mellom boligpolitikk, sosialpolitikk og helsepolitikk. Til grunn for beregningene gjøres det avgrensninger som virker inn på estimatene. Estimaten må forstås som overslag mer enn eksakte beløp, og dermed tolkes med stor forsiktighet. Rapporten er heller ikke en samfunnsøkonomisk analyse der ressursbruken blir sett i sammenheng med alternative virkemidler eller der kostnaden ved ikke å gjøre noe blir inkludert.

I 2009 var den samlede ressursbruken på politikkområdet om lag 7 mrd. kroner.⁸ Til sammenligning var de indirekte subsidiene til boligeiere i 2010 om lag 55 mrd. kroner, jf. kapittel 7 om eierlinja.⁹ Av beløpet på 7 mrd. kroner var ca. 3,1 mrd. kroner statlig bostøtte og tilskudd til private gjennom Husbanken, og 1,3 mrd. kroner var statlige tilskudd for boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling. NIBR stipulerte at subsidiert leie av kommunalt disponerte boliger, kommunal bostøtte, kommunenes administrasjonsutgifter forbundet med Husbankens ordninger, og sosialhjelp til

⁷ Kvinge, T. og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3.

⁸ Statens og kommunenes utgifter til bygging av omsorgsboliger og sykehjem, og utgifter til hjemmetjenester og booppfølging, inngår ikke i de 7 mrd. kr.

⁹ Prop. 1 LS (2010–2011) *Skatter og avgifter 2011* Finansdepartementet.

boligformål, utgjorde 2,4–2,6 mrd. kroner. Kommunene får kompensert for deler av sine utgifter gjennom statlige tilskudd og kompensasjon for merverdiavgift.

I tillegg har NIBR beregnet samlede hjemmetjenester for aldersgruppen 18–66 år til 16,8 mrd. kroner. NIBR skriver at dette synes å være den største utgiftsposten for kommunene, men de har ikke kunnet skille mellom oppfølging i bolig og andre former for hjemmetjenester.

Sosialhjelp til boligformål er beregnet til 1,3 mrd. kroner for 2009. Samme år ble det utbetalt 2,6 mrd. kroner i statlig bostøtte. I 1998 ble det beregnet at 2,2 mrd. kroner av sosialhjelpen gikk til boligformål, og det ble utbetalt 1,4 mrd. kroner i statlig bostøtte.¹⁰ Det indikerer at behovet for sosialhjelp til boligformål har blitt redusert i takt med økte utbetalinger av statlig bostøtte. Andre faktorer, som lavere minstepensjoner og høy styringsrente, kan også ha spilt inn. Fra 1993 til 2008 gikk tallet på sosialhjelpsmottakere tilbake år for år, fra nær 165 000 mottakere i 1993 til litt over 109 000 i 2008. I 2009 snudde denne utviklingen, ved at tallet på mottakere økte med 7,5 pst. til 117 653. 4,64 mrd. kroner ble utbetalt i sosialhjelp i 2009.¹¹

Rapporten indikerer at kostnader og inntekter til utleie og drift av kommunale boliger går tilnærmet i balanse når den kommunale utleiesektoren ses under ett, på tross av at husleiene er beregnet å være subsidiert med om lag 700 mill. kroner. Samtidig viser KOSTRA-tallene at kommunene har ført opp statlige tilskudd og kompensasjon som inntekter på om lag 700 mill. kroner, det vil si om lag samme størrelsesorden som subsidiene til husleiene. Det betyr likevel ikke at sektoren går i balanse for alle kommuner. Det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til inntekter og utgifter i denne sektoren.

Utgiftsberegningene tar heller ikke hensyn til alle sider ved kostnadsbildet, deriblant verdiendringer på boligene, binding av kapital ved å eie boliger, og inntekter og utgifter over tid. Mange kommuner har hatt store utgifter ved å bygge opp en utleiesektor, som de nå høster inntekter av gjennom nedbetalte boliger.

NIBR skriver:

«Når kommunene eier boliger som de igjen leier ut, bindes det opp kapital. Eiendomsmassen krever også utgifter til renter, vedlikehold og drift. Kapitalen må eventuelt lånes inn og boliggjelden kan medføre dårligere kredittverdighet for kommunen, problemer med å skaffe lån til andre formål eller høyere rente (risikopremie) på nye lån. Vi har ikke muligheter til å studere slike størrelser her.»

Kvinge, T. og P. Medby (2011), s. 51

NIBR har også utarbeidet en rapport der formålet er å belyse økonomiske effekter av boligsosial politikk, både for enkeltpersoner, kommuner og stat.¹² Det er særlig fokus på kommunaløkonomiske effekter. NIBR presenterer seks fiktive historier om personer/familier med boligsosiale problemer. Hver av historiene presenteres med alternative forløp: I det første forløpet setter kommunen hovedsakelig inn kortsiktige og ad hoc pregede løsninger, og bistand som bare oppfyller lovens minstekrav. Det andre forløpet beskriver en alternativ boligkarriere, hvor kommunen tilbyr mer aktiv bistand, arbeider langsiktig og forebyggende, og der bolig og oppfølging i bolig ses i sammenheng med andre tjenester.

Ved å ha en aktiv, forebyggende innsats vil kostnadene for kommunene være lavere i tre av de seks historiene. For staten vil kostnadene være lavere i fem av de seks historiene. Det er også noen scenarioer hvor kostnadene øker for kommunen, men hvor den enkelte får et bedre liv og hvor staten sparer penger. I andre tilfeller vil både den enkelte, stat og kommune komme bedre ut som følge av en aktiv, forebyggende politikk.

Rapporten presenterer likevel ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, noe forskerne også presiserer. Analysen beregner ikke nytten av at enkeltpersoner får et bedre liv. Andre kostnader, som samfunnets kostnader ved kriminalitet, er heller ikke regnet med. Rapporten kan derfor ikke si noe om hvilke tiltak som bør og ikke bør gjennomføres.

Forebygging og aktiv innsats som stabiliserer livene til personer i ustabile livssituasjoner kan spare samfunnet for kostnader. Rapporten peker likevel på at dette ikke alltid er tilfelle, og sier noe om hvilke faktorer som gjør det lønnsomt for kommunene og for staten. Botilbud med langvarig og omfattende tjenesteoppfølging kan gjøre det ulønnsomt for kommunene. Samtidig er midlertidige botilbud kostnadskrevenende, slik at varige til-

¹⁰ Stamsø, M.A. og S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*, Prosjektrapport nr. 288, Norges byggforskningsinstitutt.

¹¹ Statistikk fra SSB om økonomisk sosialhjelp, endelige tall 2009 <http://www.ssb.no/soshjelp/>.

¹² Barlinthaug, R. m.fl. (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, NIBR-rapport 2011:8.

bud med oppfølging allikevel kan bli det mest lønnsomme alternativet. Rapporten peker på den store økonomiske betydningen av at personer kommer i arbeid. Kommer personene ut av statlige trygde- og stønadsordninger og over i inntektsgivende arbeid, vil det gi sparte utbetalinger og økte skatteinntekter.

11.4 Kommunal gjennomføring

God gjennomføring av det boligsosiale arbeidet må imøtekomme en del krav. For det første må arbeidet ivareta politiske mål, for det andre forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingen og for det tredje må arbeidet utføres kostnadseffektivt slik at man oppnår best mulig tjenestetilbud for lavest mulig kostnader.¹³ Disse kravene viser til en praksis der man i tillegg til å dekke ulike behov i befolkningen, også sikrer effektiv og målrettet bruk av knappe ressurser og at brukerne behandles riktig og rettferdig. Helhetlig organisering og god planlegging er forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen. Med bakgrunn i blant annet Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet¹⁴ kan utfordringene oppsummeres slik:

- Organiseringen av det boligsosiale arbeidet i staten og kommunene er fragmentert
- Det boligsosiale arbeidet er ikke godt nok forankret politisk og administrativt
- Boligsosiale handlingsplaner er ofte ikke integrert i øvrig planverk
- Utviklingstiltak blir ikke videreført i kommunenes drift når statlige tilskudd opphører
- Oversikten over boligbehovet til vanskeligstilte på boligmarkedet er utilstrekkelig
- Egnede boliger med oppfølgingstjenester er ofte en mangelvare
- Husbankens økonomiske virkemidler ses i for liten grad i sammenheng

I dette kapitlet er følgende suksessfaktorer konstruert for å gjenspeile utfordringene:

- Suksessfaktor 1: Samordning
- Suksessfaktor 2: Forankring og eierskap
- Suksessfaktor 3: Overordnet strategi for arbeidet
- Suksessfaktor 4: Boligsosial kompetanse

¹³ Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport nr. 5/11.

¹⁴ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

- Suksessfaktor 5: Økonomiske ressurser

Suksessfaktorene er dels overlappende og står til en viss grad i et avhengighetsforhold til hverandre. Nedenfor redegjøres det for suksessfaktorene og ved hjelp av erfaringer fra enkeltkommuner synliggjøres ulike løsninger.

11.4.1 Suksessfaktor 1: Samordning

11.4.1.1 Fragmentert organisering

Strukturelle egenskaper ved kommunene, som for eksempel størrelse, ser ikke ut til å ha påvirket organiseringen på en avgjørende måte.¹⁵ Det er derfor vanskelig å gjenkjenne tydelige modeller for organiseringen. Enkelte trekk går likevel igjen: Enheter under bygg-, eiendoms- og tekniske etater har ofte en rolle i framskaffing og forvaltning av kommunale boliger. NAV-kontorene og sosialtjenesten treffer ofte vedtak om oppfølgingstjenester i bolig, bostøtte og startlån. Tverretatlige team benyttes gjerne ved tildeling av boliger, og servicekontorene saksbehandler ofte bostøtte.

Et typisk kjennetegn ved norske kommuner er at forvaltningen av virkemidlene er spredt på mange enheter på det operative nivået. Dette gjelder særlig i de større kommunene.¹⁶ Den fragmenterte organiseringen kan til en viss grad forstås ut fra et historisk perspektiv. Kommunale boliger har gjerne blitt etablert for bestemte grupper og forvaltet av sektorene som hadde ansvar for den helhetlige omsorgen for gruppen. Kravet om en profesjonell forvaltning av de kommunale boligene har bidratt til en sentralisert boligforvaltning, og dermed også til en ytterligere fragmentering av arbeidet. Anbefalinger om å skille utfører- og bestillerrollen har trolig bidratt til at kommunene blir mer like i organiseringen, men til en større grad av fragmentering innad i kommunen.

Den fragmenterte organiseringen stiller krav til samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, noe som er en stor utfordring for mange av kommunene.¹⁷ Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet at virkemidlene ikke ses i sammenheng, og at koordineringen av virkemidlene ikke fungerer godt nok på kommunalt nivå.¹⁸ Dette

¹⁵ Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport nr. 18/08.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport nr. 5/11.

kan føre til at vanskeligstilte ikke får den hjelpen de kunne ha fått, og at effekten av en samlet virkemiddelbruk ikke blir tilstrekkelig i forhold til innsatsen. Mange kommuner regner for eksempel ikke med bostøtte i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån. I tillegg svarer nesten halvparten av kommunene at de ikke vurderer om startlån kan være et bedre virkemiddel for dem som bor i, eller som søker om, kommunal bolig.

En fragmentert organisering kan være tilsiktet og har også sine klare fordeler. De boligsosiale tiltakene er ofte innvevd i ulike velferdsfelt som krever innsats fra ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet. Enkelte boligsosiale tiltak kan, og skal, ikke isoleres fordi de er «dømt til å eksistere i et samspill med mange andre tiltak».¹⁹

De aller fleste vanskeligstilte som oppsøker kommunen vil ha «enkle» boligbehov, som for eksempel hjelp til å betjene boutgiftene eller til å finne en bolig i det private leiemarkedet. Andre har behov for sammensatte tjenester, og i slike situasjoner er det en forutsetning at det kommunale tjenesteapparatet er samordnet på tvers av sektorer. Manglende samarbeid og koordinering gjør det vanskelig å tilpasse helhetlige og individuelle løsninger, og fører med seg en risiko for at de boligsosiale virkemidlene ikke når hele gruppen.

11.4.1.2 NAV og boligsosialt arbeid

Opprettelsen av NAV-kontor har ført til en omorganisering av det kommunale tjenesteapparatet. Reformen har aktualisert spørsmålet om hvordan det boligsosiale arbeidet skal organiseres, herunder hvorvidt virkemidlene skal plasseres ved eller utenfor kontoret.

Bolig er sammen med rustjenester, flyktningstjenesten og gjeldsrådgivning de tjenestene som hyppigst integreres i NAV-kontorene.²⁰ Av 360 NAV-kontor har 76 % lagt forvaltning av boligvirkemidler til kontoret. Å legge forvaltningen av boligvirkemidlene til NAV kan representere økt koordinering av det boligsosiale arbeidet, men det kan også føre til oppsplitting av ansvarsområdet.

Kommunene er gitt stor organisasjonsfrihet. Samtidig førte opprettelsen av NAV-kontorene til visse innskrenkninger. Plikten til å skaffe midlertidige botilbud for dem som ikke klarer det selv, er forankret i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 at arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokalt kontor som ivaretar oppgavene for kommunen som følger av lov om sosiale tjenester i NAV.²¹ I kapittel 12 om rollefordelingen mellom stat og kommune, foreslår *utvalget* at kommunene blir gitt frihet til selv å avgjøre organiseringen.

11.4.1.3 Samarbeid mellom kommunene og statlige aktører

I tillegg til samordning internt i kommunen, er det behov for dialog mellom kommuner og statlige aktører. Særlig relevant er det i forbindelse med utskrivelse fra institusjon, frigivelse fra soning eller i overgangen fra omsorg i barnevernet til egen bolig. Hvis den det gjelder ikke har bolig, kan overgangene føre til bostedsløshet. Statlige aktører som spesialisthelsetjenesten, kriminalomsorgen og det statlige barnevernet må ha samordningsrutiner med den enkeltes hjemkommune. Noen kommuner har et godt samarbeid med de statlige aktørene, og har rutiner som skal ivareta overgangene. Dette gjelder imidlertid ikke alle. Disse forholdene fører til både forskjellsbehandling og økt risiko for tilbakefall, og dermed en ineffektiv bruk av begrensede behandlingsressurser. I kapittel 10 om arbeidet med bostedsløshet redegjøres det nærmere for sårbare overganger. *Utvalget* foreslår blant annet at spesialisthelsetjenesten som behandlingssted bør ha et ansvar for å starte en prosess med kommunene slik at egnede botilbud kan etableres i god tid før utskrivelse.

11.4.1.4 Veien mot bedre samordning

NOVA har på oppdrag for Husbanken undersøkt hvordan utvalgte kommuner har forsøkt å løse utfordringer med organisering og planlegging av det boligsosiale arbeidet.²² Ut fra sine analyser kan ikke NOVA anbefale én organisasjonsmodell framfor en annen.

¹⁸ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

¹⁹ Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport nr. 5/11.

²⁰ Aars, J. og D.A. Christensen (2011): *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-avtalene*, Uni-Rokkansenteret Notat 1:2011.

²¹ Kjellevoid, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

²² Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport nr. 5/11.

Enkelte forhold kan likevel trekkes frem. Det er behov for en klar organisasjonsstruktur med tydelig ansvarsfordeling og retningslinjer for gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver. Dette forutsetter at kommunene har klare operative mål, og god kjennskap til virkemidlene med tilfredsstillende rammer. Det er behov for oversikt over situasjonen på boligmarkedet og over ulike vanskeligstilte grupper. Det må være etablerte rapporteringsrutiner for å sikre informasjonsflyt og løpende evaluering. Videre peker NOVA på betydningen av felles forståelse, tydelig ansvarsfordeling, medvirkning og boligfaglig kompetanse. NOVAs anbefaling er at kommunene primært bør stimuleres til å reflektere over egen situasjon, slik at de kan legge strategiske planer som tar høyde for de sosiale utfordringene og potensielle løsnings-

11.4.2 Suksessfaktor 2: Forankring og eierskap

På det strategiske nivået handler forankring om kommunal planlegging og planstrategier, og på det operasjonelle nivået handler det om iverksetting. En utfordring for kommunene er å sikre at det strategiske og operative nivået er godt koordinerte. Uten en felles forståelse av strategiske mål vil disse trolig oppleves som lite realistiske hos operative organer, og rapporteringen av resultater vil ikke være tilstrekkelig målbare. Samtidig bør initiativ til boligsosiale mål og tiltak være forankret i administrativ og politisk ledelse. Politisk for-

Boks 11.1 «Alt henger sammen med alt»

Lillehammer kommune deltar i Husbankens utviklingsprogram. De har gjennomført en foranalyse som viser at kommunen har en fragmentert organisering av tjenester og uklar ansvarsfordeling. Kommunen har igangsatt en gjennomgang av ansvars- og oppgavefordelingen i og mellom de ulike tjenesteområdene. Målet er å bedre samhandlingen, ressursutnyttelsen og derigjennom det totale tilbudet til dem som trenger boligsosial hjelp. Lillehammer kommuner viser til at «alt henger sammen med alt». Hva som gjøres innenfor ett tjenesteområde får konsekvenser for andre områder, og for den vanskeligstilte som trenger hjelp.

ankring er en viktig forutsetning for videreføring av tiltak.²³

Hamar kommune var en av de første kommunene som inngikk et langsiktig partnerskap med Husbanken. Kommunestyret vedtok en boligplan som inneholder en handlingsdel for boligsosiale mål og tiltak. I økonomi- og handlingsplan for samme periode er det boligsosiale arbeidet fulgt opp med bevilgninger. Kommunen trakk fram bred politisk forankring som viktig for arbeidet med planen.

Uavhengig av nivå på forankringsprosessene blir deltakelse og eierskap ansett som sentrale elementer i forankringsprosesser.²⁴ Kristiansand kommune har i sitt innspill til utvalget trukket fram involvering av frivillige og private organisasjoner som nyttig i arbeidet med boligsosial handlingsplan. Organisasjonene har engasjement for boligsosiale spørsmål, og har nyttige innspill og ideer.

11.4.3 Suksessfaktor 3: Overordnet strategi for det boligsosiale arbeidet

Arendal kommune er blant kommunene som arbeider med å sette boligsosiale mål og tiltak i en helhetlig sammenheng. Kommunen ønsker blant annet å knytte den boligsosiale handlingsplanen tettere sammen med rusmiddelpolitisk handlings-

Boks 11.2 Sammen mot et felles mål

Levanger kommune er med i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Som en del av dette samarbeidet har en gruppe fra kommunen deltatt på et kompetanseutviklingsprogram med mål om å etablere en ny boligsosial handlingsplan. For å skape forankring og en felles forståelse av arbeidet, ble gruppen bredt sammensatt av representanter fra politisk ledelse, brukerorganisasjon, boligforvaltningen, NAV, psykisk helse og oppfølgingstjenesten, og helse- og omsorgstjenesten. Målet med arbeidet synes å være klart: Kommunen ønsker å bli bedre til å etablere individuelle tiltak som hjelper den det gjelder. Hver enkelt som sliter med å bo har sin historie og må hjelpes på sin måte.

²³ Hansen, I.L. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo*, Fafo-rapport 2007:38.

²⁴ Hanche-Dalseth, M. m.fl. (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010*, Møreforskning Volda Rapport nr. 11.

plan og helse- og omsorgsplan. Også Ålesund kommune trekker fram betydningen av å se flere av kommunens handlingsplaner i sammenheng. Rådmannen har derfor satt ned et utvalg som skal gjennomgå planene, slik som rusplan, omsorgsplan og psykiatriplan.

I St.meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* ble kommunene oppfordret til å utvikle handlingsplaner for boligetablering og etablering av utleieboliger. Som en oppfølging av meldingen, ble prosjektet Lokale boligsosiale handlingsplaner opprettet i Husbanken i 2000. Prosjektet varte i to år, og er siden integrert i Husbankens ordinære virksomhet. I dag står boligsosial planlegging sentralt i Husbankens samarbeid med kommuner.

Det er ikke konkretisert eller operasjonalisert hvordan kommunene skal følge opp den boligpolitiske planleggingen, jf. plandelen i plan- og bygningsloven. Boligsosiale mål og tiltak kan inngå som en egen kommunedelplan i kommuneplanens samfunnsdel, eller som en frittstående plan til et område i kommuneplanen eller en kommunedelplan. Det er fra flere hold anbefalt at boligsosiale mål og tiltak forankres i kommuneplanen, og i sentralt planverk som arealplan, reguleringsplan og økonomiplan.²⁵ Boligsosiale mål og tiltak skal være sektorovergrepene, og bør derfor gjenspeiles i kommunenes planforankring for blant annet å legge til rette for økonomisk forpliktelse til gjennomføring av tiltak.

I sitt innspill til utvalget vurderer Kongsvinger kommune planarbeid slik:

«I forbindelse med planlegging av utarbeidelse/revidering av kommuneplan bør hver kommune dels foreta en gjennomgang av hvilke planer/delplaner/fagplaner/temaplaner som finnes i kommunen og dels å kartlegge hvilke planer som er nødvendig å få utarbeidet. Oppbyggingen av planstrukturen må struktureres, antall planer bli redusert og innholdet i en handlingsdel må forankres i økonomiplan og budsjett. Handlingsplaner som ikke kan forankres økonomisk må ikke vedtas.»

I sin rapport *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier* (2011) skriver NOVA at det «å drive en strategisk fundert politikk er en kontinuerlig læreprosess». Premisser som legges for kommunenes boligsosiale arbeid endrer seg over tid. En strate-

gisk plan for det boligpolitiske arbeidet må derfor oppdateres med jevne mellomrom og videreutvikles ved behov.

Det finnes ikke en fullstendig oversikt over hvordan kommunene har valgt å forankre det boligsosiale arbeidet strategisk i øvrige plandokument. Undersøkelser viser at mange kommuner har etablert boligsosiale handlingsplaner, men at planene ikke brukes aktivt i utformingen av det praktiske boligsosiale arbeidet.²⁶ Bare et fåtall kommuner har rutiner for å rapportere resultatene av de virkemidlene de bruker, noe som svekker evalueringen av planens treffsikkerhet og grad av måloppnåelse.

Boks 11.3 Boligsosiale mål og tiltak integrert i øvrig planverk

I Malvik kommune inngår boligpolitikken i strategiprosessen for samfunnsutviklingen. Den boligsosiale handlingsplanen med mål og veivalg er innlemmet i kommuneplanens samfunnsdel. De boligpolitiske tiltakene blir satt opp i prioritert rekkefølge i økonomiplanperioden. Malvik kommune mener at en suksessfaktor for forankring av arbeidet har vært at kommunen har organisert et sentralt boligteam direkte under rådmannen.

Stavanger kommune har utarbeidet en boligsosial handlingsplan som gjenspeiles i både utbyggingsplanen, handlings- og økonomiplanen og kommuneplanen. I arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen var forankring i administrativ ledelse og bred involvering viktig. I det videre arbeidet er kommunen opptatt av at politiske utvalg holdes oppdatert, og blir orientert om viktige saker og utviklingstrekk innenfor det boligsosiale området.

Oslo kommune har en melding om sosiale boligvirkemidler som er behandlet av bystyret. Både bystyremeldingen og de lokale boligsosiale handlingsplanene er dokumenter som følges opp. Overordnede mål og tiltak i bystyremeldingen danner premisser for arbeidet som gjøres i Oslo, og konkrete tiltak utkvitteres. De lokale boligsosiale handlingsplanene følges opp av bydelene, og kartlegginger brukes som grunnlag for utvikling av tjenestene.

²⁵ Ibid.

²⁶ Rambøll Management (2008): *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*.

11.4.4 Suksessfaktor 4: Boligsosial kompetanse

Kravene til kompetanse og kunnskap i kommunene har endret seg i takt med den generelle utviklingen av den sosial boligpolitikken. Dagens krav favner bredere enn tidligere og er av mer sosialpolitisk karakter. Overordnet kan man skille mellom kompetanse om virkemidlene og god forvaltning av disse, om boligtiltak til personer med oppfølgingsbehov og om kommunal planlegging av boligsosial politikk.

I forvaltningen av de økonomiske virkemidlene er det behov for å tenke helhetlig boligsosialt arbeid. Det er flere individrettede ordninger enn tidligere, og effekten av ordningene ligger dels i samspeilet mellom dem. Riksrevisjonen har vist at mange kommuner ikke ser virkemidlene i sammenheng. For eksempel blir arbeidet med bostøtte betraktet som en økonomisk oppgave og bemannet ut ifra det.²⁷ Dermed står arbeidet med bostøtten i fare for å bli redusert til ren forvaltning

framfor å være et av flere virkemidler i et helhetlig boligsosialt arbeid.²⁸

Metodeutvikling er en viktig del av arbeidet med bostedsløshet. I Prosjekt bostedsløse (2000–2004) ble det utviklet en faglig tilnærming til personer med sammensatte behov. Økt kunnskap om bostedsløse personers behov har trolig også bidratt til den holdningsendringen som har kjennetegnet utviklingen de siste ti årene: Alle kan bo, det er tjenestene det kommer an på. Økt kompetanse om gode bolig- og tjenestemodeller vil kunne gi betydelige besparelser for kommunene i deres arbeid.

I sitt innspill til utvalget skriver Fredrikstad kommune følgende om sammenhengen mellom tjenester og kompetanse:

«Den største utfordringen er å kunne møte de ulike behovene med et variert hjelpetilbud. Det er en helhetlig prosess å tilrettelegge for rett boligtildeling og tilstrekkelig bemanning med fokus på myndiggjøring og ivaretagelse av ressurser hos

²⁷ Østerby, S. (2007): *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*, NIBR-rapport 2007:4.

²⁸ Nordvik, V. m.fl. (2011): *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*, NOVA-rapport 2/2011.

Boks 11.4 Studier i boligsosialt arbeid

Studier i boligsosialt arbeid gir kunnskap om boligsosialt arbeid, boligpolitikk og universell utforming. Nedenfor følger noen eksempler:

- Høgskolen i Buskerud tilbyr videreutdanningkurs spesielt for helsepersonell som jobber i en hjemmebasert setting med personer med sammensatte sosiale problemer som f. eks. mennesker med psykiske lidelser og rusmisbrukere. Undervisningen fokuserer på tre hovedområder: Boligen og nærmiljøets betydning for helse, boligbehov i velferdsstaten og boligen som arena for tjenesteyting.
- Høgskolen i Bergen fokuserer på boligplanlegging, prosjektarbeid og prosessledelse. Studiet skal kvalifisere studentene til å delta i planarbeid og utforming av boliger for brukere med spesielle behov. Videreutdanningen retter seg spesifikt mot helsepersonell som skal jobbe i en hjemmebasert setting med personer med sammensatte sosiale problemer.
- Høgskolen i Bodø tar for seg boligsosialt arbeid i lys av boligpolitikk, sosialpolitikk og lokalmiljø. Studiet skal gjøre studentene i stand til å delta i boligsosialt arbeid med en grunnforståelse av boligens betydning gene-

relt og for særlige grupper spesielt. Studiets målgrupper er personer som arbeider i det boligsosiale feltet, spesielt ansatte i kommunal boligforvaltning, ansatte i kommunale boligtiltak for brukergrupper med særlige behov og ansatte i NAV som arbeider med boligspørsmål.

- Høgskolen i Nord-Trøndelag har et eget studium for boligsosiale ledere i kommunene. Dette er et nytt videreutdanningstilbud som skal bidra til å øke forståelsen for og utvikle ferdigheter i tverretatlig- og faglig samarbeid.
- Høgskolen i Oslo har et studium i boligsosialt arbeid knyttet til rus/psykiatri. Studiet skal utvikle en dypere forståelse og videreutvikle kunnskaper om boligsosialt arbeid. Betydningen av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, og samarbeidet mellom offentlig og privat sektor innenfor rus og psykiatri, vektlegges. Integrasjon av teoretisk kunnskap med erfaringer i boligsosialt arbeid settes i fokus. Målgruppene er ansatte i offentlige etater, frivillige organisasjoner og boligsamvirke som arbeider boligsosialt med personer som har psykiske lidelser og rusproblemer.

den enkelte. Det krever tilstrekkelig bemanning med variert kompetanse og en god koordinering av personalressurser.»

En av de viktigste utfordringene for den strategiske ledelsen i kommunene er å skape betingelser for kompetansebygging gjennom kontinuerlig læring for alle.²⁹ Det er behov for rutiner som sikrer rapportering og kartlegging av erfaring, og rutiner for å spre kunnskapen ut til organisasjonsmedlemmene.

Økt boligsosial kompetanse i kommunene er et av målene for Husbankens virksomhet. Et viktig virkemiddel i dette arbeidet er boligsosial kompetansetilskudd. Kompetansetilskuddet skal blant annet styrke kommunenes planlegging, tilrettelegging og løsninger innenfor det boligsosiale arbeidet. Tilskuddet skal bidra til modell- og metodeutvikling for arbeidet med vanskeligstilte, utvikling av samarbeidsrutiner, utvikling av forebyggende tiltak og økt kompetanse og kunnskap om velfungerende boligsosialt arbeid.

Husbanken bidrar også til etablering av boligsosiale studier ved flere høyskoler i landet. Målet er å styrke den boligsosiale kompetansen hos fagpersoner som jobber med vanskeligstilte på boligmarkedet.

11.4.5 Suksessfaktor 5: Økonomiske ressurser

Frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd, og midlene kan disponeres fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Fordelingen av frie inntekter skal skje slik at alle kommuner kan tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Kommunesektoren har hatt relativ sterk inntektsøkning de senere årene. For perioden 2005 til 2011 er den samlede realøkningen i inntekter beregnet til 48 mrd. kroner. Dette tilsvarer en økning på om lag 17 pst. Inntektsøkningen må imidlertid ses i sammenheng med nye og utvidede oppgaver til kommunesektoren og en sterk økning i folketallet som innebærer flere tjenestemottakere.

Kommuner med en svak økonomi vil kunne ha utfordringer med å utvikle velferdsordningene, herunder den sosiale boligpolitikken. Dette forsterkes av at arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i liten grad er lovregulert, og kan bli nedprioritert ved stramme kommunebudsjetter.

De øremerkede ordningene som Husbanken forvalter er nødvendige for å motivere og legge til rette for at kommunene kan prioritere arbeidet. Kunnskapen om virkemidlene og kompetansen til å forvalte dem er viktig for å målrette ressursene.

Innspill fra kommunene til utvalget viser at den økonomiske situasjonen legger sterke begrensninger. I Malvik kommune fører kommunens anstrengte økonomi til at det er store etterlep av vedlikeholdet i de kommunale boligene, noe som bidrar til at de ofte er uegnet til formålet og i dårlig forfatning.

Bergen kommune viser til en utvikling der husstandene som etterspør kommunale boliger generelt sett har dårligere levekår enn tidligere. Et økt antall husstander har behov for individuell oppfølging i boligen, og tjenestene må ytes fra flere deler av det kommunale tjenesteapparatet. Tjenestene har tunge driftsmessige konsekvenser.

11.5 Samarbeidspartnere

11.5.1 Husbanken som kommunal støttespiller

Husbanken er en viktig samarbeidspartner for mange kommuner. Deres innsats og kompetanse anses som verdifull, noe *utvalget* har fått bekreftet gjennom sitt arbeid. Både Husbankens kompetanse og de økonomiske ordningene anses som nyttige for kommunenes utviklingsarbeid. Dette bildet kommer også fram i flere undersøkelser og evalueringer.³⁰ Husbanken og andre statlige aktører som har betydning for kommunenes boligsosiale arbeid blir omtalt i kapittel 12.

11.5.2 Kommunesamarbeid

Som følge av omfanget og kompleksiteten i oppgavene som kommunene har fått, har også behovet for samarbeid over kommunegrensene økt. Mer enn 230 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere. Gjennom interkommunalt samarbeid kan mer robuste fagmiljøer etableres. Det er stor organisasjonsfrihet for oppgaver kommunene påtar seg frivillig, mens det for samarbeid om lovpålagte oppgaver blir stilt visse krav til organisatoriske løsninger.

I Husbankens arbeid generelt, og i arbeidet med satsingskommuner spesielt, vektlegges samarbeid og erfaringsarenaer mellom kommunene.

²⁹ Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport nr. 5/11.

³⁰ Se blant annet Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafo-rapport 2008:06.

Flere av Husbankens satsingskommuner har påtatt seg et regionalt ansvar for boligsosial utvikling gjennom forpliktelse i samarbeidsavtalen. Dette innebærer at omkringliggende kommuner involveres i arbeidet, og at det skjer en regional kunnskapsdeling.

11.5.3 Frivillig sektor og private aktører

De frivillige organisasjonene er viktige samarbeidspartnere for det offentlige i velferdspolitikken.³¹ Frivillige organisasjoner, grupper og sammenslutninger er sentrale arenaer for deltakelse, innflytelse og fellesskap, og utgjør med dette tale- og uttrykk for vanskeligstilte grupper i samfunnet. Et eksempel på slikt samarbeid var i Prosjekt bostedsløse (2001–2004), der tre frivillige organisasjoner deltok som selvstendige aktører.

I den sosiale boligpolitikken representerer frivillige organisasjoner også tjenesteytere, både gjennom å skaffe boliger og yte tjenester til personer som har behov for oppfølging. Frivillige aktører kan yte både lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester. Skal en frivillig organisasjon utføre lovpålagte tjenester på vegne av kommunene, skal ytelsen være avtalebasert.

Det er ulik praksis fra kommune til kommune hvorvidt de velger å samarbeide med frivillig sektor. Frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner har ofte kompetanse som er nyttig i det boligsosiale arbeidet, og som tjenesteytere kan de avlaste det kommunale tjenesteapparatet. Samtidig må kommunene selv ha eierskapet og ta ansvaret for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er viktig for å kunne se tjenestene i sammenheng med andre velferdsområder.

Boligbyggelagene har tradisjonelt sett hatt en sentral plass i boligpolitikken, blant annet som samarbeidspartnere i boligforsyningen i sentrale kommuner. Kommunene eier ofte boliger i borettslagene og fremleier disse til vanskeligstilte. Noen kommuner bruker også boligbyggelag som forretningsførere for boligstiftelsene sine, mens andre kommuner har satt bort forvaltningen av kommunalt disponerte boliger til boligbyggelag.

Statsstøttereglene bestemmer hvordan politikken kan utformes og på hvilken måte virkemidler kan benyttes. Blant annet forbyr disse reglene konkurransevridende statsstøtte, men støtte gitt direkte til forbruker er innenfor regelverket. Lov og forskrift om offentlig anskaffelse skal legges til

grunn i kommunenes anskaffelser. Anskaffelser skal være basert på konkurranse og alle potensielle leverandører skal behandles likt.

11.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det i dag er et stort gap mellom befolkningens behov, krav og forventninger på den ene siden, og tilgjengelige økonomiske ressurser og tilgang på faglig kompetanse på den andre siden. Dette er en utfordring også for kommunenes evne til å gjennomføre en god og helhetlig sosial boligpolitikk.

Helhetlig organisering og god planlegging er en forutsetning for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Behovet for god organisering og planlegging har økt de siste årene, og vil trolig fortsette å øke. Boligtiltak må oftere ses i sammenheng med tjenester, og utviklingen forsterker avhengighetsforholdet mellom bolig og andre velferdsområder. Kommunene får flere og mer differensierte oppgaver, og dermed øker behovet for å se boligen som del av den samlede porteføljen.

Samordning, forankring, overordnet strategi for arbeidet, boligsosial kompetanse og økonomiske ressurser er faktorer som *utvalget* mener er viktige for å oppnå et målrettet og effektivt boligsosialt arbeid i kommunene. Kommunene som har gitt innspill til utvalget viser at det finnes flere veier til målet. *Utvalget* mener at kommunen må ta eierskapet til utviklingen av arbeidet. Kommunene kan selv best vurdere hvordan arbeidet skal organiseres, og derfor må det lokale handlingsrommet være stort. Kommunene bør finne *sine* løsninger ut ifra *sin* situasjon.

Utvalget mener at alle kommuner med boligsosiale utfordringer må knytte mål og tiltak til arbeidet, og at disse inngår som en integrert del i kommunens planer. Gjennom planarbeidet kan overordnede mål fastsettes. Rapporteringen skal legges til rette for evaluering og forbedring. Planene er et viktig verktøy i styringen av det boligsosiale arbeidet, også i tider der eksterne påvirkningsfaktorer endrer seg. *Utvalget* mener at en strategisk tilnærming til politikkkfeltet er viktig for å forebygge boligsosiale problemer. Bedre forebygging og en helhetlig tilnærming til den enkelte vil kunne gi besparelser, både innenfor det boligsosiale arbeidet og andre velferdsområder. *Utvalget* mener at det er behov for å utvikle metoder for økonomiske analyser av sosial boligpolitikk videre, selv om slike analyser har teoretiske og praktiske utfordringer. Analysene er viktige som grunnlag for kostnadsfordelingen mellom stat og kommune.

³¹ St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet.

Utvalget mener at kommunene må bli tilstrekkelig kompensert for oppgavene de er pålagt å gjøre overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Husbanken er en støttespiller for mange kommuner. Utgangspunktet er at kommunene selv skal være pådrivere for utvikling av arbeidet. Tilbakemeldinger fra kommunene som har inngått langsiktige partnerskap med Husbanken, tilsier at etatens rolle både er riktig og viktig. *Utvalget* mener at Husbankens rolle overfor kommunene bør forsterkes og videreutvikles, jf. kapittel 12 om rollefordeling mellom stat og kommune.

Utvalget mener at Husbanken, sammen med utvalgte kommuner, bør igangsette forsøksprosjekt med mål om å øke fleksibiliteten i tilskuddsforvaltningen. For eksempel kan slike kommuner få et større handlingsrom til selv å vurdere hvorvidt tilskuddene skal gå til utleieboliger eller eieretablering.

Et sterkt fagmiljø er viktig for både å iverksette den sosiale boligpolitikken, og for at erfaringer fra det operative arbeidet inngår som grunnlag i den strategiske planleggingen i kommunene.

Fagmiljøet vil kunne sette relevante problemstillinger på dagsorden, og arbeide aktivt i skjæringspunktet mellom sektorer og nivåer. Med andre ord kan fagmiljøet være en pådriver og legge premisser for utviklingsarbeidet.

Kommunene står fritt til å velge sine samarbeidspartnere. I et så komplekst og krevende politikkområde som den sosiale boligpolitikken, kan det være nyttig med samarbeid mellom flere kommuner. *Utvalget* trekker fram viktigheten av Husbankens rolle som tilrettelegger også for samarbeid på tvers av kommunegrenser. Det er positivt at flere av Husbankens satsingskommuner har påtatt seg et regionalt ansvar for boligsosial utvikling. En del kommuner kan også vise til langt og nyttig samarbeid med frivillig sektor, boligbyggelag og andre private aktører.

I neste kapittel redegjøres det for rollefordelingen mellom stat og kommune i den sosiale boligpolitikken. Gjennomgangen av det boligsosiale arbeidet i kommunene utgjør et viktig bakteppe for de vurderingene og tiltakene som fremmes der.

Kapittel 12

Rollefordelingen mellom stat og kommune

I dette kapitlet redegjøres det for rollefordelingen mellom stat og kommune. Styringsformene på politikkområdet blir gjennomgått, og de statlige aktørene som påvirker den sosiale boligpolitikken blir presentert. Det blir gjort rede for Husbankens rolle som boligsosial støttespiller for kommunene. Til slutt presenteres *utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak for hvordan den offentlige innsatsen kan øke måloppnåelsen. Et viktig spørsmål er hva som må til for at kommunene kan hjelpe flere vanskeligstilte til en tilfredsstillende bosituasjon.

12.1 Rammevilkår

Det er et nasjonalt mål å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor. Kommunene skal ha rammevilkår som setter dem i stand til å løse sine oppgaver, både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere, og som demokratiske arenaer.¹ Dette innebærer at kommunene må ha rom til å prioritere tjenester i tråd med lokale forhold. Et prinsipp for statlig styring er at dialog og veiledning i størst mulig grad skal benyttes, framfor absolutte pålegg og krav.

Innenfor den sosiale boligpolitikken baserer statens styring seg i all hovedsak på å tilby økonomiske ordninger til prioriterte formål, og kompetanseoppbygging og veiledning gjennom Husbanken. Lovregulering er i liten grad benyttet på politikkområdet.

12.1.1 Dialog og veiledning

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS² skal være en arena for dialog og samarbeid. Et av formålene med ordningen er å erstatte lovbaserte og øremerkede virkemidler med dialog.

¹ Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet H-2186.

² Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

Konsultasjonsordningen kan ses på som en arena for statlig styring, men også en kanal for kommunal medvirkning.³ Som en del av ordningen er det inngått samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS på enkeltområder. Siden 2005 har det vært avtaler om arbeidet med bostedsløshet⁴ og boligsosialt arbeid⁵. Som følge av samarbeidet har Kommunal- og regionaldepartementet og KS blant annet arrangert årlige boligsosiale lederkonferanser. På disse konferansene utveksler statlige og kommunale aktører erfaringer, og diskuterer strategier for arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet.

Utover samarbeidet med konsultasjonsordningen, samarbeidsavtalen med KS og eventuelle oppdrag i tildelingsbrevene til fylkesmennene, går den formaliserte dialogen med kommunene i all hovedsak gjennom Husbanken, jf. kapittel 12.3.

12.1.2 Økonomiske virkemidler

Kommunesektorens frie inntekter kan disponeres fritt uten andre føringer enn gjeldende lover og regler. Formålet er at kommunene skal ha frihet til å prioritere tjenester innenfor en samlet økonomisk ramme.

Økonomisk sosialhjelp, etter lov om sosiale tjenester i NAV, er en subsidiær ytelse. Ordningen er et nedre økonomisk sikkerhetsnett for dem som ikke har andre muligheter til å sørge for sitt livs-

³ Indset, M. og J.E. Klausen (2008): *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*, NIBR.

⁴ Samarbeidsavtalen om arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet gjaldt fra 2005 til 2007. Avtalen ble inngått av regjeringen ved den gang Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (koordinator) og kommunesektoren ved KS.

⁵ Samarbeidsavtalen om boligsosialt arbeid gjaldt fra 2008–2010. Avtalen ble inngått mellom regjeringen ved den gang Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (koordinator) og kommunesektoren ved KS. Det samarbeides nå om å inngå en ny samarbeidsavtale.

opphold. Stønaden går også til boutgifter, strøm og oppvarming av bolig, og en betydelig del av utbetalingene går til slike boligformål.⁶ Kommunenes sosialhjelpsutgifter er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene. Kommunene mottar kompensasjon for sosialhjelpsutgifter til flyktninger som har vært bosatt i Norge i mindre enn fem år gjennom integreringstilskuddet.⁷

Gjennom Husbanken tilbyr staten lån, tilskudd og bostøtte til enkeltpersoner for at de skal kunne skaffe seg og beholde en bolig. Husbanken gir også tilskudd til kommuner, selskaper, stiftelser og lignende for anskaffelse og utbedring av kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte, og til kommuner for anskaffelse og utbedring av omsorgsboliger og sykehjem. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har en helsepolitisk begrunnelse, som også bidrar til boligpolitisk måloppnåelse. Husbanken forvalter en forskningspost og et boligsosialt kompetansetilskudd. Midlene skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, og til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt. En oversikt over Husbankens økonomiske virkemidler finnes i vedlegg 4.

Flere departementer og underliggende virksomheter finansierer ordninger som direkte eller indirekte er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Blant annet forvalter Arbeids- og velferdsdirektoratet en tilskuddsordning til sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, herunder tilskudd til boligsosialt arbeid.⁸ Fylkesmannen forvalter deler av ordningen etter oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hovedformålet med tilskuddsordningen er å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan bidra til å dekke den enkeltes behov for oppfølging i bolig. Helsedirektoratet forvalter tilskudd til kommunalt rusarbeid⁹ der formålet er å øke kapasiteten i det kommunale rusarbeidet, slik at mennesker med rusproblemer får et helhetlig, tilgjengelig og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Tilskuddet kan blant annet benyttes til oppfølgingstjenester i bolig. Direktoratet forvalter også tilskudd til arbeid med psykisk helse i kommunene.¹⁰ En oversikt over relevante statlige ordnin-

ger ut over de Husbanken forvalter, finnes også i vedlegg 4.

NIBR har beregnet den samlede ressursbruken i stat og kommune til direkte boligsosiale formål til om lag 7 mrd. kroner i 2009, jf. kapittel 11.3.¹¹

12.1.3 Lovregulering

Kommunenes ansvar for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en lovbestemt plikt. I all hovedsak er ansvaret formulert i offentlige dokumenter der kommunene er oppfordret til å ta ansvaret gjennom økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon.¹² Kommunen har noen plikter i arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet, og borgerne har rettigheter. De mest relevante gjennomgås nedenfor.

12.1.3.1 Det kommunale medvirkningsansvaret for vanskeligstilte

Etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) § 15 skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

I lov om sosiale tjenester § 3-4 er det også tilføyd at medvirkningsansvaret omfatter boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. § 3-4 er foreslått videreført i ny kommunal helse- og omsorgslov § 3-7 Boliger til vanskeligstilte, der «sosialtjenesten» er erstattet med «kommunen».

Dette forstås slik at arbeids- og velferdsforvaltningen i kommunen har et medvirkningsansvar for å avhjelpe behovet for boliger for personer som er sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Kommunens helse- og omsorgstjeneste har på sin side et medvirkningsansvar for å sørge for tilpassede boliger til personer som trenger det på grunn av funksjonsnedsettelse, høy alder eller ut fra andre mer omsorgsmessige behov.¹³

Ut fra dette må både ansvaret for å skaffe boliger, regulert i lov om sosial tjenester i NAV og i

⁶ Kvinge, T. m.fl. (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3.

⁷ Prop. 124 S (2009–2010): *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet.

⁸ Prop. 1 S (2010–2011) Arbeidsdepartementet, kap. 621 post 63 Tilskudd til sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte.

⁹ Prop. 1 S (2010–2011) Helse- og omsorgsdepartementet, kap. 763 Rustiltak, post 61 Kommunalt rusarbeid.

¹⁰ Prop. 1 S (2010–2011) Helse- og omsorgsdepartementet, kap. 764, post 60 og 72.

¹¹ Kvinge, T. m.fl. (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3.

¹² St. meld nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet

¹³ Kjellelvold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

Boks 12.1 Relevante lover

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

§ 15. Boliger til vanskeligstilte

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

§ 17. Opplysning, råd og veiledning

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

§ 27. Midlertidig botilbud

Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.

§ 28. Rett til individuell plan

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 42.

Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem rettigheten gjelder for, og om planens innhold.

§ 42. Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

§ 13. Felles lokale kontorer

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner.

Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Etaten og kommunen kan

avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

Kontoret skal så langt det er mulig og rimeleg utformes ut fra prinsippet om universell utforming.

Lov om sosiale tjenester m.v. (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 tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

§ 4-1. Opplysning, råd og veiledning

Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

§ 4-2. Tjenester

De sosiale tjenester skal omfatte

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

§ 7-12. Tjenester

Kongen kan gi forskrifter om hva som skal regnes som institusjon/bolig etter dette kapitlet, og om rett for fylkesmannen til å avgjøre i tvilstilfeller.

Boks 12.1 forts.

*Lov om helsetjenesten i kommunene
(kommunehelsetjenesteloven)*

§ 1-3. Oppgaver under helsetjenesten

Kommunens helsetjeneste skal omfatte følgende oppgaver:

4. Fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres som
 - a. miljørettet helsevern
 - b. helsestasjonsvirksomhet
 - c. helsetjenester i skoler
 - d. opplysningsvirksomhet
 - e. helsetjenester for innsatte i de kommuner der det ligger anstalter under kriminalomsorgen.
5. Diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
6. Medisinsk habilitering og rehabilitering
7. Pleie og omsorg.
8. Hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner

For å løse de oppgaver som er nevnt foran, skal kommunen sørge for disse deltjenestene:

1. allmennlegetjeneste, herunder en fastlegeordning
2. legevaktordning
3. fysioterapitjeneste
4. sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie
5. jordmortjeneste
6. sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie
7. medisinsk nødmeldetjeneste
8. transport av behandlingspersonell.

Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

§ 3-7 Boliger til vanskeligstilte

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interes-

ser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

§ 7-1 Individuell plan

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte.

Dersom en pasient eller bruker har behov for tilbud både etter loven her og spesialisthelsetjenesteloven eller psykisk helsevernloven, skal kommunen sørge for at det blir utarbeidet en individuell plan, og at planarbeidet koordineres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke pasient- og brukergrupper plikten omfatter, og stille krav til planens innhold.

§ 7-2 Koordinator

For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her, skal kommunen tilby koordinator. Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient eller bruker, samt sikre samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilken kompetanse og hvilke oppgaver koordinatoren skal ha.

§ 7-3 Koordinerende enhet

Kommunen skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet. Denne enheten skal ha overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator etter §§ 7-1 og 7-2.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilket ansvar den koordinerende enheten skal ha.

den nye helse- og omsorgstjenesteloven, forstås som et medvirkningsansvar. Det vil si en plikt til å gi bistand til den som har problemer med å skaffe seg egnet bolig, men ikke som en rettighet for den enkelte boligsøker.¹⁴

12.1.3.2 Kommunens plikt til å ha boliger med heldøgns omsorgstjenester

Kommunene skal ha plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester for dem som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker. Dette følger av sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d. Tilsvarende følger det av kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd punkt 6 at kommunene skal ha sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Boform for heldøgns omsorg og pleie kommer inn under definisjonen institusjon og kan likestilles med sykehjem.¹⁵

Boliger med heldøgns omsorgstjenester er imidlertid i forskrift begrenset til aldershjem, privat forpleining og boliger der det bor omsorgstrengende barn og unge under 18 år utenfor foreldrehjemmet, jf. sosialtjenesteloven § 7-12. I praksis vil det si at det gjenstår en plikt til å ha barneboliger, fordi både aldershjem og privat forpleining er lite aktuelle tilbud i dagens omsorg. I tillegg er kommunene som nevnt pliktet til å ha sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie (institusjoner) etter kommunehelsetjenesteloven og institusjon etter sosialtjenesteloven.¹⁶

I forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester brukes ikke begrepene boform for heldøgns omsorg og pleie eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Det vises til at tjenester ytes enten i «hjemmet» eller i institusjon, herunder sykehjem (Prop. 91 L (2010–2011), lovforslaget § 3-2 nr. 6). Begrepet *hjemmet* brukes for å avgrense mot institusjon. Hjemmet kan i tillegg til et eget privat hjem, forstås som omsorgsbolig og andre tilpassete boliger som ikke er institusjoner (Prop. 91 L (2010–2011) s. 186). Forslaget innebærer en kommunal plikt til å tilby institusjoner og til å tilby tjenester i personens eget hjem, men kan vanskelig forstås som en plikt til å skaffe selve boligen hjelperen skal gis i.¹⁷

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Prop. 91 L (2010–2011): *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven), s. 124.

¹⁶ Kjellevold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

¹⁷ Ibid.

12.1.3.3 Kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud

Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 pålegger kommunen å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 er ment å være en ren videreføring av den forpliktelsen som lå i sosialtjenesteloven § 4-5. Begrepet midlertidig husvære er i § 27 erstattet med begrepet midlertidig botilbud.

Bestemmelsen om plikt til å skaffe midlertidig botilbud korresponderer med en rett. Den gir den enkelte et rettskrav på midlertidig botilbud når lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Plikten og retten til midlertidig botilbud inntreer når en person er i en akutt situasjon.¹⁸ Akutte situasjoner kan være ved brann, utkastelse og familiebrudd. For å sikre at det gis et forsvarlig tilbud i midlertidig botilbud er kommunene oppfordret til å utarbeide og inngå kvalitetsavtaler med private utleiery.¹⁹

I lov om sosiale tjenester i NAV § 27 legges plikten til å skaffe midlertidig botilbud til «kommunen». I § 15 om medvirkningsansvar til å skaffe boliger for vanskeligstilte, vises det til «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen». I praksis er imidlertid ansvaret for å skaffe midlertidige botilbud lagt til kommunen ved arbeids- og velferdsforvaltningen. I arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 heter det at arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokalt kontor som skal ivareta de oppgavene som følger av lov om sosiale tjenester i NAV.²⁰ I lovens forarbeider er dette begrunnet med sammenhengen mellom behov for midlertidig bolig og økonomisk stønad, og det at alle med et akutt behov for bolig skal vite at det er NAV-kontoret de skal henvende seg til.²¹ Med dette er det lagt visse begrensninger på kommunenes adgang til selv å bestemme sin organisering.²²

12.1.3.4 Retten til oppfølgingstjenester

Oppfølgingstjenester er i første rekke regulert i sosialtjenesteloven. I formålsbestemmelsen heter

¹⁸ Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, s. 10.

¹⁹ Arbeidsdepartementet: *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5*, U-5/2003.

²⁰ Kjellevold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

²¹ Ot. prp. nr. 103 (2008–2009): *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Arbeidsdepartementet, s. 20.

²² Kjellevold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

det at loven blant annet skal fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (sosialtjenesteloven § 1-1).

Et hovedprinsipp er at personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og har vansker med å mestre en bosituasjon på egen hånd, skal disponere egen bolig og motta nødvendige tjenester i eget hjem.²³ Tjenestene skal være knyttet til personen og ikke til boligen. Dette skal gjelde selv om tjenestemottakeren har behov for døgnkontinuerlige tjenester og uavhengig av årsaken til tjenestebehovet.²⁴

Etter sosialtjenesteloven § 4-1 skal sosialtjenesten gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. Tilsvarende bestemmelse er gitt i lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Her er plikten tillagt kommunen som sådan, men etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 vil det være en oppgave som skal tilligge det felles NAV-kontoret. Bestemmelsene omfatter alt fra rutinemessig henvisning, personlig råd, veiledning og familiebehandling. Plikten innbefatter også råd og veiledning i forbindelse med det å bo, enten det er aktuelt ut fra et forebyggende formål eller for å løse eksisterende problemer.²⁵

Individuell plan er et lovpålagt verktøy.²⁶ Planer skal anvendes av sosialtjenesten, helsetjenesten, barneverntjenesten og av arbeids- og velferdsforvaltningen når tjenestetilbud for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester skal utarbeides og gjennomføres. Med individuell plan vil en sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren. Plikten og retten til individuell plan foreslås videreført i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Samtidig foreslås det at kommunene skal ha hovedansvaret for å igangsette arbeid med individuell plan og koordinere arbeidet, og en plikt til å oppnevne en koordinator for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Vanskeligstilte på boligmarkedet kan også ha behov for hjelp til å oppklare rettigheter etter folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad). For personer uten arbeid vil det også være aktuelt å vurdere tiltak og tjenester for at vedkommende skal komme i arbeid eller annen aktivitet. Ved funksjonsnedsettelse kan det være aktuelt å vurdere forskjellige typer hjelpemidler der arbeids- og velferdsforvaltningen har et ansvar.

12.1.3.5 Krav til kommunal planlegging

I henhold til plandelen i plan- og bygningsloven skal alle kommuner ha en kommuneplan. Kommuneplanen består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Handlingsdelen skal oppdateres årlig og inneholde et handlingsprogram for gjennomføring av samfunnsdelen for de fire neste budsjettårene. Handlingsdelen skal konkretisere planen og gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Kommunedelplanen er en plan for bestemte områder, temaer eller sektorer, og kommunen står fritt til å velge hva det er hensiktsmessig å lage plan for.

I plan- og bygningsloven § 3-1, som gjelder oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, følger det blant annet at planer skal sette mål for samfunnsutviklingen generelt. Videre skal planleggingen legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. Med dette menes at den estetiske og funksjonelle utformingen av omgivelsene er viktig ved utarbeiding av planer. Med gode bomiljøer siktes det både til god boligdekning og god kvalitet i boligene og i nærmiljøet. Boligene skal ikke bare være gode i seg selv, men også ha god beliggenhet i forhold til tilgjengelighet, utemiljø, grønnstruktur i byggesonen, skole og andre offentlige tjenester. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige arealer for boligformål for å ivareta disse målene.

12.1.4 Nasjonale mål og kommunal rapportering

Staten setter overordnede mål for den sosiale boligpolitikken. Primært er målene satt innenfor det boligpolitiske ansvaret som Kommunal- og regionaldepartementet har, og særlig til Husbankens virksomhet. Kommunene rapporterer direkte til Husbanken på de økonomiske virkemidlene de får tildelt av Husbanken.

²³ Ibid.

²⁴ Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*.

²⁵ Kjellevoid, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger.

²⁶ Se blant annet lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) § 28. Rett til individuell plan.

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som kommunene rapporterer gjennom. KOSTRA gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt.

Flere av skjemaene i KOSTRA gir informasjon om hvordan kommunene arbeider med vanskeligstilte på boligmarkedet. Skjema 13 består av boligspørsmål, blant annet om utviklingen i antall kommunalt disponerte boliger. I tillegg er det spørsmål om antall avslag og tildelinger av boliger kommunen har gjort, og hvor mange og hvilke grupper som står på venteliste for å få tildelt bolig. Dataene fra rapporteringen på skjema 13 har vært usikre. Dette ble påpekt av Riksrevisjonen i 2008. De hevdet at rapporteringen i mange tilfeller ikke kan brukes, og at behovet for bedre datagrunnlag var nødvendig.²⁷ For rapporteringen fra 2009 er det gjort en del forenklinger som på sikt skal øke kvaliteten.

Det finnes også andre viktige datakilder om kommunenes arbeid og om vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette gjelder blant annet SSBs mikrodatabase til forskningsformål, BOKART²⁸, forskningsrapporter, Levekårsundersøkelsen, EU-silc og folke- og boligtellingsene.

12.2 Statlige myndigheter og tilgrensende politikfelt

12.2.1 Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for å iverksette boligpolitikken i Norge, herunder den sosiale boligpolitikken. Departementet har også ansvar for bygningspolitikken.

Kommunal- og regionaldepartementet har flere underliggende etater av betydning for boligpolitikken. *Husbanken* har som oppgave å støtte opp om kommunene i arbeidet med å løse de boligsosiale utfordringene lokalt. I tillegg skal Husbanken bidra med boligfinansiering, og til en bærekraftig boligsektor som ivaretar lavenergiløsninger, universell utforming og god byggeskikk. *Statens bygningstekniske etat* er statens sentrale organ i arbeidet

med å nå de bygningspolitiske målene. Etaten er sentral myndighet for det tekniske og administrative regelverket som gjelder for byggetiltak. *Husleietvistutvalget* er et tvisteløsningsorgan for alle typer tvister som hører inn under husleiloven. Utvalget kan megle og ta avgjørelser i sakene, og saker kan reises for Husleietvistutvalget av både utleier og leier, jf. omtale i kapittel 8 om det private leiemarkedet.

Gode rammevilkår for byggenæringen er av betydning for å forebygge boligproblemer. Høye priser og få og dårlige boliger vil gjerne ramme vanskeligstilte hardest, og føre til at flere blir vanskeligstilte. Kommunen har ansvar for planlegging, regulering og saksbehandling med videre. Private sørger blant annet for salg, bygging, finansiering og kjøp. Gjennom Husbanken tilbyr staten lån til bygging, rehabilitering og kjøp av nye boliger.

Departementet har også ansvar for distriktpolitikk. En god lokal boligpolitikk er viktig for å skape attraktive lokalsamfunn med vekstmuligheter.

12.2.2 Øvrige departement og underliggende virksomheter

Arbeidsdepartementet har sektoransvar for utformingen av arbeids- og velferdspolitikken, og koordinerer regjeringens innsats mot fattigdom. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvar for gjennomføringen av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken på statlig side. Arbeids- og velferdsdirektoratet leder NAV og ivaretar også oppgaver som direktorat for kommunale sosiale tjenester på levekårsområdet.

Arbeids- og velferdspolitikken har klare koblinger til den sosiale boligpolitikken, både fordi NAV som oftest er førstelinjen for personer som sliter på boligmarkedet, og gjennom arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. Deltakelse i arbeidslivet er en av de viktigste faktorene for at husstander kommer ut av lavinntekt, og dermed gis mulighet til å bedre sin bosituasjon. Samtidig kan bolig være en forutsetning for deltakelse i arbeidslivet.

Helse- og omsorgsdepartementet har et bredt ansvarsområde som grenser til den sosiale boligpolitikken. Dette gjelder særlig folkehelsearbeidet, herunder tiltak for å redusere sosial ulikhet i helse, primærhelsetjenesten i kommunene, spesialisthelsetjenesten, hjelp til personer med psykiske lidelser og helsetjenester til rusmiddelavhengige. Helseforetakene eies av Helse- og omsorgsdepartementet og har ansvar for spesia-

²⁷ Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008).

²⁸ Bokart er et elektronisk system som Husbanken tilbyr kommunene. Systemet gir kunnskap om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet i en kommune, og hvilke tiltak som er gjennomført for å bedre bosituasjonen.

listhelsetjenesten (somatikk, psykisk helse og rus). Helsedirektoratet er faglig forvaltningsorgan på sosial- og helseområdet, og har delegert myndighet på noen områder av sosial- og helse-lovgivningen. Blant annet skal de bidra til å gjennomføre nasjonal helse- og sosialpolitikk, og gi råd til sentrale myndigheter, kommuner, helsefor-etak og frivillige organisasjoner.

Ansvarsområdene til Helse- og omsorgsdepartementet har stor betydning for vanskeligstilte på boligmarkedet, og politikkkfeltene påvirker hverandre. Uten en stabil bosituasjon er det vanskelig å kunne motta helsetjenester, samtidig som at det for enkelte kan være vanskelig å få tilgang til eller beholde boligen uten nødvendig helsehjelp. Å ha en stabil bosituasjon er viktig for gjennomføring av behandling og rehabilitering. Overgangen fra spesialisthelsetjenesten er sårbar for mange, og utskrivelse fra institusjon kan føre til bostedsløshet.²⁹ Departementet har også ansvaret for Samhandlingsreformen. Reformen innebærer forsterkede forventninger til kommunene om å kunne tilby egnede botilbud for personer med helseproblemer.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsfelt har på flere områder relevans for den sosiale boligpolitikken. Arbeidet med integrering og mangfold, barne- og ungdomspolitik, likestilling og forbrukerpolitikk står sentralt. Av departementets underliggende virksomheter er Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFetat) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) de mest relevante samarbeidspartnere til Husbanken.

Justis- og politidepartementet har ansvar for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er integrert i departementet. Samarbeidet til Kriminalomsorgen er viktig for å sikre gode overganger når personer løslates fra fengsel. En god bosituasjon kan bidra til å forebygge kriminalitet og tilbakefall til kriminalitet etter endt soning.

Finansdepartementet har ansvaret for å samordne skatte- og avgiftspolitikken. For den sosiale boligpolitikken er beskatningen av egen bolig særlig relevant. Store deler av husholdningenes gjeld er med pant i bolig, noe som betyr at svingninger i rentene påvirker den personlige inntekts- og formuesfordelingen. Dermed har også rentepolitikken betydning for vanskeligstilte på boligmarkedet og hvordan den sosiale boligpolitikken skal innrettes.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for opplæring og forskning. Blant annet har de ansvar for tilskudd til studentboliger som Husbanken forvalter. I tillegg til å bidra til flere boliger for studenter, har tilskuddet en indirekte effekt ved at bygging av studentboliger demper presset på det private leiemarkedet.

Andre departementers ansvarsområder har også direkte eller indirekte effekt på den sosiale boligpolitikken. Samferdselsdepartementet og samferdselspolitikk legger føringer for den generelle infrastrukturen i hele landet, og påvirker blant annet flyttemønster og boligpriser. Et annet eksempel er Miljøverndepartementet og deres ansvar for plansaker, der spørsmål om boligforsyning, bomiljø og nærmiljø er av relevans.

12.2.3 Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen er statens representant i fylket. Fylkesmannen har styrings- og rettleidningsoppgaver overfor kommunene og skal føre tilsyn med den kommunale forvaltningen og den kommunale økonomien, bl.a. etter kommuneloven. Fylkesmannsembetene er også statlig sektormyndighet på miljøvern, landbruk, helse, utdanning, sivil beredskap, sosial omsorg, og innenfor familiesektoren. Fylkesmannsembetene utfører arbeid for en rekke departementer, direktorater og tilsyn.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at innbyggerne får de kommunale og fylkeskommunale tjenestene som de i henhold til lov og forskrifter har krav på av helse- og omsorgstjenester, sosialtjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, tannhelsetjenester, barnevern, rusomsorg, utdanning og vergemål.

I tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2011 heter det at fylkesmannen skal bidra til utvikling, kompetanse og kvalitet i sosialtjenesten generelt og gjennom oppgaver kommunene har tilknyttet innsatsen mot fattigdom. Den viktigste kompetanse- og utviklingsoppgaven er embetenes arbeid med å videreutvikle kvalifiseringsprogrammet. Andre oppgaver det vises til er boligsosialt arbeid, blant annet forvaltning av tilskudd til boligsosialt arbeid på vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

12.3 Husbanken som støttespiller for kommunene

Husbanken skal støtte opp om kommunene og deres samarbeidspartnere slik at de kan føre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskelig-

²⁹ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

stilte på boligmarkedet.³⁰ Arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet har førsteprioritet. Husbanken skal involvere andre statlige aktører, KS, frivillig sektor og brukerorganisasjoner i sitt arbeid.

Husbanken har utviklet seg fra en tid da etatsens primære oppgaver var innenfor lånevirkosomhet og boligforsyning, til nå å være et boligsosialt kompetansesenter. Utviklingen de siste ti årene har tydeliggjort denne rollen, fra Boligsosiale handlingsplaner i 2000, Prosjekt bostedsløse (2001–2004), den nasjonale bostedsløshetsstrategien *På vei til egen bolig* (2005–2007) og til i dag med partnerskap og samarbeidsavtaler med utvalgte satsingskommuner.

Det ligger et velferdsperspektiv til grunn for utviklingen av det boligsosiale arbeidet overfor kommunene. Boligens betydning for andre velferdsområder søkes tydeliggjort. Sammen med annen velferdspolitikkk skal den sosiale boligpolitikken bidra til å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, øke arbeidsdeltakelsen, trygge alderdommen, forebygge og bekjempe bostedsløshet, sikre rusomsorg, forebygge kriminalitet, og bidra til integrering og inkludering i samfunnet.

Utover det boligsosiale arbeidet skal Husbanken stimulere til bærekraftig kvalitet i boliger og bygg gjennom informasjon, støtte til forsøksprosjekter og til kompetansebygging hos sentrale aktører. Arbeidet med universell utforming har en klar velferdspolitisk betydning ved å bidra til økt tilgjengelighet for personer med redusert funksjonsevne.

Husbanken forvalter også virkemidler innenfor andre politikkområder. Etaten forvalter investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger (Helse- og omsorgsdepartementet), ordningene med rentekompensasjon for investeringer i skole- og svømmeanlegg (Kunnskapsdepartementet) og kirkebygg (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet), lån til barnehager og tilskudd til studentboliger (Kunnskapsdepartementet).

12.3.1 Organisering

Husbanken har hovedkontor i Drammen og seks regionkontor lokalisert i Drammen, Arendal, Oslo, Bergen, Trondheim, Bodø og Hammerfest. Husbanken har regionale råd som skal være bin-

deledd mellom Husbanken regionalt og andre aktører, spesielt kommunene.

12.3.2 Samarbeidspartnere

Husbanken samarbeider med andre statlige aktører på sentralt, regionalt og lokalt nivå, KS frivillig sektor og brukerorganisasjoner. Innenfor arbeidet med universell utforming, bærekraft og byggeskikk er Statens bygningstekniske etat en viktig samarbeidspartner.

Kommunene er Husbankens viktigste bruker og samarbeidspartner. For de fleste av de boligpolitiske virkemidlene har ikke Husbanken direkte kontakt med sluttbrukerne. Det er kommunene som har førstelinjekontakten. Husbanken har rettet innsatsen mot beslutningstakere i kommune og bransje. Samarbeids- og intensjonsavtaler, kunnskapsformidling og dialog med kommuner og bransje er viktige verktøy.

Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider om problemstillinger som er i skjæringspunktet mellom arbeids- og velferdspolitikkk og boligpolitikk. Samarbeidet er særlig rettet mot ansvaret som ligger i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27 og § 15. Paragrafene beskriver kommunenes plikt til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv og det kommunale ansvaret for å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. I tillegg samarbeider virksomhetene om iverksettelse og oppfølging av tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i form av tjenesteutvikling, koordinering av tilskuddsordninger, informasjonsarbeid og kompetanseutvikling. På regionalt nivå ivaretas samarbeidet av NAV fylke, NAV Hjelpe-middelsentralene, Fylkesmannen og Husbankens regionkontor.

Husbanken samarbeider med IMDi, både nasjonalt og regionalt. Samarbeidet er forankret i en samarbeidsavtale, sist inngått for perioden 2009–2012. Det er også i enkelte regioner inngått samarbeidsavtale mellom Husbankens regionkontorer og IMDi regionalt. Samarbeidsområder regionalt er å skaffe oversikt over bosettingssituasjonen for flyktninger, og i fellesskap ha møter med kommunene for å presentere etatenes virkemidler og løsninger for å fremskaffe boliger for flyktninger. IMDi er også samarbeidspartner i Groruddalssatsingen. Nasjonalt har etatene initiert og finansiert forskningsprosjekter. Et pågående forskningsprosjekt skal identifisere hvilke forhold som fremmer eller hemmer kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger. I tillegg til avtalen deltar

³⁰ Prop. 1 S (2010–2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

Husbanken i Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting, og Forum for integrering og mangfold.

Husbanken og Bufdir samarbeider blant annet om å forebygge bostedsløshet. Samarbeidet har særlig handlet om utsatt ungdom, men også bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

Husbanken og Helsedirektoratet samarbeider om konkrete prosjekter innenfor den Nasjonale strategien for å utjevne sosiale helseforskjeller (St.meld. nr. 20 (2006–2007)). Et av tiltakene i strategien var å etablere et rapporteringssystem for å gi en systematisk oversikt over utviklingen i arbeidet med å redusere helseforskjeller. Helsedirektoratet har gitt ut en kunnskapsoversikt om sammenhengen mellom bolig, helse og sosial ulikhet.

Husbanken bidrar i arbeidet med å følge opp regjeringens tilbakeføringsgaranti for løslatte fra fengsel. Kriminalomsorgen har ansvaret for arbeidet, og Husbanken bidrar med blant annet kompetanseoppbygging. Blant tiltakene er økt boligkompetanse blant ansatte i fengslene, slik at de kan hjelpe innsatte med å planlegge boligsituasjonen etter løslatelse.

Husbanken samarbeider med Politidirektoratet om bedre datatilfang og datakvalitet for utkastelse og tvangssalg.

Husbanken har også samarbeidsavtaler med interesseorganisasjoner. Blant disse er KS, KBL (Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd), SAFO (Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner), FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon), NBBL (Norske Boligbyggelags Landsforbund) og FNO (Finansnæringens Fellesorganisasjon).

12.3.3 Boligsosiale satsingskommuner

Husbankens innsats overfor kommuner med boligsosiale utfordringer skal primært skje gjennom dialog og veiledning. Husbanken skal legge til rette for at kommunene selv kan ta eierskap til egne utfordringer og til utviklingen av lokale løsninger.

Partnerskapet til satsingskommunene innebærer langsiktige og forpliktende samarbeid som skal gå over flere år. Målet er at kommunene får et eierforhold og finner løsninger på de boligsosiale utfordringene slik at også de mest utsatte gruppene får hjelp. Kommunen definerer selv sine utfordringer og fokusområder for utviklingsarbeidet. Ved hjelp av kartleggings- og analyseverktøy, handlingsplaner, og kompetanse- og erfaringsutveksling får kommunene et godt beslutnings-

grunnlag for styringen av det boligsosiale arbeidet.

Det er etablert partnerskap med satsingskommuner ved samtlige av Husbankens regionkontorer. Ved Region øst ble Boligsosialt utviklingsprogram etablert i 2009. Kriteriene for utvelgelse av samarbeidskommunene var:

- Udekket boligbehov i befolkningen
- Et presset boligmarked
- Lokal vilje og potensial for endring

Alle kommuner skal kunne nyttiggjøre seg erfaringene som gjøres i arbeidet med satsingskommunene. Husbanken tilgjengeliggjør kunnskap og kompetanse, og legger til rette for læring mellom kommuner i utviklingsprogrammet og andre. Flere av satsingskommunene har påtatt seg et regionalt ansvar for boligsosial utvikling. Dette innebærer at omkringliggende kommuner involveres i arbeidet, og at kunnskap deles regionalt.

Arbeidet med satsingskommunene blir evaluert flere ganger i løpet av prosessen. Den første evalueringen viser at kommunene i stor grad er tilfredse med Husbanken som samarbeidspartner.³¹ De fleste informantene framhever betydningen av Husbankens deltakelse, programorganiseringen i kommunen, og nettverket med andre programkommuner. Foranalysene har hatt stor betydning. Analysene har gitt både politikere og administrasjon oversikt over det boligsosiale feltet og dermed skapt legitimitet til arbeidet.

12.4 Utvalgets vurderinger

12.4.1 Statlig sektorisering og samordning

For å stå godt rustet til å møte framtidens velferdspolitiske utfordringer og for å oppnå helhet og sammenheng innen det boligsosiale arbeidet, er det avgjørende med et styrket samarbeid mellom de ulike aktørene.

Alle innbyggere i en kommune har behov for et sted å bo. Derfor må boligen, på lik linje med helse, utdanning og inntektssikring, være en sentral del av velferdspolitikken. Dersom kommunene skal være i stand til å løse sin boligpolitiske oppgave, forutsetter det bidrag fra staten. Sammenhengene på tvers av departementet og underliggende virksomheter må bli bedre reflektert i offentlige dokumenter. Føringer og initiativ som berører arbeidet med å skaffe gode og trygge

³¹ Hanche-Dalseth, M. m.fl. (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram*, Delrapport 2010. Møreforskning Volda.

boforhold til vanskeligstilte, krever en sterkere koordinering og oppmerksomhet fra statens side.

Utvalget er kjent med at regjeringen over flere år har hatt samarbeidsavtaler med KS innenfor den sosiale boligpolitikken. *Utvalget* mener at KS er en viktig representant for kommunesektoren. Det bør være en god dialog mellom KS og relevante departementer om den sosiale boligpolitikken, der erfaringsutveksling og strategier for arbeidet kan drøftes.

Virkemidlene må harmoniseres på tvers av sektoransvar. Ansvaret for samordning ligger først og fremst hos departementene. *Utvalget* forutsetter at velferdsetatene er kjente med hverandres ansvarsområder og virkemidler, og at de etablerer arenaer hvor dette blir forankret. Dette gjelder både på nasjonalt og regionalt nivå. I statsbudsjettet og tildelingsbrev må aktuelle departementer gi samstemte styringssignaler, og dermed formidle en omforent innsats på det boligsosiale området til underliggende organer og til kommunene. Tilsvarende må erfaringene fra virksomhetsnivået bli formidlet tilbake til departementene for nødvendige evalueringer og tilpasninger. Det bør være en forutsetning at velferdsetatene leverer koordinerte og kunnskapsbaserte innspill til politikktutforming, og at dette blir hjemlet i tildelingsbrevet til den enkelte etat.

12.4.2 Husbankens framtidige rolle

Husbankens rolle som boligsosial støttespiller for kommunene er forholdsvis ny. Gjennom de ti siste årene har rollen blitt mer rendyrket, og Husbanken har fått flere og kraftigere virkemidler til støtte for sitt arbeid. Mange kommuner har tillit til Husbanken, og etatens tilretteleggerrolle oppleves som verdifull. Uansett styrking av Husbankens tilretteleggerrolle, er det kommunene som har ansvaret for utformingen av den lokale boligpolitikken, for vedtakene og for iverksettingen av den.

Husbankens nye rolle må forsterkes og videreutvikles. Rollen handler om mer enn målrettet og effektiv forvaltning av økonomiske virkemidler. Den handler også om at staten legger til rette for at kommunene kan følge opp og forankre sitt ansvar på et politikkområde som er kompetansekreverende, sammensatt og til dels uoversiktlig. Arbeidet bør være forankret i kommunenes øvrige planverk. En forutsetning er at de økonomiske rammebetingelsene blir styrket og at det gis større frihet til å koordinere virkemidler fra ulike kilder.

Den regionaliserte organiseringen av Husbanken er etatens fortrinn og styrke i det den sikrer nærhet til kommunene. *Utvalget* mener at den regionale organiseringen må videreføres. Dialogen med kommunene gir viktig styringsinformasjon som er nyttig både for Husbanken, andre direktorater og departementer. Husbanken representerer således en arena for meningsutveksling mellom stat og kommune.

Samtidig bør Husbanken sørge for nødvendig kreditt til boligbyggingen i tider der kredittmarkedene ikke fungerer. Husbanken bør beholde sin beredskapsrolle innen boligfinansieringen og opprettholde en tilstrekkelig kompetanse på generell boligfinansiering.

12.4.3 Kommunens ansvar

Behovet for bedre samordning gjelder både på kommunalt og statlig nivå, og på tvers av forvaltningsnivåene. Husbanken som statlig samordner og tilrettelegger vil kunne sørge for at rammevilkårene for kommunenes arbeid blir styrket, særlig i de kommunene som har store boligsosiale utfordringer og som selv ønsker å videreutvikle arbeidet. *Utvalget* vil imidlertid understreke at en forutsetning for å lykkes er at kommunene har solid eierskap til de boligsosiale løsningene som velges.

Til tross for at det kommunale ansvaret i liten grad er forankret i lov, synes det å være enighet om at kommunene allerede har et ansvar for å skaffe boliger til de vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det. Ansvaret er gitt i stortingsmeldinger og statsbudsjett, og delvis gjennom lovverk. Dagens regelverk er imidlertid komplisert og vanskelig å få oversikt over. Det er uklare grenser for hva kommunene er pålagt å gjøre eller ikke gjøre, og eventuelt hvordan oppgavene skal organiseres.

Utvalget mener at det kommunale ansvaret bør tydeliggjøres og styrkes gjennom en klarere lovforankring. Bolig er et grunnleggende behov. En sterkere lovforankring vil likestille det boligpolitiske feltet med andre velferdsområder som helse, utdanning og inntektssikring. I kommunene vil en tydeliggjøring i lov kunne føre til en sterkere forankring og integrering av boligpolitikken, og andre velferdspolitiske områder. Dette er viktig for å sikre borgerne likeverdige tjenester uavhengig av hvilken kommune man bor i. Lovforankring er også nødvendig for å kunne føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine forpliktelser på dette området, og for at den enkelte borger skal ha mulighet til å klage ved manglende hjelp.

12.5 Utvalgets tiltak

12.5.1 Husbanken som statlig samordner

Utvalget foreslår at Husbanken gis mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken. Samordningsfunksjonen bør innebære at Husbanken får et ansvar for at de ulike direktoratenes innsats overfor kommunene er samordnet og at tiltak utfyller hverandre. En slik funksjon forutsetter tilstrekkelig forankring i Stortinget, på departementsnivå, direktoratsnivå og regionalt. Rollen må være tydelig kommunisert og omforent blant aktørene som har en rolle i samarbeidet.

De ulike fagdepartementene må ta ansvar for at deres underliggende organer får klar beskjed om å la seg samordne, slik at innsatsen overfor kommunene henger sammen. Husbankens mandat bør komme tydelig fram av tildelingsbrevene og i styringsdialogen mellom departement og underliggende organer. *Utvalget* mener at den sosiale boligpolitikken særlig bør integreres bedre med ansvarsområder underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, slik som rus, psykiatri og spesialisthelsetjenesten. Både Helseforetakene og Helsedirektoratet må trekkes med i arbeidet. Utdanningsdirektoratet, Kriminalomsorgen, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet er andre virksomheter som bør samarbeide med Husbanken i sin innsats overfor kommunene.

Som samordner skal Husbanken stimulere kommunene til å finne boligløsninger ut fra kommunenes egne premisser. Dette er i tråd med hovedstrategien for den statlige styringen på politikkområdet. *Utvalget* mener dette er en nødvendig tilnærming for at staten skal oppleves som mer samstemt enn i dag. Kommunene får dermed bedre forutsetninger for sin interne samordning.

12.5.2 Styrke boligsosialt kompetansetilskudd

Utvalget tilrår at Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd styrkes med 80 mill. kroner, til en årlig ramme på 150 mill. kroner. Flere kommuner og deres samarbeidspartnere kan med dette bygge opp boligsosial kompetanse på feltet. *Utvalget* mener at tiltaket er viktig for at flere kommuner kan organisere og planlegge det boligsosiale arbeidet mer helhetlig. Gjennom økt kompetanse og kunnskap om de boligsosiale utfordringene vil de økonomiske virkemidlene kunne utnyttes bedre. Tiltaket må ses i sammenheng med styr-

king av tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig, jf. kapittel 10 om arbeidet med bostedsløshet.

12.5.3 Lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte

En forutsetning for den kommunale gjennomføringen er at det finnes tilgjengelige boliger. Derfor må kommunene ta høyde for tilstrekkelig med tomter og at det legges til rette for bygging.

Kommunenes ansvar for å hjelpe til med å skaffe boliger til vanskeligstilte er grunnleggende viktig for den enkeltes helse, verdighet og mulighet for et aktivt liv. Ansvaret må samtidig ses i nær sammenheng med helse- og omsorgstjenestene for øvrig.

Utvalget mener at det må framgå tydelig av loven at kommunene har plikt til å sørge for at det foreligger adekvate botilbud for personer med et helse- og omsorgsbehov, eller som av andre grunner ikke er i stand til å skaffe seg et forsvarlig sted å bo. Det må legges til grunn at det er lovgivers mening at denne plikten allerede ligger på kommunene, og det er da viktig at dette fremgår så tydelig som mulig av lovteksten.

I forslag i Prop. 91 L 2010–2011 til ny Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er det tatt inn en bestemmelse § 3-7 om boliger til vanskeligstilte, sålydende:

«§ 3-7 Boliger til vanskeligstilte

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.»

Dette er en videreføring av bestemmelsen i sosialtjenesteloven 1991 § 3-4, og avspeiler den grunnleggende betydningen av et forsvarlig botilbud av helsemessige grunner. Videre er det en forutsetning for inkludering i samfunnsfellesskapet og et verdig liv, jf. 1-1 bokstav b i samme lov, der «muligheten til å leve og bo selvstendig» inngår som en del av lovens formålsparagraf.

Utvalget slutter seg til denne vurderingen, men mener det er ønskelig at kommunens ansvar for å sørge for et forsvarlig botilbud til denne gruppen gjøres klarere. Det bør framgå at det ikke er tilstrekkelig at kommunen gir råd, veiledning og assistanse hvis ikke dette fører til et tilfredsstillende resultat. Kommunen må ha plikt til å sørge for at et udekket boligbehov for denne gruppen finner en tilfredsstillende løsning. Det

foreslås derfor at tittelen på og innledningsordene i bestemmelsen endres, slik at det lyder:

*«§ 3-7 Hjelp til å skaffe bolig
Kommunen skal gi nødvendig hjelp til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.»*

Denne bestemmelsen pålegger kommunen å ha et tilstrekkelig hjelpeapparat og avsette tilstrekkelige ressurser til å gi den hjelp som er nødvendig for at disse gruppene kan få et forsvarlig botilbud, ved råd og veiledning, ved bistand til anskaffelse eller leie, eller ved tilbud i boenheter som kommunen disponerer. Det bør samtidig foretas en tilsvarende justering av formuleringen i den motsvarende bestemmelsen i NAV-sosialtjenesteloven § 15, slik at den blir som følger:

*«§ 15 Hjelp til å skaffe bolig
Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal gi nødvendig hjelp til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»*

Disse bestemmelsene gir ikke den enkelte et rettskrav på at kommunen skaffer ham eller henne bolig. Dette spørsmålet forutsettes fortsatt regulert i NAV-sosialtjenesteloven § 27. Se forslag fra utvalgets flertall i 12.5.4 til endring av denne.

12.5.4 Rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud

I NAV sosialtjenesteloven § 18 er det fastsatt en rett til stønad til nødvendig livsopphold for den som ikke kan sørge for dette selv gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Rett til slik bistand anses som et nødvendig virkemiddel for å oppfylle lovens målsetting i § 1 om «å bidra til sosial og økonomisk trygghet herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig», og «å forebygge sosiale problemer».

I samme lovs § 27 fastslås at kommunen er forpliktet til å finne et midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. Dette skal forstås som en rettighet for den enkelte, og i rundskriv U-5/2003 er det gitt veiledning for kvalitetskrav til midlertidige botilbud. Her heter det blant annet:

«Midlertidig husvære skal bare benyttes i akutte situasjoner, for eksempel ved brann, utkastelse,

familiebrudd. Opphold i et midlertidig husvære skal derfor ikke strekke seg over lang tid. Det er viktig at det så vidt mulig umiddelbart iverksettes tiltak for å sikre et permanent botilbud når midlertidig husvære må benyttes. I praksis bør det innebære at sosialtjenesten sørger for en oppfølgings-samtale snarest mulig, hvor enten reetablering i eksisterende bolig eller nytt botilbud søkes sikret. Slikt botilbud bør ikke lokaliseres til steder som benyttes til midlertidig husvære.»

Samme sted fastslås kommunens plikt til å påse at tilbudet oppfyller krav om forsvarlig boligstandard:

«Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4, herunder midlertidig husvære etter § 4-5, er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, jf. sosialtjenesteloven § 2-1.»

Mye tyder imidlertid på at de tilbud som gis, ofte er dårligere enn det som forutsettes her, og at slike midlertidige tilbud ikke sjelden gis for et vesentlig lengre tidsrom enn det som kan anses som midlertidig.

Utvalgets flertall, ved medlemmene Bernt Grøndahl, Hansen, Johannesen, Stangnes og Vågslid, viser til at et varig forsvarlig boforhold er grunnleggende viktig for å oppnå målsettingen om et verdig liv og sosial inkludering. I dagens Norge må et ordnet boforhold anses som en grunnleggende rettighet og en nødvendig forutsetning for at andre hjelpetiltak skal kunne være effektive. Det er grunn til å anta at manglende eller mangelfullt botilbud vil kunne være en sterkt medvirkende årsak til sosiale og helsemessige problemer. Disse problemene vil kunne utløse betydelige behov i form av helsehjelp, trygdeytelser, stønad til livsopphold, og barnevernstiltak. I tillegg vil et forsvarlig boforhold kunne bidra til å forebygge rusmiddelmissbruk og kriminalitet.

Det er klart ut fra dagens sosial- og boligpolitiske målsettinger og retningslinjer at et forsvarlig botilbud ikke er ment å være bistand kommunene skal ha frihet til å velge bort, eller nedprioritere ut fra budsjettmessige hensyn. I den utstrekning en slik rettighetsfesting måtte påføre kommunene merutgifter, vil det være tale om en helt nødvendig oppretting av en alvorlig svikt i det sosiale sikkerhetsnett og kvaliteten på tjenestene. Det må likevel forutsettes at det vurderes om et slikt krav tilsier styrking av ressursgrunnlaget for kommunene til dette formålet.

Utvalgets flertall foreslår på denne bakgrunn at tittel på paragrafen endres, at det føyes til en ny andre setning og et nytt andre avsnitt i § 27 i Lov om sosiale tjenester i NAV, slik at denne lyder som følger:

«§ 27 Forsvarlige boforhold

Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke selv er i stand til dette. Slikt midlertidig botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder.

Den som etter tre måneder er uten et forsvarlig botilbud og ikke selv er i stand til å skaffe seg dette, har krav på nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe seg et egnet varig botilbud.»

Det understrekes at en slik rett til bistand er en subsidiær ytelse som brukeren bare har krav på der det ikke er rimelig å vente at han eller hun skal kunne klare dette selv. På samme måte som andre ytelser etter sosiallovgivningen, vil omfanget og karakteren av den bistand brukeren har krav på variere med vedkommendes situasjon og hjelpebehov. Det kan variere fra enkel veiledning eller økonomisk bistand, til konkret botilbud tilpasset hans eller hennes behov.

Utvalgsmedlem Stangnes slutter seg til flertallsforslaget, men anbefaler at midlertidig bolig ikke skal gis for et lengre tidsrom enn seks måneder. Tre måneder er en svært kort tidsfrist og vil kunne framtvinge en dårlig boligløsning i et som regel presset boligmarked. Dette medlem mener at det må gis et større kommunalt handlingsrom for å finne en varig og funksjonell bolig.

Utvalgets mindretall, ved medlemmene Gram, Mæland, Nordvik og Østensjø, vil ikke gå inn for at det innføres en individuell rettighet til nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe et egnet og varig botilbud. *Disse medlemmene* mener at dette i praksis må forstås som en lovfestet rett til bolig. *Disse medlemmene* viser til at kommunene allerede i dag i praksis har et betydelig kommunalt ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det, delvis forankret i eksisterende lovverk. Et samlet utvalg går i tillegg inn for å tydeliggjøre i lovverket den plikten som det antas at kommunene allerede har i forhold til dette, jf. kapittel 12.5.3. Det er ikke hensiktsmessig å detaljstyre kommunene ytterligere. Dessuten er det ikke ønskelig med en stadig større rettighetsfesting i den kommunale tjenesteytingen.

Utvalget tilrår at kommunene selv får frihet til å velge hvor tilbudet med midlertidig botilbud skal organiseres. I dag må tilbudet organiseres i

NAV-kontoret, jf. § 13 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

12.5.5 Tydeliggjøre ansvar for forsvarlig bosituasjon som del av kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester

Kommunens ansvar for helse- og sosialtjenester er i dag regulert i sosialtjenestelovene og i forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov. *Utvalget* tilrår at bistand til å få bolig blir tydeliggjort som en del av kommunenes plikt til å gi råd, veiledning og annen bistand.

I forslag til kommunal helse- og omsorgslov inngår bestemmelsene om kommunens ansvar for sosiale tjenester i et felles sett med regler om organiseringen av helse- og omsorgstjenestene. Det er foretatt en opplisting av hvilke tjenester kommunen skal ha i § 3-2 første avsnitt, og de sosiale tjenestene omtales i nr. 6, som lyder:

«6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder:

- a) helsetjenester i hjemmet,*
- b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt*
- c) plass i institusjon, herunder sykehjem og*
- d) avlastningstiltak.»*

Her nevnes ikke dekning av behov for bolig, noe som blir spesielt påfallende når andre beslektede eller alternative tiltak som personlig assistanse, plass i institusjon med videre omtales eksplisitt. Dette kan være egnet til skape inntrykk av at plikten til ha et system for å kunne gi nødvendig bistand til å avhjelpe et boligproblem er mindre viktig enn andre typer tjenester. Dette kan klart nok ikke ha vært lovgivers hensikt, og det foreslås derfor at det blir innføyd nye punkt i denne bestemmelsen, sålydende:

- «d) råd og veiledning som kan bidra til å løse helse- og omsorgsmessige problemer, herunder bistand til innpassing i bomiljø og nødvendig oppfølging*
- e) hjelp til å skaffe et forsvarlig botilbud til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet*
- f) hjelp til å skaffe bolig med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker.»*

Pkt. d) i forslaget i proposisjonen blir pkt. g)

Individuell plan er et viktig verktøy i planlegging og gjennomføring av boligtiltak og oppfølging i

bolig. Det kan være grunn til å få presisert i forskriften om slike planer at tilgang til bolig og oppfølging i bolig skal være en del av innholdet i den individuelle planen.

12.5.6 Boligsosialt arbeid som del av velferdsutdanningen

Utvalget er kjent med at regjeringen tar sikte på å legge fram en egen stortingsmelding om utdanning for velferdstjenestene. I dette arbeidet bør boligsosialt arbeid ses i lys av den generelle helse- og sosialfaglige utdanningen. Flere høyskoler har i dag egne studier om boligsosialt arbeid, men *utvalget* er av den oppfatning at disse studiene i større grad bør integreres i den øvrige velferdsutdanningen. Under enhver omstendighet er det ønskelig at det etableres permanente utdannings-tilbud som møter kompetansebehovet som kommunene vil ha innen ulike deler av boligpolitikken. I tillegg bør regjeringen gjennom meldingen legge til rette for at boligens betydning vektlegges sterkere i forskningen. Det vises for øvrig til forslag om forvaltningsskole i kapittel 9.

12.5.7 Bedre datagrunnlag for å vurdere måloppnåelse

Oversikt over omfanget av vanskeligstilte og deres boligbehov er en sentral forutsetning for at kommunene og staten skal lykkes i arbeidet med å skaffe boliger til vanskeligstilte. *Utvalget* mener det er behov for mer kunnskap om hva som kjenner utegner situasjoner som gjør at personer kommer i en vanskelig situasjon på boligmarkedet. Dette er kunnskap som kreves for å kunne drive et godt forebyggingsarbeid.

I tillegg til rapportering på bruken av Husbankens virkemidler, er dagens viktigste datakilder SSBs mikrodatabase til forskningsformål, forskningsrapporter, årstall fra KOSTRA og flere regelmessige utvalgsundersøkelser som Levekårsundersøkelsen, EU-silc³² og Folke- og boligtellinger. Til tross for at datagrunnlaget for boligpolitisk analyse har blitt vesentlig bedre, er det fortsatt utfordringer. Det er blant annet behov for individrettede data som kan følge utviklingen over tid.

Fra 2009 er det gjort endringer i spørsmålene som omhandler boliger for vanskeligstilte i KOSTRA. Det bør legges ned ressurser for å utvikle gode måltall. Det bør også arbeides med bedre kobling mellom de ulike funksjonsområder i KOSTRA. ASSS-nettverket er et forum som bør trekkes inn i utviklingsarbeidet. Nettverket består av de 10 største kommunene i landet, og KS har sekretariatsrollen. Formålet er å utvikle og analysere styringsdata på aggregert nivå. Et av deres tema for utvikling bør være bolig.

Det bør stimuleres til at det utvikles bedre støttesystemer for kommunene i deres arbeid innenfor det boligsosiale området. Et eksempel på dette er Oslo kommunes prosjekt BIT som skal anskaffe, utvikle og implementere et fagsystem for boligsosialt arbeid i kommunen.

Regjeringen ønsker en bedre koordinert IT-utvikling mellom velferdsetatene. Dette slutter *utvalget* seg til. En bedre koordinering gjør systemene enklere for brukerne, og statistikken og datagrunnlaget blir bedre. Slik kan oversikten over måloppnåelse på tvers av sektorer bli bedre.

³² European Survey of Income and Living Conditions

Del V
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mange vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger. Det betyr ikke uten videre at ressursene til sektoren er utilstrekkelige. Det boligsosiale arbeidet preges i en del tilfeller av ineffektiv organisering. Effektiviteten kan bedres gjennom en mer hensiktsmessig organisering og ved å bygge opp boligsosial kompetanse. Det å anslå ressursbehovet på det boligsosiale området er komplisert fordi boligspørsmål griper inn i de andre velferdsområdene. For eksempel kan det være vanskelig å skille mellom oppfølgingstjenester i bolig og andre former for hjemmetjenester. Det nære forholdet mellom boligsosiale tiltak og helse- og omsorgsarbeid gjør det krevende å anslå økonomiske og administrative implikasjoner.

13.1 Samfunnsøkonomiske effekter av boligsosialt arbeid

Mangel på bolig eller dårlige boforhold har konsekvenser for fysisk og psykisk helse. Tilrettelegging for gode boforhold vil ofte være avgjørende for mulighetene til aktiv samfunnsdeltakelse. Problemer på boligmarkedet kan lett bli selvforsterkende og påvirke husstandens muligheter til å komme seg ut av vanskene over tid. Bistand til stabile boforhold til vanskeligstilte i problemfylte livsperioder kan gi kostnadsbesparelser på en rekke områder, særlig hvis bistanden settes inn i en tidlig fase. Mulige effekter av boligsosiale tiltak kan være reduserte institusjonsopphold, færre døgnovernattinger, mindre kriminalitet, og på sikt høyere yrkesdeltakelse. Boligsosiale tiltak vil ofte være samfunnsøkonomisk lønnsomme, selv når nytten overfor de vanskeligstilte selv og pårørende holdes utenfor.

13.2 Tiltak for at flere kan eie

Det er et stort rom for økt og bedre bruk av startlån. Boligeie vil ofte kunne bedre boforholdene og redusere boutgiftene, uten at det legges større

beslag på offentlige budsjetter. Flere vanskeligstilte i eid bolig vil kunne gi bedre gjennomstrømming og utnyttelse av den kommunale utleiesektoren. Kombinasjonen av utvidet løpetid på startlånet til 50 år og dagens 20 års fastrente på 4,5 pst. tilsvarer omtrent 30 pst. boligtilskudd. 60 pst. av tilskuddsmottakerne i 2010 fikk boligtilskudd til etablering på 30 pst. eller mindre. I dag kan sannsynligvis et stort antall vanskeligstilte med få, eller ingen subsidier, ha mulighet til å bli boligeiere.

De kommunale tapsfondene, som blant annet er bygget opp med tilskuddsmidler fra Husbanken, foreslås i særlige tilfeller å kunne benyttes til å dekke vanskeligstiltes tap på startlån. Det har vært lite tap på startlånene, og fondene er derfor i liten grad blitt brukt. En utvidet bruk av tapsfondene kan gi en mer effektiv ressursbruk og kan også bidra til å forebygge boligsosiale problemer. En utvidet bruk av tapsfondene må imidlertid ses i sammenheng med eie-til-leiemodeller. Disse vil trolig redusere forekomsten av tvangssalg og dermed også redusere sannsynligheten for tvungen realisering av negativ egenkapital.

13.3 Styrking av den kommunale utleiesektor

13.3.1 Flere egnede kommunale boliger

Utvalget foreslår en målrettet satsing for å øke antallet egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser med 2 500 boliger. *Utvalget* foreslår en satsing på 500 boliger i året over 5 år. Halvparten av tilsagnsrammen kan finansieres gjennom den eksisterende rammen til tilskudd til utleieboliger, og resterende kan finansieres som tilleggsbevilgning. Rammen bør anslagsvis være på 750 mill. kroner for hele satsingen, noe som tilsvarer en årlig styrking av tilsagnsrammen på 150 mill. kroner.¹

En slik satsing kan bare lykkes hvis det følges opp med et tilstrekkelig tjenestetilbud. Kombina-

sjonen av et egnet bo- og tjenestetilbud kan være avgjørende for en bedret livssituasjon for den enkelte. Dette krever både en satsing fra kommunenes side og fra spesialisthelsetjenesten. I hvilken grad tjenesteoppfølgingen må styrkes avhenger av om personene har et godt tjenestetilbud på forhånd. For en del av disse brukerne er det grunn til å tro at en slik boligsatsing vil betinge betydelig med ressurser til nødvendige tilhørende tjenester. Dette vil i stor grad komme i tillegg til de tjenester som disse brukerne mottar i dag, og vil derfor kreve en tilsvarende styrking av kommuneøkonomien. Tiltaket må også ses i sammenheng med satsingen på boligsosialt kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgingstjenester, jf. kapittel 10 og 12.

Egnede botilbud med oppfølging kan gi besparelser for det offentlige i form av blant annet færre gjeninnleggelser til behandling og redusert bruk av døgnovernatting. Et slikt botilbud vil være viktig for at kommunene kan følge opp føringene fra Samhandlingsreformen, blant annet med økt fokus på forebygging.

13.3.2 Tiltak for å redusere vedlikeholdsetterslepet i den kommunale utleiesektor

Det er et stort vedlikeholdsetterslep i den kommunale utleiesektoren. Behovet for oppgradering til en standard uten vesentlige feil eller mangler, ble i 2008 anslått til 8,1 mrd. kroner de neste ti årene, jf. kapittel 9. Behovet for de første fem årene ble anslått til 4,7 mill. kroner. Dette var oppgraderingsbehov som ble vurdert som relativt akutt. *Utvalget* foreslår en tidsbegrenset støtteordning, og det foreslås en nærmere utredning om hvordan ordningen skal utformes og kostnadene mellom stat og kommune fordeles.

Det er dyrt for kommunene å ha en boligmasse som er dårlig vedlikeholdt, og som i noen tilfeller ikke kan tas i bruk på grunn av dårlig standard. Opprusting av dårlige utleieboliger vil føre til at kommunen kan øke tilbudet uten å måtte bygge eller kjøpe nye boliger som bedre dekker den enkelte husstands behov.

¹ Siden boligene vil kreve omfattende tjenesteoppfølging, er det forutsatt opptil 40 pst. tilskuddsutmåling. Det er videre antatt at halvparten av boligene anskaffes gjennom nybygging, og resten kjøpes brukt. Gjennomsnittlig anskaffelseskostnad for henholdsvis kjøp og bygging av kommunale boliger er for 2010 estimert til henholdsvis 1,5 og 1,65 mill. kroner.

13.4 Flere studentboliger

Utvalget ønsker en satsing på 500 flere studentboliger per år. Denne satsingen foreslås ut fra en økning i antall studenter framover, i tillegg til at den vil bidra til å redusere presset i leiemarkedet. Dette vil lette tilgangen til det private leiemarkedet for vanskeligstilte og vil kunne gi et redusert behov for kommunale boliger. Anslaget for økt tilskuddsramme per år er 110 mill. kroner.

13.5 Lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte

Utvalget foreslår at kommunenes ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte i større grad forankres i lov. Ansvaret må ses i sammenheng med tjenestebehovet som er nødvendig for at enkelte vanskeligstilte skal kunne mestre boforholdet. I utgangspunktet bør det forutsettes at rammeoverføringene til kommunene øker, slik at kommunene får mulighet til å gjennomføre oppgavene lovforslaget innebærer. Det bør utredes nærmere hva lovforslaget vil innebære av økonomiske og administrative kostnader for kommunene. Slike beregningsanslag bør ta høyde for produktivitetspotensialet i sektoren, og de kostnadsbesparende effekter tiltakene har for andre sektorer.

13.6 Styrking av boligsosialt kompetansetilskudd og oppfølgingstilskudd

For bedre å utnytte det effektivitetspotensialet som ligger i kommunenes boligsosiale arbeid, samtidig som det tas høyde for det brede spekter av forskjeller i kommunenes utfordringer og forutsetninger, foreslås det at Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd styrkes med 80 mill. kroner per år. *Utvalget* foreslår også at Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølgingstilskudd i bolig styrkes med 30 mill. kroner per år.

13.7 Styrking av bostøtten

En styrket bostøtte vil redusere kommunens utgifter til sosialhjelp og behovet for kommunale bostøtteordninger. Større grad av samordning av virkemidlene må antas ha effektiviseringsgevinster og gi administrative besparelser.

13.7.1 En bedre bostøtte for barnefamilier

I dag har mer enn halvparten av bostøttemottakerne høyere boutgifter enn det som teller med i beregningen. Andelen øker med antall medlemmer i husstanden. En del barnefamilier har derfor høy boutgiftsbelastning etter at de har mottatt bostøtte. Nær to av tre husstander med tre eller flere medlemmer vil sannsynligvis få boutgifter over taket høsten 2011. *Utvalget* foreslår at boutgiftstaket økes til 10 000 kroner per person ut over første husstandsmedlem. Dette vil både bidra til å jevne ut ulikheter mellom husstandsgruppene i ordningen, og til å målrette midler først og fremst til barnefamilier og større husstander. Andelen barnefamilier som mottar bostøtte og som fortsatt har høy boutgiftsbelastning, vil bli redusert. Siden heving av takene også påvirker inntektsgrensene, vil flere barnefamilier med lav inntekt få bostøtte. Kostnadsanslaget for tiltaket er 320 mill. kroner.

Utvalget mener regelverket bør endres slik at barn som har delt fast bosted, kan tas hensyn til ved bostøtteberegningen for begge foreldrene. Et slikt tiltak er anslått å berøre om lag 5000 husstander og koste omkring 35 mill. kroner per år.

13.7.2 Lik dekningsgrad i bostøtten

Utvalget mener at forskjellsbehandlingen mellom kommunale og privateide boliger når det gjelder

dekningsprosent, bør opphøre. Dette vil kunne gi reduserte innlåsingeffekter og gi økt gjennomstrømming i den kommunale utleiesektor. Per mars 2011 utgjør månedlig bostøtte til private boliger ca. 159 mill. kroner, og til kommunalt disponerte ca. 113 mill. kroner. *Utvalget* foreslår en dekningsprosent på 75 pst. Dette er en økning av støtten til private boliger på ca. 11,6 mill. kroner per måned, og en reduksjon i kommunalt disponerte boliger på ca. 7 mill. kroner. Netto budsjetteffekt vil være rundt 55 mill. kroner per år.

13.8 Økt tilpasningstilskudd

Flere eldre i årene som kommer, tilsier økt behov for å tilrettelegge boligen. Økt satsing på tilpasningstilskuddet vil medføre en mer effektiv utnyttelse av eksisterende eiendomsmasse, og vil avlaste behovet for flere omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Flere eldre kan dermed bo lengre hjemme. *Utvalget* foreslår derfor å styrke tilskuddet med 75 mill. kroner per år.

13.9 Samlet oversikt over utvalgets tiltak

De følgende tabeller gir en oversikt over *utvalgets* tiltak fordelt på de ulike kapitlene i utredningen.

Tabell 13.1 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 6 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Tiltak	Nærmere om tiltaket
Styrke bostøtten for barnefamilier	Flere barnefamilier bør kunne motta bostøtte og en større andel av deres boutgifter bør legges til grunn for beregningen. Det foreslås at boutgiftstaket økes med kr 10 000 per person ut over første husstandsmedlem. Regelverket må justeres slik at barn med delt fast bosted inkluderes i bostøtteberegningen for begge foreldrene.
Justering av nivået på bostøtten etter bolig- og leieprisutviklingen	Bostøtten justeres ikke med bolig- og leieprisutviklingen. Det foreslås å utrede alternative indekseringsmetoder som kan bidra til å opprettholde bostøttens effekt over tid.
Lik dekningsgrad i statlig bostøtte	Dekningsgraden i den statlige bostøtten bør bli lik for beboere i kommunale og private boliger. I dag er dekningsgraden 80 pst. for kommunale boliger og 70 pst. for private boliger. Dekningsgraden bør settes til 75 pst. i både private og kommunale boliger.
Styrke tilskudd til tilpasning i bolig	Tilskudd til tilpasning i bolig bør styrkes med 75 mill. kroner, slik at flere boliger kan gjøres tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne.

Tabell 13.2 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 7 Eierlinja

Tiltak	Nærmere om tiltaket
Startlån med risikodempende tiltak	Det foreslås en mer fleksibel bruk av startlånet i kombinasjon med et sett av risikodempende tiltak. Startlån må kunne gis med løpetid inntil 50 år og med mulighet for avdragsfrie perioder. Startlånkunder med fastrente må kunne bruke fastrentelånet som en del av finansieringsgrunnlaget ved kjøp av ny bolig. Ved refinansiering gjennom startlån bør forbruksgjeld kunne inkluderes, dersom dette medvirker til at boligen kan beholdes. Det bør også kunne benyttes til å refinansiere forbruksgjeld dersom dette muliggjør kjøp av bolig. Kommunenes tapsfond til startlån må i særlige tilfeller kunne benyttes til å dekke tap ved salg av bolig. Utleieboligtilskuddet bør kunne brukes til å kjøpe boliger til vanskeligstilte boligeiere som risikerer tvangssalg. Eierne bør tilbys leieavtale som gir mulighet til å kjøpe tilbake boligen.
Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån	Tilskudd til etablering bør kunne gis som et rente- og avdragsfritt lån. Dette vil gi kommunene økt fleksibilitet til å skreddersy finansieringsløsninger tilpasset den enkelte husstands behov. Kommunene kan med dette bygge opp tilskuddsfond slik at midlene kan tildeles flere ganger.
Målrettet politikk for leie til eie	Det foreslås at leasing og andre leie-til-eiemodeller settes i system og får et større omfang enn i dag. Også eie-til-leiemodeller foreslås som en del av en helhetlig sosial boligpolitikk for vanskeligstilte.

Tabell 13.3 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 8 Det private leiemarkedet

Tiltak	Nærmere om tiltaket
Utrede modeller for utleie med sosiale formål	Modeller som kan gi hensiktsmessige rammevilkår til utleieselskaper med sosiale formål bør utredes.
Flere studentboliger	Det foreslås en økning på 500 nye studentboliger årlig sammenlignet med dagens nivå, totalt 1 500 boliger. Det er ikke bare viktig for studenter, men også for å dempe det generelle presset i leiemarkedet.
Utvide Husleietvist-utvalget til flere kommuner	HTU bør utvides til flere deler av landet. Særlig viktig vil det være å prioritere etablering av slike kontorer i områder med press på boligmarkedet, som i og rundt de større byene.
Styrket leieboer-organisering	Det bør opprettes en nasjonal leieboerforening. En god, nasjonal leieboerforening vil være avhengig av offentlig støtte.
Frivillig sertifiseringsordning for utleiery	Det foreslås utredet om det er hensiktsmessig og mulig å etablere en frivillig sertifiseringsordning for utleiery.
Økt kunnskap om useriøse utleiery og uegnede utleieobjekter	Det er viktig med økt kunnskap om useriøse utleiery og uegnede utleieobjekter for å kunne hindre kommersiell utnyttning av vanskeligstilte grupper. Det foreslås at det både på nasjonalt og kommunalt nivå utarbeides undersøkelser for å få bedre oversikt over denne type utleievirksomhet. Relevante lover og regler bør gjennomgås for å avklare hvilke sanksjonsmuligheter kommunene har overfor useriøse utleiery og uegnede utleieforhold. Det bør videre vurderes om det er tilstrekkelig hjemmel for tilsyn og sanksjonering.

Tabell 13.4 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 9 Kommunal utleie

Tiltak	Nærmere om tiltaket
Flere egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnose	Det foreslås en satsing på 2 500 flere egnede boliger til rusavhengige, personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnose. Satsingen bør målrettes de kommunene som har det største behovet. En slik satsing kan bare lykkes hvis den følges opp med et tilstrekkelig tjenestetilbud.
Rammer for bedre vedlikehold	Husbanken bør stille vilkår om kommunalt vedlikehold ved tildeling av tilskudd. Det foreslås en tidsbegrenset støtteordning for å redusere vedlikeholds- etterslepet i kommunale boliger. Det bør utredes nærmere hvordan støtteordningen skal utformes.
Forlenget nedskrivningstid på tilskudd til utleieboliger	Nedskrivningen av tilskudd til utleieboliger bør forlenges til 30 år. Kommunens tildelingsrett for utleieboliger til vanskeligstilte foreslås også økt til 30 år, når andre enn kommunen eier boligene.
Forvaltningsskole og veileder	For å øke kompetansen på dette feltet foreslås det et studium om planlegging og forvaltning av kommunal boligmasse. Det foreslås også å lage en veileder i forvaltning av kommunale utleieboliger.
Styrke forvaltningen av tilskudd til utleieboliger	Det bør foretas en grundig gjennomgang av tilskuddet til utleieboliger med hensyn til mål, vilkår for tildeling og resultatrapportering. Gjennomgangen bør ses i sammenheng med erfaringene fra Husbankens kommunesatsing, og hvordan denne bidrar til å styrke forvaltningen av tilskuddene.
Økt fleksibilitet i bruken av tilskuddene	Det bør ses på modeller for sammenslåing av tilskudd til utleieboliger og omsorgsboliger. Felles regelverk vil forenkle administrasjonen av ordningene. Økt fleksibilitet mellom tilskudd til utleieboliger og til etablering, kan gi et mer helhetlig boligsosialt arbeid. Det bør utredes modeller for å slå tilskuddene til utleieboliger og omsorgsboliger sammen med tilskudd til studentboliger.

Tabell 13.5 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 10 Arbeidet med bostedsløshet

Tiltak	Nærmere om tiltaket
En samordnet innsats for unge	Kommunen bør ha en ansvarlig person som representerer tjenesteapparatet. Alle kommuner bør utarbeide en felles bolig- og omsorgsstrategi for ungdom. Det bør utredes hvorvidt det offentliges ansvar for å gi hjelp til en trygg bosituasjon for barn, som er under eller har vært under barnevernets omsorg, i tilstrekkelig grad er regulert i dagens lovverk.
Beredskapsplaner for bostedsløse barnefamilier	Kommunene bør ha beredskapsplaner til bruk dersom barnefamilier står i fare for å bli, eller har blitt, bostedsløse. Bruk av midlertidige boliger for barnefamilier skal unngås og en eventuell kommunal bolig bør være i et ordinært bomiljø. Varslingsregelen i husleieloven bør evalueres. Det bør utredes hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre en varslingsplikt i tilfeller der barnefamilier står i fare for å bli kastet ut.
En samlet statlig innsats	Statlige tilskuddsordninger med til dels overlappende og supplerende formål, bør i større grad samordnes. Kommunene bør kunne søke om midler til både kompetanseutvikling, boliginvesteringer og oppfølgingstjenester. Økt oppmerksomhet på arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet er påkrevd. Klare nasjonale mål vil gi en større grad av samordning og forankring av arbeidet.
Oppfølgingstjenester i bolig	Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig bør styrkes med 30 mill. kroner. Tiltaket må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å styrke Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd med 80 mill. kroner, og satsing på 2500 flere utleieboliger.
Bolig som en del av behandlingen	Bosted med oppfølging bør defineres som en del av behandlingen og legges inn i individuell plan. Spesialisthelsetjenesten (rus og psykiatri) bør ha ansvar for å starte en prosess med kommunen for å etablere et egnet botilbud i god tid før utskrivelse.

Tabell 13.6 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 12 Rollefordelingen mellom stat og kommune

Tiltak	Kommentar
Husbanken som statlig samordner	Husbanken bør gis mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken. Politikkområdet bør særlig integreres bedre med ansvarsområder underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, slik som rus, psykiatri og spesialisthelsetjenesten.
Styrke bolig-sosialt kompetanse-tilskudd	Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd bør styrkes med 80 mill. kroner, til en årlig ramme på 150 mill. kroner. Tiltaket må ses i sammenheng med styrking av tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig.
Lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte	Det må fremgå tydelig av loven at kommunene har plikt til å sørge for at det foreligger adekvate botilbud for personer med et helse- og omsorgsbehov, eller som av andre grunner ikke er i stand til å skaffe seg et forsvarlig bosted. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen gir råd, veiledning og assistanse, hvis ikke dette fører til et tilfredsstillende resultat. Kommunen må ha plikt til å sørge for at et udekket boligbehov for denne gruppen finner en tilfredsstillende løsning. I forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov bør § 3-7 om boliger til vanskeligstilte, endres til følgende: «§ 3-7 Hjelp til å skaffe bolig Kommunen skal gi nødvendig hjelp til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.» Det bør samtidig foretas en tilsvarende justering av den motsvarende bestemmelsen i NAV-sosialtjenesteloven § 15.
Rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud	Mye tyder på at de midlertidige botilbudene som gis, ofte er dårligere enn det som forutsettes, og at slike tilbud ikke sjelden gis for et vesentlig lengre tidsrom enn det som kan anses som midlertidig. Utvalgets flertall foreslår endret tittel, at det føyes til en ny andre setning og et nytt andre avsnitt i § 27 i Lov om sosiale tjenester i NAV, slik at denne lyder som følger: «§ 27 Forsvarlige boforhold Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke selv er i stand til dette. Slikt midlertidig botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder. Den som etter tre måneder er uten et forsvarlig botilbud og ikke selv er i stand til å skaffe seg dette, har krav på nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe seg et egnet varig botilbud.» Utvalgets mindretall vil ikke gå inn for at det innføres en slik individuell rettighet til nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe et egnet og varig botilbud. I dag må midlertidige botilbud organiseres i NAV-kontoret, jf. § 13 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene bør selv ha frihet til å velge hvor dette skal organiseres.
Tydeliggjøre ansvar for forsvarlig bosituasjon som del av kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester	Bistand til å få bolig bør tydeliggjøres som en del av kommunenes plikt til å gi råd, veiledning og annen bistand. I forslag til kommunal helse- og omsorgslov bør det føyes til nye punkt i bestemmelsen som bedre dekker behovet for hjelp til å skaffe et forsvarlig botilbud.

Tabell 13.6 Oversikt over utvalgets tiltak i kapittel 12 Rollefordelingen mellom stat og kommune

Tiltak	Kommentar
Boligsosialt arbeid som del av velferdsutdanningen	Boligsosialt arbeid bør være en del av den generelle helse- og sosialfaglige utdanningen. Gjennom meldingen om velferdsutdanning bør det legges til rette for at boligens betydning vektlegges sterkere i forskningen.
Bedre data-grunnlag for å vurdere mål-oppnåelse	Det er behov for mer kunnskap om hva som gjør at personer kommer i en vanskelig situasjon på boligmarkedet. Det er også behov for individrettede data som kan følge utviklingen over tid. ASSS-nettverket bør trekkes inn i utviklingsarbeidet av KOSTRA og rapportering på det boligsosiale arbeidet. Det bør stimuleres til at det utvikles bedre støttesystemer for kommunene i deres arbeid innenfor det boligsosiale området.

Litteraturliste

- Andersen, A.S. (2001): *Høykonjunktur på boligmarkedet- det er da de unge etablerer seg*, Samfunnsspeilet 4, 2001, Statistisk sentralbyrå
- Anvik, C. (2011), *Bo- og boligforhold for unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid*, Nordlandsforskning 2011
- AGENDA Utredning & Utvikling AS (2005): *Forvaltning av inntekt for å forhindre bostedsløshet 2005*
- Arbeidsdepartementet: *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5, U-5/2003*
- Asplan Viak (2009): *Evalueringsrapport av Husbankens kompetansetilskudd*
- Asplan Viak (2009): *Bydel 9 Bjerke: Årsaker til vekst i økonomisk sosialhjelp*
- Asplan Viak og Agenda Kaupang (2011): *Evalueringsrapport av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*
- Bakketeig, E. og E. Backe-Hansen (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport 17/2008
- Barlindhaug, R. og K.C. Astrup (2008): *Sammenhengen mellom de boligsosiale virkemidlene*, NIBR-rapport 2008:13
- Barlindhaug, R. og K.C. Astrup (2009): *Fra leie til eie – eller delt eierskap*, NIBR-notat 2009:115
- Barlindhaug, R. m.fl. (2011): *Boligkarriere for startlansøkere*, NIBR-rapport 2011:15
- Barlindhaug, R. m.fl. (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, NIBR-rapport 2011:8
- Beatty, T., E. Røed Larsen og D.E. Sommervoll. (2010): *Using house prices to compute the price of housing in the CPI* i Economic Letters 106
- Belsby, L. m.fl. (2005): *Leiemarkedsundersøkelsen 2005*, Rapport 2005/02 Statistisk sentralbyrå
- Borgersen, T.A. og D.E. Sommervoll (2006): *Boligpriser, Førstegangsetablering og Kreditttilgang*, Økonomisk Forum 2/2006
- Brattbakk, I. m.fl. (2002): *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*, Byggforsk-rapport 2002-338
- Brevik, I. og K. Høyland (1997): *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen* NIBR/SINTEF Samarbeidsrapport 1997
- Brevik, I. og A. Aall Ritland (1999): *Funksjonshemmede og boligpolitikken*, NIBR-rapport 1999:6
- Brevik, I. (2010): *Oppgavefordelingen mellom 1- og 2. linjetjenesten. Om utviklingen i pleie- og omsorgstjenestene 1988-2007*, NIBR-rapport 2010:1
- Bråthen, T. m.fl. (2008): *Utredning om gjeldsregister i Norge*, Handelshøyskolen BI
- Civita (2010), *Innvandring og eiendom*, Civita-notat nr. 5/2010
- DiPasquale, D og E. L. Glaeser (1999): *Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?* Journal of Urban Economics
- Dyb, E. (2005): *Prosjekt bostedsløse – evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*, Byggforsk skriftserie 7/2005
- Dyb, E. (2006): *Bolig og tjenester til personer med psykiske lidelser*, Byggforsk 2006-401
- Dyb, E. m.fl. (2006): *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*, samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk
- Dyb, E. m.fl. (2008): *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*, NIBR rapport 2008:15
- Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17
- ECON (2005): *Kommunens arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*, Rapport 2005-096
- ECON Pöyry (2008): *Kommunale utleieboliger. Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*, Rapport 2008-096
- Edgar, B. (2006): *The Pathway to a Permanent Home. The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness 2005-2007*
- Epland, J. (2005): *Veier inn i og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntektshushold*, Rapport 2005/16 Statistisk sentralbyrå
- Epland, J. og M.I. Kirkeberg (2007): *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*. Rapporter 2007/03 Statistisk sentralbyrå

- Epland, J. m.fl. (2011): *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*, Rapporter 5/2011 Statistisk sentralbyrå
- Finanstilsynet: *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål*, Rundskriv 11/2010
- Friestad, C. og I.L.S. Hansen (2004): *Levekår blant innsatte*, Fafo-rapport 2004:429
- Galloway T.A. og R. Aaberge (2005): *Assimilation effects on poverty among immigrants in Norway*, Journal of Population Economics
- Gulbrandsen, L. m.fl. (2010): *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*, NOVA-rapport 4/2010
- Hammarquist, K. (2007): *Kommunalt eide boliger i borettslag*, NBBL
- Hanche-Dalseth, M. m.fl. (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010*, Møreforskning Volda Rapport nr. 11
- Hansen, I.L.S. (2006): *The pathway to a permanent home*, Fafo-notat 2006:22
- Hansen, I.L.S. m.fl. (2007): *Ikke bare bare å bo*, Fafo-rapport 2007:
- Hansen, I.L.S. m. fl. (2008): *Det er jo ingen som sulter her...*, Fafo-rapport 2008:18
- Hansen, I.L.S. og S. Øverås (2007): *Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Brodtkorb og Rugkåsa* (red) «Under tak – mellom vegger», Gyldendal
- Hellevik, T. og V. Nordvik (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*, NOVA Skriftserie 4/2004
- Henderson, J. V og Y. M. Ioannides, (1983): *A Model of Housing Tenure Choice*, American Economic Review 73
- Holm, A. og S. Nørve (2007): *Bostedsløse i små og mellomstore kommuner. Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet*, NIBR-rapport 2007:8
- Holm, A. og K.C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26
- Hyggen, C. (2009): *Boligsosiale midler. Rapportering tilskudd til styrking og utvikling av tjenester i bolig for bostedsløse. Tabellnotat for 2009*, Fafo
- Indset, M. og J.E. Klausen (2008): *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*, NIBR
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010): *Årsrapport 2010*
- Jenset, E. (2010): *Når bolig ikke er nok*, Oslo kommune
- Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte bolig*, NIBR-rapport 2011:13
- Kjøsterud, T. W (2005): *Hvordan målene ble nådd*, NOVA Temahefte 1/05
- Kjellebold, A. (2011): *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*, Universitetet i Stavanger
- Kommunal- og regionaldepartementet: *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*. H-2186
- Kvinge, J. og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3
- Langsether, Å. m.fl. (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*, NOVA-rapport 2/2003
- Langsether, Å. m.fl. (2006): *Hva sier loven – hva tror folk? En kartlegging av befolknings kjennskap til husleieloven*, NOVA-rapport 6/2006
- Langsether, Å. og H.C. Sandlie (2006): *Boforhold i leiemarkedet i Gulbrandsen, L. (red) Bolig og levekår i Norge 2004*, NOVA-rapport 3/06
- Langsether, Å. og A. Skårberg (2007): *Kommunen som boligeier*, NOVA-rapport 5/07
- Langsether, Å. (2007): *Kommunen som boligeier*, NOVA-rapport 5/07
- Langsether, Å. m.fl. (2008): *Fragmentert og koordinert*, NOVA-rapport 18/08
- Langøren, A. m.fl. (2003): *Et regionalt perspektiv på fattigdom*, Økonomiske analyser 4/2003 Statistisk sentralbyrå.
- Ludvigsen, K. og S. Fjær (2007): *Varig bolig framfor hospits*, Rokkansenteret Notat 1:2007
- Magnusson Turner, L. (2011): *Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållanden*, NOVA
- Medby, P. m.fl. (2007): *Den kommunale utleiesektor*, NOVA-rapport 12/07
- Melby, I. og F. Strøm (2007): *Inntekt og skatt for personer og husholdninger*, Statistiske analyser nr. 97, 2007 Statistisk sentralbyrå
- Mogstad, M. (2005) *Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem?* Økonomiske analyser 3/2005 Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. m.fl. (2005): *Region-specific versus Country-specific Poverty Lines in Analysis of Poverty*, Discussion Paper no 408, Statistics Norway
- Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008): *Vedlikehold i kommunesektoren*
- Myrvold, T. M. m.fl. (2009): *Evalueringsrapport av Storby-satsingen i psykisk helse*, NIBR-rapport 2009:24
- Nordvik, V. (2001): *Analysis of Rental Housing Markets: Five Essays*. Prosjektrapport 295, Norges byggforskninginstitutt

- Nordvik, V. (2004): *Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle boliger*, Byggforsk-rapport 2004:361
- Nordvik, V. og P. Medby (2007): *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, NOVA-rapport 8/07
- Nordvik, V. (2010a): Boligpolitikk – i går, i dag og i morra i *Husbankens tertialrapport 1/2010*
- Nordvik, V. (2010b): Vanskeligstilte på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10
- Nordvik, V. (2010c): Bolig og boforhold i Sandbæk, M. og A. West Pedersen (red) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*, NOVA-rapport 10/10
- Nordvik, V. m.fl. (2010): *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*, NOVA-rapport 21/2012
- Normann, T.M. (2010): *Utgifter til bolig i Norge og Europa: Inntekter og boligutgifter vokser i takt*, Samfunnsspeilet nr. 3 2010 Statistisk sentralbyrå
- Norsk studentorganisasjon: *Studentboligundersøkelsen 2010*
- NOU 1985:34 *Levekår for psykisk utviklingshemmede*
- NOU 1992:1 *Trygghet-Verdighet-Omsorg*
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*
- NOU 2011:1 *Bedre rustet mot finanskriser*
- Nygaard, V. m.fl. (2010): *En analyse av små, usikre og stagnerende boligmarkeder*, Norut-rapport 2010:13
- Oslo kommune: *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo*, Helse og velferdsetaten 2009
- Ot.prp. nr. 103 (2008–2009): *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Arbeidsdepartementet
- Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Prop. 1 LS (2010–2011) *Skatter og avgifter 2011*, Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011): Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011) Kommunal- og regionaldepartementet
- Prop. 91 L (2010–2011): *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- Prop. 124 S (2009–2010): *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Rambøll Management (2008): *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*
- Rambøll Management(2009): *Fra midlertidig til varig bolig*, Erfaringsrapport August 2009
- Rapport om narkotika. *Stoltenbergutvalget* (2010)
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument 3:8 (2007–2008)
- Rundskriv H 20/01: *En solidarisk boligpolitikk*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforhold*, Justis- og politidepartementet, Kommunal- regionaldepartementet og Sosialdepartementet
- Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2003): *Rising Inequality of Housing? Evidence from Segmented Housing Price Indices*, Discussion Paper No. 363, Statistics Norway
- Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, BI
- Rønningen, G.E. og R. van der Meij (2010): *Overgang fra barnevern til selvstendig tilværelse*, HENÆR rapport nr. 02/2010
- Sandlie, H.C. (2005): *Leiemarkedet i Sandlie, H.C. (red) Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10
- Sandlie, H.C. (red) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10
- Sandlie, H.C. (2010): *Førstegangsetablering på boligmarkedet i Sandlie, H.C. (red) Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10
- Sandlie, H.C. m.fl. (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*, NOVA-rapport 5/11
- Sahlin, I. (2002): *The Staircase of Transition: Survival through failure*. Paper to be presented in the ICCR seminar on Housing and Social Inclusion, Brussels, 16–17 January 2003
- Sahlin, I. (2003): *Modelltenkande och värdering av olika modeller*, i *Bostedsløshet i Norden – forskning, politikk og praksis*, TemaNord 2003
- Stamsø, M.A. og S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*, Prosjektrapport nr. 288, Norges byggforskningsinstitutt
- Stefansen, K. og A. Skevik (2006): *Barnefamilier i kommunale boliger i Nordisk sosialt arbeid nr. 03*
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 50 (1996–1997) *Handlingsplan for eldreomsorgen*, Sosial- og helsedepartementet

- St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*, Sosial- og helsedepartementet
- St.meld. nr. 50 (1998–97) *Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*
- St.meld. nr. 88 (1966–67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*, Helse- og omsorgsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2007–2008): Helse- og omsorgsdepartementet
- Søholt, S. og K.C. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*, NIBR-rapport 2009:2
- Sørvoll, J. (2011): *Den boligsosiale vendingen*, NOVA
- Taksdal, A. m.fl. (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*, Rokkansenteret rapport 1:2006
- Tesch, M. og F. Comim (2005): *Adaptive Preferences and Capabilities: Some Preliminary Conceptual Explorations*, Review of Social Economy Volume 63, Issue 2, 2005
- Thorshaug, K. m.fl. (2009): *Bosetting av enslige voksne flyktninger*, NTNU Samfunnsforskning Rapport 2009
- Thomasen, A. og I. Melby (2009): *Beregning av boligformue*, Statistisk sentralbyrå Notater 2009/53
- Torgersen, U. (1987): *Housing: the Wobbly Pillar of the Welfare State* i Turner, B, Kemeny, J. and L.J. Lundqvist (eds.) *Between State and Market: Housing in the Post- Industrial Era*, Gävle: The National Swedish Institute for Building Research
- Ugreninov, E. og O. Vaage (2006): *Studenters levekår 2005*, Rapporter 22/2006, Statistisk sentralbyrå.
- Ulfrstad, L.M. (2007): *Boligpolitikken og velferdsstaten i Brodtkorb og Rugkåsa* (red) «Under tak – mellom vegger»
- West Pedersen, A. (2007): *Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt? i Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor*, NOVA Skriftserie 3/07
- Ytrehus, S. m.fl. (2007): *Tjenester til bostedsløse i 10 kommuner*, Fafu-rapport 2007:23
- Ytrehus, S. m.fl. (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*, Fafu-rapport 2008:06
- Østerby, S. (2007): *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*, NIBR-rapport 2007:4
- Aarland, K. (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*, NOVA
- Aarland, K. og V. Nordvik (2010): *Eierlinjen i norsk boligpolitikk – tar boligeiere på seg for stor risiko?*, Økonomi og politikk nr. 4–2010
- Aars, J. og D.A. Christensen (2011): *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-avtalene*, Uni-Rokkansenteret Notat 1:2011

Vedlegg 1

Retten til bolig og oppfølgingstjenester En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget

Alice Kjellevold

1 Innledning

Bolig anses som et grunnleggende velferdsgode og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitik. Det statlige målet er at alle skal kunne bo trygt og godt. Personer eller husstander som ikke på egen hånd kan skaffe seg bolig eller beholde egen bolig, skal få nødvendig bistand. Flest mulig av dem som ønsker det skal kunne etablere seg i eid bolig og ingen skal oppholde seg mer enn 3 måneder i et midlertidig botilbud, tilbringe tid i midlertidige løsninger etter institusjonsopphold eller fengsel, eller tilbys midlertidige botilbud eller døgnovernatting uten kvalitetsavtale. Innsatsen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og bistand til å mestre boforhold skal være høyt prioritert. Dette er tydelige politiske målsetninger som det synes å være enighet om. (Prop. 1 S (2010–2011); St.meld. nr. 23 (2003–2004); Innst. S. nr. 229 (2003–2004)).

For grupper med særskilte behov er det formulert spesifikke mål. De nasjonale føringene knyttet til boliger for personer med utviklingshemming har vært, og må forventes fortsatt å være, at en skal unngå institusjonslignende boalternativer, at boligen skal ligge i et vanlig boligområde, at eventuelle fellesskapsløsninger skal være små og at det skal være ordinære krav til størrelse og kvalitet på boligene (Husbanken, 1993; St.meld. nr. 40 (2002–2003); Tøssebro 2010). For personer med funksjonsnedsettelse er målet om universelt utformede boliger sentralt og også målet om at ingen unge personer med omfattende behov for hjelp skal få sitt tilbud på sykehjem (St.meld. nr. 23 (2003–2004); St.meld. nr. 40 (2002–2003)). Det er videre lagt til grunn som et hovedprinsipp at den som er vanskeligstilt i forhold til boligmarked og som har behov for hjelpe-tjenester for å bo eller beholde bolig, skal disponere en bolig og motta tjenestene i eget hjem, og videre så langt som mulig kunne velge bosted og boform ut fra egne behov (St.meld. nr. 40 (2002–

2003)). Tjenestene skal knyttes til den enkelte person og ikke til boligen, også i tilfeller hvor tjenestemottaker har behov for døgnkontinuerlige tjenester (Rundskriv U-10/2002).

Staten har det overordnede ansvaret og har formulert de statlige målene for boligpolitikken overfor vanskeligstilte. Det er tatt i bruk virkemidler som lovgivning i form av juridiske rammevilkår (som plan- og bygningsloven og husleieloven), økonomiske støtteordninger, kompetanseheving, kommunikasjon og informasjon. Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av den statlige politikken på området, herunder også ansvaret for å sikre vanskeligstilte bolig og oppfølgingstjenester. Husbanken er gitt en særlig rolle som støttespiller for kommunene i det boligsosiale arbeidet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010; Kommunal- og regionaldepartementet, 2011).

Til tross for tydelige nasjonale mål, bruk av flere typer virkemidler og en fordeling av ansvaret når det gjelder boligsosialt arbeid, er den faktiske situasjonen klart ikke tilfredsstillende. Antallet bostedsløse¹ har økt (Dyp og Johannessen, 2009) og Riksrevisjonen har rettet sterk kritikk mot innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (Riksrevisjonen, 2008). Også FN's økonomiske, sosiale og kulturelle komité har uttrykt bekymring når det gjelder antall bostedsløse og mange personers problemer på boligmarkedet, personers problemer i forhold til å beholde sin bolig samt boligenes dårlige standard (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2005). Det er

¹ En person er definert som bostedsløs når han eller hun mangler eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner; mangler tak over hodet kommende natt, er henvist til akutt eller midlertidig overnatting, er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger. Antall bostedsløse var i 2003 beregnet til 5.200. I 2008 til 6091. videre er det beregnet at 378 barn er bostedsløse sammen med foreldrene sine. (Dyp og Johannessen, 2009).

videre dokumentert at flere grupper har problemer både i forhold til tilgang til adekvat bolig og oppfølging for å kunne bo og bli boende. Det gjelder blant annet personer med alvorlig rusproblematikk og personer med alvorlig psykiske lidelser (Taksdal, 2006; Statens helsetilsyn, 2006). Det er videre dokumentert at botilbud til utvklingshemmede har utviklet seg mot store bofellesskap til erstatning for de små (Tøssebro, 2011).

Lovgivning som virkemiddel er tatt i bruk på de fleste områder innenfor velferdspolitikken, som ett av flere virkemidler for å sikre statlige mål overfor den som trenger særlig hjelp eller støtte. I helselovgivningen er retten til nødvendig helsehjelp lovfestet. I sosiallovgivningen er det gitt bestemmelser om rettskrav på sosiale tjenester og økonomisk stønad når en person ikke kan dra omsorg for seg selv eller ikke kan sørge for sitt livsopphold. Folketrygdloven er klart rettighetsbasert. Pliktene for kommunene er formulert som et ansvar for å ha eller tilby nødvendige tiltak og tjenester. Så langt en person har rettskrav på en kommunal ytelse, vil kommunen ha en plikt til å oppfylle, uavhengig av sine budsjetter og økonomiske situasjon (Kjønstad, Bernt, Kjellebold og Hove, 2000).

En lovfesting av kommunens plikt til å skaffe bolig og en rett for vanskeligstilte til bolig er imidlertid ikke blitt ansett som et aktuelt virkemiddel, med unntak av plikten og retten til midlertidig husvære (St.meld. nr. 23 (2003–2004); Innst. S. nr. 229 (2003–2004)). Det kan stilles spørsmål om det nå er grunn til også å ta i bruk juridisk virkemiddel i form av plikt- bestemmelser og rettighetsregulering, som et tillegg til andre virkemidler, for å sikre at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet får tilgang til bolig.

Kommunene er pålagt å ha bestemte sosiale tjenester som er aktuelle som oppfølgingstjenester for den som trenger det for å mestre en bosituasjon. I den grad tjenestemottakeren er i en situasjon hvor vedkommende ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av praktisk hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har vedkommende et rettskrav på nødvendig hjelp (sosialtjenesteloven § 4-3). Tilgang til tjenester i bolig er således rettighetsregulert. Det kan stilles spørsmål om bestemmelsene er tydelige nok for å sikre nødvendig hjelp til å kunne bo og bli boende i eget hjem.

Det må presiseres at hvis staten mener at kommunene skal ha en plikt til å sørge for boligoppfølging til vanskeligstilte og stille til disposisjon boliger for den som ikke på annen måte klarer dette selv, må staten ta i bruk lov (Bernt, Overå og

Hove, 2002). Det må også presiseres at det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken.

2 Nærmere om problemstilling, fremstilling og avgrensning

Spørsmålet som stilles er i hvilken grad tilgang til bolig og boligoppfølging bør være nærmere regulert som plikter for kommunene og som rettigheter for den enkelte med et nødvendig behov. Hensikten med utredningen er å gi et balansert grunnlag for et forslag til endret rettslig regulering, herunder en forståelse for bruk av rettighetslovgivning som virkemiddel.

I punkt 3 gis det en redegjørelse for og en vurdering av nasjonal lovgivning når det gjelder kommunenes plikter og den enkeltes rettigheter i forhold til tilgang på bolig. I punkt 4 diskuteres statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen når det gjelder tilgang til bolig. I punkt 5 gis det en redegjørelse for og en vurdering av dagens regulering når det gjelder oppfølgingstjenester i bolig. I punkt 6 forslås en noe endret lovgivning.

Med bolig menes her en boform hvor privatpersonen eier eller leier en bolig enten dette er en selvstendig bolig, en samlokalisert bolig, et bofellesskap eller et bokollektiv. Det avgrenses mot institusjoner i form av sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie som er regulert i kommunehelsetjenesteloven. Det avgrenses videre mot institusjoner for personer med rusproblematikk og institusjoner i form av bolig med heldøgns omsorgstjeneste som er regulert i sosialtjenesteloven, så langt som disse er definert til å omfatte aldershjem, barneboliger og privat forpleining (forskrift 4. desember 1992 nr. 915).

Boformen «bolig med heldøgns omsorgstjenester» kan imidlertid også forstås som noe annet enn aldershjem, barneboliger og privat forpleining. Tilgang til en slik boform behandles nærmere i punkt 3.3.

Det avgrenses videre mot institusjoner for øvrig og mot fengsel, samt botilbud i statlige mottak og i venteleirer for uttransportering av personer uten lovlig opphold.

Med vanskeligstilte på boligmarkedet forstås jeg her personer som er avhengig av hjelp og støtte for å etablere seg i og beholde egen bolig. Dette er en sammensatt gruppe. Det kan være personer som i hovedsak bare har økonomiske vansker i forhold til boligmarkedet. På den annen

side kan det være personer som har behov for tett oppfølging for å anskaffe bolig, klare å bo og beholde boligen.

Med boligoppfølging menes først og fremst sosiale tjenester og utgangspunktet vil være gjeldende regulering i sosialtjenesteloven. Oppfølgingstjenester vil i noen grad være kommunale helsetjenester regulert i kommunehelsetjenesteloven. Her omtales tjenester som i dag er regulert i sosialtjenesteloven og i kommunehelsetjenesteloven. Videre omtales reguleringen av slike tjenester i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010–2011)). Andre aktuelle typer tjenester og tiltak som støtteordninger, låneordninger, tilgang på tekniske hjelpemidler, trygdeytelser og spesialisthelsetjenester behandles ikke.

3 Kommunens plikter og den enkeltes rettigheter når det gjelder tilgang på bolig

3.1 Et kommunalt ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet

Kommunene er tillagt hovedansvaret for å sikre de som er vanskeligstilte på boligmarkedet (St.meld. nr. 23 (2003–2004)). Dette hovedansvaret er ikke pålagt kommunene som en lovbestemt plikt. I all hovedsak er ansvaret formulert i offentlige dokumenter, og kommunene er oppfordret til å ta dette ansvaret ved økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon (St.meld. nr. 23 (2003–2004)). Deltjenester innenfor den enkelte kommune er imidlertid gitt et ansvar for boliger til vanskeligstilte. Det gjelder sosialtjenesten i kommunen og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret er formulert som et medvirkningsansvar (se punkt 3.2).

I utredningen om lov om sosiale tjenester (NOU 1985: 18) ble det foreslått følgende bestemmelse: «Sosialtjenesten skal arbeide for å skaffe boliger til vanskeligstilte...» (lovutkastet § 3-4). Begrunnelsen for forslaget var at kommunene allerede hadde et ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, at dette ansvaret måtte lovfestet og at det var naturlig at arbeidet med å skaffe boliger ble lagt til sosialtjenesten (NOU 1985: 18, s. 113). Departementet var imidlertid av den oppfatning at det ikke var naturlig å lovfeste et ansvar for kommunene til å skaffe boliger i en lov om sosiale tjenester og presiserte at ansvaret for sosialtjenesten måtte være et ansvar for medvirkning i kommunens arbeid (Ot.prp. nr. 29 (1990–91)). Dette fikk

sin støtte i sosialkomiteen (Innst.O. nr. 9 (1991–92)).

Kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte er et underforstått ansvar som ikke er pålagt kommunene ved lov. Dette er ikke foreslått endret i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010–2011)).

Spørsmålet er om tiden nå er moden for å følge opp sosiallovutvalget fra 1988 og lovfeste kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette kan reguleres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester formulert som et kommunalt «sørge for» ansvar, slik annet ansvar for helse- og omsorgstjenester er formulert (Prop. 91 L (2010–2011), lovforslaget kapittel 3). En slik lovfesting er en videreføring av en boligpolitikk som er uttalt og som det synes å være enighet om. Og det bør ikke være uenighet om at det å disponere en bolig er en viktig komponent i en persons totale levestandard med stor betydning for den enkeltes helse, verdighet og sosiale deltakelse (Prop. 91 L (2010–2011), lovforslagets formålsbestemmelse § 1-1).

En slik pliktbestemmelse vil ikke uten videre korrespondere med en rett for den vanskeligstilte, men vil være av særlig betydning for å kunne føre tilsyn med at kommunene følger opp statens politikk på dette området.

Et særlig spørsmål er om kommunene allerede har en lovbestemt plikt til å kunne tilby bolig tilpasset mulighet for heldøgns omsorgstjenester ut over aldershjem, barneboliger og privat forpleining. Og hvis ikke, om kommunene i all fall bør ha en slik plikt. Det spørsmålet behandles nærmere i punkt 3.3. Dernest skal jeg gjøre rede for kommunenes plikt til å finne midlertidig botilbud for den som ikke klarer det selv (punkt 3.4).

Et neste spørsmål er om vanskeligstilte skal ha et rettskrav på bolig når vedkommende ikke selv har mulighet til å skaffe seg slik. Spørsmålet er om det utover retten til midlertidig bolig bør gis en ytterligere utvidet rett til tilgang til bolig for vanskeligstilte. Det kommer jeg tilbake til i punkt 3.5. Dernest er det et spørsmål om å stille nærmere krav til de boliger som skal tilbys. Det kommenterer jeg i punkt 3.6.

3.2 Det kommunale medvirkningsansvaret

Det heter det i sosialtjenesteloven § 3-4 at sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Herunder skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe «boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som

trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker». I forarbeidene presiseres medvirkningsarbeidet til å delta aktivt i den kommunale planleggingen av boligpolitikken generelt og for vanskeligstilte (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 158). I rundskrivet til loven går en noe lengre. Her heter det at sosialtjenesten sammen med kommunens øvrige etater har ansvar for å tilby hensiktsmessige boliger til vanskeligstilte (rundskriv I-1/93, s.101). I senere rundskriv om boligsosialt arbeid vises det til at sosialtjenesten kan ivareta sitt ansvar ved at den selv, eller i medvirkning med annen kommunal instans eller privat aktør, tildeler kommunalt disponerte boliger, tildeler lån og tilskudd til kjøp av bolig og formidler kontakt mellom privat utleier og boligsøker. Ansvaret for å gjøre andre deler av kommunen kjent med boligbehovene presiseres også (rundskriv U-10/2002).

Ved lov om sosiale tjenester i NAV er bestemmelsen om boliger til vanskeligstilte delvis videreført samtidig som den er opprettholdt i sosialtjenesteloven. Det heter: «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» (lov om sosiale tjenester i NAV § 15).

Av forarbeidene følger at denne bestemmelsen pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på sitt område. Bestemmelsen er ikke ment å legge organisatoriske bindinger på kommunenes ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte (Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) s. 34). Meningen med bestemmelsen er at denne delen av kommunen skal delta i planleggingen av hvordan boligproblem skal løses for vanskeligstilte boligsøkere. Den innebærer videre et ansvar for å gjøre andre deler av kommunen kjent med behovet. Dessuten ligger det i bestemmelsen at det bør tas initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte i kommunen. I forarbeidene er det også holdt frem at medvirkningsansvaret innebærer et ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering, der dette ikke dekkes på annen måte (Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) s. 34).

Med dette må både ansvaret for å skaffe boliger, regulert i lov om sosial tjenester i NAV og i sosialtjenesteloven, forstås som et medvirkningsansvar. Det kan gjerne formuleres som et internt kommunalt medvirkningsansvar.

Ved endret lovgivning hvor medvirkningsansvaret nå både er regulert i sosialtjenesteloven og i lov om sosiale tjenester i NAV, er det naturlig å

forstå dette slik at arbeids- og velferdsforvaltningen først og fremst har et medvirkningsansvar ut fra sitt kjennskap til behovet for boliger til personer som er sosialt og økonomisk vanskeligstilte, mens sosialtjenesten har et medvirkningsansvar ut fra sitt kjennskap til behovet for tilpassete boliger til personer som trenger det på grunn av funksjonsnedsettelse, høy alder eller ut fra andre mer omsorgsmessige behov.

En slik deling legges også til grunn i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester hvor det foreslås en videreføring av sosialtjenestelovens § 3-4 formulert slik at kommunens helse- og omsorgstjeneste skal medvirke til å skaffe boliger til personer som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Og videre med samme presisering som i sosialtjenesteloven at dette innbefatter «boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker» (Prop. 91 L (2010–2011) § 3-7). Det heter i forarbeidene at ansvaret innebærer at helse- og omsorgstjenesten må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem for vanskeligstilte kan løses generelt og at helse- og omsorgstjenesten må gjøre andre kommunale myndigheter kjent med boligbehovene til vanskeligstilte. Det heter videre at helse- og omsorgstjenesten bør, i samarbeid med andre instanser, ta initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at ansvaret også innebærer å bistå brukere med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering, samt i enkelte tilfeller engasjere seg direkte i å skaffe vanskeligstilte bolig (Prop. 91 L (2010–2011) s. 196).

De kommunale deltjenestene er altså pålagt å vise aktivitet innad i kommunen, ved deltakelse i kommunal planlegging av hvordan boligproblem skal løses og ved å gjøre andre deler av kommunen kjent med boligproblemen. Det er tydeligvis også et visst ønske om at ansvaret skal være noe utvidet ved en forventning om en viss aktivitet overfor den enkelte bruker. Samtidig er det klart at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet ikke kan påberope seg noen rett til bolig etter disse bestemmelsene, og aktivitet overfor den vanskeligstilte er etter disse bestemmelsene mer en oppfordring enn noen plikt for tjenestene. Ansvaret etter sosialtjenesteloven, lov om sosiale tjenester i NAV, og også etter forslaget i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, er å forstå som et medvirkningsansvar innad i kommunen og som en formulert forventning om at kommunens deltjenester bistår den enkelte.

Kommunen er imidlertid pålagt en plikt til å gi opplysning, råd og veiledning. Dette følger av sosialtjenesteloven og tilsvarende av lov om sosiale tjenester i NAV. Det heter: «Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det» (sosialtjenesteloven § 4-1). I lov om sosiale tjenester i NAV (§ 17) brukes begrepet kommunen og ikke spesifikt sosialtjenesten i Nav. Ut over det er bestemmelsen likelydende. Bestemmelsen om råd og veiledning forstås som en plikt for kommunen og en rett for den enkelte (Kjønstad og Syse, 2008, s. 166). Råd og veiledning som hjelp til den vanskeligstilte for å få skaffet seg bolig faller klart innenfor bestemmelsenes område. Dette vil være hjelp som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.

I kommentarene til medvirkningsbestemmelsene burde det heller tydelig blitt henvist til plikten til råd og veiledning, istedenfor å formulere noen forventninger som vanskelig kan påberopes. Men det kan også være et behov for en presisering av plikten til råd og veiledning til også å omfatte bistand til å skaffe bolig til vanskeligstilte.

I forslaget til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er det ikke regulert inn en egen bestemmelse om plikt til å yte opplysning, råd og veiledning. Det heter i forslaget at kommunen, ved ytelse av helse- og omsorgstjenester, «skal fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning» (lovforslaget § 3-3). Det er presisert i forarbeidene at bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Det heter også at råd og veiledning er en prioritert oppgave, at plikten også omfatter oppsøkende virksomhet for utsatte grupper samt opplysningsvirksomhet, rådgivningsvirksomhet og veiledningstjeneste. Arbeidet skal ikke bare ha en medisinsk tilnærming, med også en helhetlig og sosialfaglig tilnærming (Prop. 91 L (2010–2011) s. 172). Det synes uheldig å knytte råd og veiledningsplikten ensidig til ytelse av helse- og omsorgstjenester. Den burde vært, både som en plikt og som en rett, en formulert selvstendig tjeneste slik den i dag er regulert i sosialtjenesteloven.

Det er all grunn til å få presisert at råd og veiledningstjenesten også må omfatte individuell bistand til å skaffe den vanskeligstilte bolig. Alternativt burde plikten til å bistå den som har behov for hjelp for å skaffe seg bolig vært tydeligere formulert i tilknytning til medvirkningsbestemmelsen (lovforslaget § 3-7).

3.3 Kommunens plikt til å ha boliger for personer med omfattende hjelpebehov (omsorgsboliger)

Kommunene skal ha plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester for dem som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker. Dette følger av sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d. Tilsvarende følger det av kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd punkt 6 at kommunene skal ha sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Boliger med heldøgns omsorgstjenester er i forskrift begrenset til aldershjem, privat forpleining og boliger der det bor omsorgstrengende barn og unge under 18 år utenfor foreldrehjemmet, jf. sosialtjenesteloven § 7-12 og forskrift 4. desember 1992 nr. 915 (kap.7). Boform for heldøgns omsorg og pleie likestilles med sykehjem (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010a, s. 124).

Disse boformene forstås i dag som institusjoner (Prop. 91L (2010–2011) s. 187) og noe annet enn det som gjerne benevnes som omsorgsboliger (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010. s. 124). Mens kommunene er pålagt en plikt til å ha slike boformer som kan sies å være institusjoner (herunder også aldershjem, barneboliger og privat forpleining), er det ut fra dette ikke regulert noen plikt for kommunene til å sørge for andre boligtilbud for vanskeligstilte, heller ikke når personen har behov for omfattende oppfølgingstjenester.

Slike andre botilbud benevnes gjerne som omsorgsboliger eller tilpassete boliger. Omsorgsboliger er imidlertid ikke et entydig begrep. Det brukes gjerne som en felles betegnelse på ulike boformer som bokollektiver, bofellesskap, samlokaliserte boliger og utleieboliger. Men det er også grunn til å merke seg at Kommunal- og regionaldepartementet har brukt begrepet omsorgsboliger forstått som boform for heldøgns omsorg og pleie regulert i kommunehelsetjenesteloven § 1-3 og bolig med heldøgns omsorgstjeneste regulert i sosialtjenesteloven § 4-2 (se forskrift 10. juli 2003 nr. 957 og forskrift 21. desember 2005 nr. 1667, begge gitt med hjemmel i lov om husbanken). I forskrift gitt med hjemmel i lov om husbanken fra 2008 brukes imidlertid begrepet omsorgsboliger som noe annet enn bolig med heldøgns omsorgstjenester eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Her vises det til sosialtjenesteloven § 3-4 (forskrift 25. februar 2008 nr. 191).

I de siste budsjettproposisjonene fra Kommunal- og regionaldepartementet er omsorgsboliger benevnt som boliger tilrettelagt for heldøgns pleie

og omsorg uavhengig av alder, diagnose og funksjonsnedsettelse (Prop. 1 S (2009–2010); Prop. 1 S (2010–2011)).

Det er også grunn til å legge merke til at statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen har formulert seg slik at det er et mål «at alle som har behov for et heldøgnsstilbud skal få det, enten det gis i institusjon, tilpasset omsorgsbolig eller eget hjem» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010 b). Her er tilpasset omsorgsbolig brukt som et begrep på en mellomløsning mellom det private hjemmet og institusjonen. I verdighetsgarantien, gjeldende fra 2011, heter det at det blant annet skal legges til rette for «en riktig og forsvarlig boform ut fra den enkeltes behov og tilstand» (forskrift 12. november 2010 nr. 146 § 3). Det må bety at den eldre skal ha tilgang til en tilpasset boform.

Har så kommunene ut fra dette en lovbestemt plikt til å sørge for tilgang til boliger utover aldershjem, barneboliger og privat forpleining og som et tillegg til sykehjem / boform for heldøgns omsorg og pleie? Det er for det første et spørsmål om avgrensningen av bolig med heldøgns omsorgstjenester til aldershjem, barneboliger og privat forpleining er gyldig. Det er for det andre et spørsmål om praksis og politikk nå forstår boform med heldøgns omsorgstjenester mye videre enn aldershjem, barneboliger og privat forpleining, og at det derfor er gode grunner for å sette forskriften som definerer bolig med heldøgns omsorgstjenester til side.

Men det kan også spørres om det i alle fall er gode grunner for at kommunene skal ha en plikt til å sørge for tilgang til boformer forstått som noe annet enn institusjonslignende boformer, og gjerne benevnt som omsorgsboliger.

Avgrensningen av bolig med heldøgns omsorgstjenester til aldershjem, barneboliger og privat forpleining må på ses på bakgrunn av Sosiallovutvalget skille mellom institusjoner og åpen omsorg og utvalgets klare oppfatning av at åpen omsorg med hjelpetiltak i eget hjem skulle ha prioritet foran institusjonsopphold (NOU 1985: 18, s. 116–117). Vektleggingen av åpen omsorg må også ses i sammenheng med utvalgets forslag til formålsbestemmelse hvor viktige mål for sosialpolitikken ble nedfelt, herunder at «den enkelte gjennom hjelpetiltak får mulighet for å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre» (lovforslaget § 1-1; NOU 1985: 18, s. 206, 214 og 366). Sosiallovutvalget bruker imidlertid ikke begrepet bolig med heldøgns omsorgstjenester, men «plass i institusjon eller familiepleie» jf lovforslaget § 4-2 nr. 4. Plikten til å

skaffe boliger for vanskeligstilte var da foreslått som egen bestemmelse i lovforslagets § 3-4.

I lovproposisjon fremholdt departementet at det var en bred politisk og faglig enighet om at vekten i fremtiden skulle legges på utvikling av selvstendige boformer med individuelt tilpasset service og omsorg (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 58). Slike selvstendige boformer synes som et utgangspunkt å være tenkt dekket av begrepet boliger med heldøgns omsorgstjenester. I forarbeidene antydes det ikke en avgrensning som gitt i gjeldende forskrift. Tvert i mot poengteres det at kommunens sosialtjeneste vil omfatte både institusjoner og andre typer boformer og at «lovteksten må angi hvilke funksjoner kommunene skal fylle når det gjelder bolig- og omsorgstjenester til dem som på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre grunner har behov for det» (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 59). Nærmere presiseres boliger med heldøgns omsorgstjenester til «tiltak i sosialtjenesten der botilbud, hjelpetiltak og omsorgstiltak utgjør et hele» (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 59). Og videre at dette positivt kan være boliger hvor det bor barn og unge utenfor foreldrehjemmet og boliger hvor en benytter seg av spesielle typer behandlingsopplegg. Det antydes ikke i forarbeidene en avgrensning av hva som skal inngå i begrepet boliger med heldøgns omsorgstjenester. Behovet for avgrensning ses i forhold til tilfeller der tjenestemottaker mottar sosiale tjenester i sitt eget private hjem. Det er på den bakgrunn det gis hjemmel for nærmere å forskriftsbestemme hva som menes med bolig med heldøgns omsorgstjeneste (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 59).² Det er således all grunn til å hevde at det ikke i lovens ordlyd eller i forarbeidene er grunnlag for den avgrensningen som er gjort i gjeldende forskrift. Forskriftens gyldighet er imidlertid ikke vurdert rettslig og det er heller ikke tatt initiativ til endring av denne fra departementets side.

Baksiden av denne forskriften er at det ikke er pålagt kommunen å ha boliger med heldøgns omsorgstjenester som et generelt tilbud, men bare som et tilbud til eldre (aldershjem), til barn og for dem som er i privat forpleining. I praksis står vi i dag da bare tilbake med en lovpålagt plikt til å ha barneboliger, idet både aldershjem og privat forpleining er lite aktuelle tilbud i dagens omsorg (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010, s. 129). Dessuten er kommunene pålagt å ha syke-

² Se også Syse, 1995 s. 473-476 som mer utdypende drøfter dette spørsmålet og konkluderer med at det er tvilsomt om avgrensningen er gyldig.

hjem og boform for heldøgns omsorg og pleie (institusjoner) etter kommunehelsetjenesteloven.

Med bakgrunn i lovforarbeidende til sosialtjenesteloven og ut fra forskjellige føringer fra Helse- og omsorgsdepartementet og fra Kommunal- og regionaldepartementet, samt konsekvensen av den avgrensningen som følger av forskriften, kan det være gode grunner for at vi i dag forstår bolig med heldøgns omsorgstjenester også som boliger ut over aldershjem, barneboliger og privat forpleining, og da som noe kommunene er pliktig til å tilby. I alle fall er det gode grunner for å mene at kommunene bør være pliktig til å tilby boliger som er tilpasset heldøgns omsorgstjenester.

I forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester brukes ikke begrepene boform for heldøgns omsorg og pleie eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Det er lagt opp til at enten skal det ytes tjenester i «hjemmet» eller så skal det ytes tjenester i institusjon, herunder sykehjem (Prop. 91 L (2010–2011), lovforslaget § 3-2 nr. 6). Begrepet hjemmet brukes for å avgrense mot institusjon. Hjemmet forstås da som et eget privat hjem, herunder også omsorgsbolig og andre tilpassete boliger som ikke er institusjoner (Prop. 91 L (2010–2011) s. 186). Om heldøgns tilbud skal gis i eget hjem eller i institusjon skal etter departementets mening bero på en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering (Prop. 91 L (2010–2011) s. 186). I forslaget opereres det altså med to hovedgrupper boformer; eget hjem eller institusjon. I det ligger en forpliktelse til å ha institusjoner og til å ha tilstrekkelige tilbud i personens eget hjem til dem som trenger det, også ved behov for heldøgns hjelpetilbud. Dette forslaget innebærer en kommunal plikt til å tilby institusjoner og til å tilby tjenester i personens eget hjem, men kan vanskelig forstås som en plikt til å skaffe selve boligen hjelperen skal gi i.

Med det mangler en viktig forpliktelse; å skaffe selve boformen til den som ikke skal ytes hjelp på institusjon og som heller ikke disponerer et privat hjem hjelperen kan ytes i tilknytning til.

Det kan være grunn til å presisere de forpliktelsene kommunene skal ha til en tredeling, og da også som et endringsforslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Utover ansvaret for å kunne tilby tilstrekkelige institusjonsplasser og ansvaret for å kunne tilby tilstrekkelig hjelp i hjemmet, er det behov for å få presisert en plikt for kommunene til å sørge for tilgang til tilpassete permanente boliger (gjerne benevnt som omsorgsboliger) for den som er vanskeligstilt på boligmarkedet og som har omfattende hjelpebehov.

3.4 Kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud

Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 lyder: «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv». Kommunens plikt til å sørge for midlertidig husvære var tidligere regulert i sosialtjenesteloven § 4-5 som en plikt for sosialtjenesten. Ved ny lov om sosiale tjenester i NAV ble sosialtjenesteloven § 4-5 opphevet. Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 er ment å være en ren videreføring av den forpliktelsen som lå i sosialtjenesteloven § 4-5. Begrepet midlertidig husvære er i denne bestemmelsen byttet ut med begrepet midlertidig botilbud. Det er ment som en språklig endring som ikke endrer bestemmelsens materielle innhold (Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) s. 16 og 35). I utredningen om lov om sosiale tjenester (NOU 1985: 18) viste utvalget til kommunenes plikt etter lov om sosial omsorg fra 1964 til å skaffe en person eller familie midlertidig «underbringelse» dersom de var husløse. Utvalget mente en slik plikt fortsatt burde ligge på kommunen som en plikt til å skaffe midlertidig husvære for personer med et akutt behov (NOU 1985: 18 s. 113). Departementet mente kommunene som tidligere måtte ha en plikt til å skaffe midlertidig oppholdssted for en person eller familie som var i akutt nødssituasjon og at dette ansvaret måtte fremgå av en egen bestemmelse (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 67–68).

Ut fra dette må det legges til grunn at sosialtjenesteloven § 4-5 og nå lov om sosiale tjenester i NAV § 27 pålegger kommunene en plikt til å skaffe midlertidig botilbud til den som ikke kan skaffe seg det selv. Bestemmelsen korresponderer med en rett. Den gir den enkelte et rettskrav på midlertidig botilbud når lovens vilkår for øvrig er oppfylt.³ Rettigheten inntreer når en person eller familie er i en akutt nødssituasjon eller har et akutt behov. I rundskriv til sosialtjenesteloven, som må ha gyldighet i forhold til gjeldende bestemmelse, brukes også formuleringen «akutt nødssituasjon» og formuleringen «personer som står uten bolig» (rundskriv I-1/93 s. 113–114). Plikten og retten til midlertidig bolig inntreer når en person er i en akutt situasjon.

Bestemmelsen oppstiller en plikt til en naturlytelse. Kommunen har altså et ansvar for faktisk å finne et husvære til den som fyller vilkåret (Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove, 2000. s. 121; Sivilombudsmannen, 2007).

³ Slik også Kjønstad og Syse (2008) s. 165; Sivilombudsmannen (2007).

Plikten gjelder enhver som oppholder seg i kommunen. Det er således ikke anledning for kommunen å henvise de som søker om midlertidig botilbud til en annen kommune, for eksempel deres opprinnelige bostedskommune (Ot.prp. nr. 29 (1990–91), s. 168, Sivilombudsmannen, 2007).

I lov om sosiale tjenester i NAV legges plikten på kommunen som sådan. Det heter ikke her kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen slik det for eksempel gjør ved reguleringen av medvirkningsansvaret. Likevel er dette ansvaret lovbestemt lagt til kommunen i arbeids- og velferdsforvaltning; til det som benevnes som NAV-kontoret. Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 at arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokalt kontor som skal ivareta de oppgavene for kommunen som følger av lov om sosiale tjenester i NAV. Det fremgår også klart av lovens forarbeider at forvaltningen av ansvaret for å skaffe midlertidig botilbud skal ivaretas av NAV-kontoret. Dette er begrunnet med sammenhengen mellom behovet for midlertidig bolig og behovet for økonomisk stønad, og det er begrunnet i viktigheten av at alle med et akutt behov for bolig, uansett hvor i landet de oppholder seg, skal vite at det er NAV-kontoret de skal henvende seg til (Ot.prp. nr. 103 (2008–2009, s. 20). Med dette er det lagt visse begrensninger på kommunenes adgang til selv å bestemme sin organisering. Men mer enn et mottak og et beslutningssted for slike saker, kan det ikke ligge i disse bestemmelsene. I alle fall vil det være behov for samarbeid og samordning med andre deler av kommunen, for eksempel kommunalt boligkontor hvis kommunen har valgt å ha en slik enhet.

Et annet spørsmål er om retten til midlertidig bolig burde utvides – fra akutt nødhjelp til et midlertidig botilbud som ledd i et rehabiliteringsarbeid. Med andre ord, at fokus ikke er på en begrensning av det midlertidige botilbudet til maksimum 3 måneder, men heller på nødvendig bistand for å skaffe en permanent bolig og mestre det å bo. Det kan være grunn til å vurdere å utvide plikten og retten til midlertidig botilbud til for eksempel 6 måneder knyttet sammen med en forpliktelse til å bruke denne tiden til nødvendige rehabiliteringstiltak.

3.5 Rettskrav på bolig

Etter dagens lovgivning er det klart at den som står uten bolig og ikke er i stand til å skaffe seg bolig selv, har et rettskrav på et midlertidig botilbud.

Sosiallovutvalget mente at deres forslag skulle gi den enkelte et rettskrav på midlertidig husvære (NOU 1985: 18 s. 71). Når utvalget var tydelig på at dette skulle være en bestemmelse som ga den enkelte et rettskrav, er begrunnelsen å finne i bruk av rettighetsbestemmelser i situasjoner hvor en står overfor en mer konkret og særlig vanskelig situasjon hvor hjelpebehovet er påtrengende og hvor det også i prinsippet er klart hvilke innsatser som bør settes inn (NOU 1985: 18 s. 71). Dette ble ikke imøtegått eller nærmere kommentert av departement (Ot.prp. nr. 29 (1991–92) eller av sosialkomiteen (Innst. O. nr. 9 (1991–92)). Det er senere lagt til grunn i litteraturen og av for eksempel Sivilombudsmannen, og er videreført slik i lov om sosiale tjenester i NAV.

En lovfesting av rett til bolig utover retten til midlertidig botilbud er til nå ikke ansett som et aktuelt virkemiddel.

Men dersom det først er enighet om en lovfestet plikt for kommunene til å tilby boliger til vanskeligstilte, er det all grunn til også å stille spørsmål om den enkelte i noen tilfeller skal ha et rettskrav på tilgang på bolig / omsorgsbolig av mer permanent karakter.

Dersom det er et ønske å sikre en bestemt personkrets; her personer som er særlig vanskeligstilte på boligmarkedet og som ikke kan forventes selv å ivareta sine interesser, er rettighetslovgivning et vel anerkjent virkemiddel. Gjennom rettighetsfesting skapes en felles forpliktende norm. Rettighetsfesting skal sikre at kommunene ikke setter til side prioriteringer som det på det nasjonale nivået er enighet om. Rettighetsfesting er også en forutsetning for at enkeltmenneske som ikke får tilstrekkelig hjelp skal kunne få overprøvd avgjørelsene og eventuelt kunne reise søksmål for å tvinge forvaltningen til å følge opp den normen som er gitt.

Skal rettighetslovgivning tas i bruk må det være mulig å oppfylle rettigheten. Rettighetslovgivning bør ikke brukes på en slik måte at den skaper forventninger som står i misforhold til rettighetens innhold. Rettighetslovgivning må ha som formål å skape lik tilgang til aktuelle goder, skape forutberegnelighet og trygghet for borgeren og skape tillit til aktuelle offentlige instanser.

Videre forutsetter rettighetslovgivning noenlunde presise kriterier for hvem som skal ha rett, hvem som skal ha en plikt og hva retten / plikten går ut på.

Det er helt klart at vi har persongrupper som ikke selv er i stand til å skaffe seg bolig. Disse kan identifiseres. Hvilke betingelser som nærmere må være oppfylt for å få rett vil være skjønnspregete.

Det er personer som er særlig vanskeligstilte på den måten at de ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet og gjerne heller ikke kan mestre sin boligsituasjon. Og videre vil retten kunne være begrenset av at personen heller ikke er i stand til å ivareta sitt behov for å skaffe seg bolig til tross for omfattende råd og veiledning. En rettighetslovgivning med en skjønnspreget vilkårs-side er imidlertid ikke enestående. I dagens sosialtjenestelov er det «de som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhenging av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål» som har et rettskrav på sosiale tjenester (sosialtjenesteloven § 4-3). I helselovgivningen er vilkårs-siden formulert som «nødvendig helsehjelp» (kommunehelsetjenesteloven § 2-1).

Et rett til bolig for særlig vanskeligstilte vil kunne gis i en endret pasientrettighetslov som en dekning av et nødvendig behov av betydning for personen helsetilstand.

Når det gjelder tilgang på bolig kan hva som skal ytes formuleres ganske eksakt. Og hvem som skal yte vil også være klart.

3.6 Kvalitetskrav

Til boliger som kommunen skal ha en plikt til å sørge for, og som eventuelt den enkelte skal ha et rettskrav på, må det følge bestemte kvalitetskrav.

Kvalitetskravene vil gjerne kunne differensieres avhengig av om det er snakk om et midlertidig botilbud eller et botilbud av mer permanent karakter. I den grad personen gis tilbud om opphold i institusjon vil det måtte være særlige krav til kvalitet.

Når det gjelder tilgang til en bolig som skal være av permanent karakter, er det all grunn til å trekke frem de uttalte målene om at enhver skal ha mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv om meningsfylt tilværelse i felleskap med andre (jf sosialtjenesteloven § 1-1, forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 1-1). Dertil er det grunn til å holde frem de føringerne forøvrig som blant annet fulgte av reformen for utviklingshemmede: At det skal unngås institusjonslignende alternativer, at boliger skal ligge i et vanlig boligområde, at fellesskapsløsninger skal være små, at det skal være ordinære krav til størrelse og kvalitet på boligene, at hver enkelt bolig ses som en enhet og at tjenestetilbudet skal vurderes individuelt og tildeles personen, ikke være en del av botilbudet som sådan (Tøssebro, 2010, Kommunal- og regionaldepartementet, 2010). Slike krav bør forskriftsfestes. Behovet for dette

bør særlig ses i sammenheng med den økningen i antallet boenheter i bofellesskap som nå synes å være utviklingen i kommune-Norge (Tøssebro, 2011).

I alle fall kan det være behov for tydeligere kvalitetskrav til midlertidige botilbud. Når personen eller familien har et rettskrav på et midlertidig boligtilbud, må tilbudet være faglig forsvarlig. Det følger av lov om sosiale tjenester i NAV § 4. Nærmere kvalitetskrav er ikke formulert i loven og det er heller ikke gitt hjemmel for å gi nærmere forskrifter. I rundskriv til sosialtjenesteloven (rundskriv U-5/2003), som må antas å gjelde inn-til Arbeidsdepartementet har kommet med eget rundskriv til gjeldende lov, vises det til den midlertidige karakteren slike botilbud skal ha og det presiseres at husværet skal være forsvarlig og egnet. Det vises spesielt til at barn og barnefamilier med et akutt boligbehov ikke bør gis tilbud hvor personer med rusproblematikk oppholder seg. Videre heter det at kommunen bør gjøre en vurdering av tilbudets standard før det tas i bruk.

Det formuleres ikke nærmere kvalitetskrav direkte i rundskrivet, men vises til en standardavtale som kommunene bør bruke overfor private aktører som kommunene inngår utleieavtale med. Departementet mener avtalene bør innholde krav til kvalitet spesifisert til (rundskriv U-5/2003 s. 2):

Overnattingsstedet skal være tilstrekkelig innredet etter formålet.

- Beboerne skal ha mulighet for matlaging i husværet.
- Det må være god adgang til bad og toalett, slik at personlig hygiene kan ivaretas.
- Beboerne må gis anledning til vask av tøy.
- Utleier har ansvaret for å rengjøre rom og utstyre det med rent sengetøy og håndklær for hver ny beboer som flytter inn. Dersom lengre opphold forekommer, skal det legges frem rent sengetøy og håndklær en gang i uken.
- Renhold av rommene skal foretas av beboeren selv, eller i samarbeid med personalet, så ofte det er nødvendig for å ivareta en god hygiene.
- Forsvarlig renhold av sanitærrom og fellesrom skal foretas av personalet så ofte det er nødvendig for å ivareta god hygiene.
- Beboere har rett til privatliv.
- Beboeren skal ha adgang til å motta besøk dersom ikke særlige grunner taler mot det. Eventuelt skal besøk forhåndsavtales med personalet dersom særskilte grunner taler for det.
- Eventuelle husordensregler eller annet reglement ved husværet, skal gjøres kjent for beboeren og aksepteres av sosialtjenesten i kommunen forut for avtaleinngåelsen.

Det er all grunn til å legge merke til at en i dette rundskrivet ikke velger å rettlede i forhold til hvilke kvalitetskrav som generelt må stilles til et midlertidig botilbud, men gir kommunene anbefalinger om selv å stille kvalitetskrav til private utleiere.

Bakgrunnen for rundskrivet fra 2003 var at departementet hadde erfart at flere av de tilbudene kommunene benyttet som midlertidig husvære ikke oppfylte minimumskrav med hensyn til standard og kvalitet (rundskriv U-5/2003). I senere undersøkelser er situasjonen bekreftet. Drøpping (2005) fant i sin undersøkelse fra 2005 at alle kommuner i større eller mindre grad har bruk for midlertidig botilbud. Særlig i små og mellomstore kommuner ble det brukt campinghytter, lokale pensjonater og moteller som midlertidige botilbud. Et hovedfunn i hans undersøkelse var at kommunene i liten grad stilte kvalitetskrav til botilbudet. Et annet hovedfunn var at mange kommuner lot midlertidige tilbud bli langvarige (ut over tre måneder). Riksrevisjonen (2008) fant tilsvarende faktiske situasjon; de fleste kommuner benytter seg av ulike former for midlertidige boliger som hospits og campingplasser. Rundt halvparten av kommunene i undersøkelsen oppgav at det forekom at personer måtte bo i midlertidig bolig lenger enn tre måneder. Særlig gjaldt det personer med rus- og/ eller psykiatriproblemer. Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om dette er akseptable og egnede boforhold (Riksrevisjonen, 2008, s. 50). I rapport fra Kommunerevisjonen, Oslo kommune (2011) uttrykkes bekymring over at det i Oslo er en betydelig økning i bruk private overnattingssteder for bostedsløse, og at det også i økende grad benyttes steder uten kvalitetsavtale, samt at opphold i slike overnattingssteder har varighet utover en måned (som er Oslo kommune sin retningslinje).

Det bør være klart at det er behov for klarere kvalitetskrav til kommunene når det gjelder midlertidig bolig. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at tilbudet skal være forsvarlig. Slike krav burde være gitt i forskrifts form, noe som krever en hjemmel for å kunne gi forskrifter i lov om sosiale tjenester i NAV.

4 Statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen når det gjelder tilgang på bolig⁴

Sosiale rettigheter, herunder retten til bolig, inngår som en del av internasjonale menneskerettigheter. I FN-konvensjonen om økonomiske, sosi-

ale og kulturelle rettigheter (ØSK, 1966), som er den mest omfattende når det gjelder menneskerettslig regulering av sosiale rettigheter, anerkjenner konvensjonspartene retten for enhver til sosial trygghet, til en tilfredsstillende levestandard og til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk (ØSK artikkelene 9, 11 og 12). Ved inkorporering av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett ved menneskerettsloven av 1999, er de aktuelle bestemmelsene i ØSK nå en del av norsk lovgivning og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen nasjonal lovgivning (menneskerettsloven § 3).

Det følger av ØSK artikkel 11 at konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for personen selv og vedkommendes familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. ØSK komiteen holder denne artikkel frem som helt sentral når det gjelder retten til bolig. Det heter: «Although a wide variety of international instruments address the different dimensions of the right to adequate housing article 11 (1) of the Covenant is the most comprehensive and perhaps the most important of the relevant provisions» (General Comment No 4). Det heter videre i kommentarene at retten til bolig er «central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights» (General comment No 4).

ØSK komiteen uttaler at retten til bolig ikke må tolkes innskrenkende og restriktivt som bare en rett til «tak over hodet», men må ses som en rett «to live somewhere in security, peace and dignity» (General Comment No 4). Det er et krav om «adequate housing» og dette må etter ØSK komiteens mening blant annet innebære «adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities – all at a reasonable cost» (General Comment No 4). Samtidig åpner kravet om adekvans for stor variasjon avhengig av gjeldende samfunnsforhold (General Comment No 4).

Statens forpliktelser forstås som tredelt. Den har en plikt til å respektere menneskerettighetene, beskytte menneskerettighetene og oppfylle menneskerettighetene (Eide, 2006).

⁴ Her gis kun en omtale av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som er den mest omfattende når det gjelder sosiale rettigheter. Omtalen er begrenset til artikkel 11 som omhandler retten til tilfredsstillende levestandard, herunder retten til bolig. For omtale av Den europeiske sosialpakt viser jeg til Mikkola, M. (2010).

Plikten til å respektere menneskerettighetene forstås slik at staten ikke selv skal ta del i menneskerettskrenkelser. Det er en negativ forpliktelse hvor staten må avstå fra inngrep eller visse typer handlinger. For eksempel må ikke staten ved forbud eller lignende hindre enkeltpersoner eller institusjoner å fremme sosial trygghet for vanskeligstilte grupper.

Plikten til å beskytte menneskerettighetene forstås slik at staten skal beskytte individene mot inngrep i rettighetene. Et eksempel kan være å sørge for regulering av rentenivået slik at vanskeligstilte har mulighet til å skaffe seg eller beholde en bolig, eller sørge for regulering i forhold til tilgjengelighet til bolig for personer med nedsatt funksjonsevne som trenger særlig tilpasning (universell utforming). Andre eksempler kan være at staten må avholde seg fra å utøve eller tolerere diskriminering i forhold til tilgang på bolig eller tolerere tilbakegang når det gjelder marginaliserte gruppers tilgang på bolig.

Plikten til å oppfylle menneskerettighetene forstås slik at staten selv skal bidra aktivt til at rettighetene oppfylles (positiv forpliktelse) ved lovgivning, allokering av ressurser, opplæring, utdanning, utforming av indikatorer for en akseptabel levestandard etc. Plikten til å oppfylle forstås som en plikt til å tilrettelegge, yte og forsyne (Eide, 2006). Dette innebærer positive tiltak som staten må forventes å sette inn når andre tiltak ikke har vært tilstrekkelig for den fulle realiseringen av konvensjonens rettigheter. Det involverer statlige tiltak og tjenester – direkte eller indirekte – når individer eller grupper ikke er i stand til, av grunner som er utenfor deres kontroll, å realisere sine rettigheter ved de midler som de har til disposisjon. Det kan være å garantere for tilskudd til bolig for den som ikke er i stand til å finansiere egen bolig eller det kan være å sørge for at bostedsløse og andre vanskeligstilte får tilgang på bolig.

Forpliktelsene forstås som relative i den forstand at implementeringen må bero på den enkelte stats utviklingsnivå samtidig som det er en kjerne av forpliktelser som ikke kan tilsettes uansett utviklingsnivå. Ut over denne kjernen er forutsetningen at det enkelte land er forpliktet til å følge opp konvensjonens rettigheter på det nivået staten bør ligge i forhold til sitt eget utviklingsnivå. I den grad det lokale eller regionale forvaltningsnivået (kommunene) har et ansvar, har staten et ansvar for å ta nødvendige skritt for å harmonisere sin politikk i samsvar med de krav konvensjonen stiller.

I St.meld. nr. 23 (2003–2004) omtales statens menneskerettslige forpliktelse når det gjelder retten til bolig. Det heter: «Konvensjonen anerkjenner at alle har en rett til tilfredsstillende bolig, men pålegger ingen offentlig eller privat instans en slik plikt til å fremskaffe bolig. Ettersom konvensjonen ikke pålegger noen instans en slik plikt, kan heller ingen få prøvd sin rett for domstolene. I praksis må derfor den enkelte selv skaffe seg og sin familie tilfredsstillende bolig» (s. 55).

Dette er klart en for snever forståelse av de forpliktelser som staten har. Primært legges til grunn at den enkelte selv skal sørge for seg og sitt (tilfredsstillende levestandard), herunder mat, klær og bolig. Men når personer ikke er i stand til å skaffe seg den bolig som de trenger til den kvaliteten som «adequate housing» krever, har staten et ansvar som i siste instans kan bety at staten må oppfylle deres rett til tilfredsstillende levestandard, herunder bolig (Eide, 2006). Da ØSK er gjort til norsk rett ved menneskerettighetsloven er det også utvilsomt at retten til bolig må kunne påberopes ved norske domstoler. Hvor langt domstolen vil gå i en prøving er et åpent spørsmål som jeg ikke skal gå videre på her.

Spørsmålet er om staten, på bakgrunn av den faktiske situasjonen når det gjelder bostedsløse og vanskeligstiltes tilgang på adekvat bolig, har tatt i bruk alle egnede midler for å implementere de rettigheter som anerkjennes; her retten til bolig, jf ØSK artikkel 2. Konvensjonen legger opp til et fleksibelt system og en vid tilnæringsmåte når det gjelder bruk av virkemidler for å implementere rettigheter. Mange virkemidler er tatt i bruk. Likevel kan det spørres om ikke også lovgivningstiltak i form av rettskrav på bolig, bør vurderes mer seriøst enn det som uttrykkes i St.meld. nr. 23 (2003–2004). Det er grunnlag for å spørre om staten har oppfylt sine forpliktelser når vi ser på det stigende antall bostedsløse, den lave andelen av tilgjengelige boliger for personer med funksjonsnedsettelse, en situasjon hvor det rapporteres om utviklingshemmede som tilbys store bofellesskap og ikke mulighet til selv å velge hvor de skal bo, samt rapporter om svært lav kvalitet på midlertidige botilbud.

Når en til nå ikke har nådd frem med alternative tiltak så kan det reises spørsmål om staten har satt inn alt på at denne rettigheten (retten til adekvat bolig), som er anerkjent av staten som konvensjonspartner, blir gjennomført fullt ut (FN konvensjonen ØSK artikkel 2). Det er grunnlag for å bruke lovgivning mer aktivt ved å pålegge kommunene plikter og ved å gi personer rettigheter.

Lovgivningstiltak er et særlig anbefalt middel i henhold til ØSK artikkel 2.

Etter min oppfatning må det i alle fall følge av de menneskerettslige forpliktelsene at staten har et ansvar for å sikre bostedsløse tilgang på midlertidige botilbud og sikre at botilbudet oppfyller visse minimumskrav (adequate housing). De forpliktelsene staten har påtatt seg, sammenlignet med den faktiske situasjonen i Norge i dag, burde tilsi at staten tar mer aktivt i bruk lovgivning for å sikre vanskeligstilte tilgang til bolig.

5 Retten til oppfølgingstjenester

5.1 Noen hovedprinsipp

Oppfølgingstjenester er i første rekke regulert i sosialtjenesteloven. I lovens formålsbestemmelse heter det at loven blant annet skal fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (sosialtjenesteloven § 1-1).

Et hovedprinsipp, bygget på denne målsetningen, er at personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har vansker i forhold til å mestre en boligsituasjon på egen hånd, skal disponere egen bolig og motta nødvendige tjenester i eget hjem. Tjenestene skal være knyttet til personen og ikke til boligen. Dette skal gjelde selv om tjenestemottakeren har behov for døgnkontinuerlige tjenester og uavhengig av årsaken til tjenestebehovet (rundskriv U-10/2002).

Det er videre et hovedprinsipp at enhver skal ha en rett til selv å velge hvor de vil bo og med hvem. Med andre ord at det som en hovedregel ikke er adgang til å avslås å yte oppfølgingstjenester i et privat hjem fordi personen ikke tar i mot et alternativt botilbud.

Det er videre lagt til grunn at den offentlige forvaltningen og den offentlige tjenesteytingen skal oppfylle 4 sentrale krav; tiltak og tjenester skal være lett tilgjengelige, tjenestetilbudet skal være individuelt tilpasset, tilbudene skal være samordnede og tjenestemottakerne skal få medvirke ved utforming og gjennomføring av tjenestetilbudene (Kjellevoid, 2006).

Nedenfor gis oversikt over og kommentarer til den rettslige reguleringen av aktuelle oppfølgingstjenester regulert i sosialtjenesteloven. Aktuelle tjenester regulert i kommunehelsetjenesteloven nevnes, samt helt kort andre aktuelle ytelser og samarbeidspartnere. Det vises til aktuell regu-

lering i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010–2011)).

5.2 Retten til opplysning, råd og veiledning

Etter sosialtjenesteloven § 4-1 skal sosialtjenesten gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. Tilsvarende bestemmelse er gitt i lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Her er plikten tillagt kommunen som sådan, men etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 vil det være en oppgave som skal tillegges det felles NAV-kontoret.

Bestemmelsene regulerer den individuelle veiledningen. Den omfatter alt fra rutinemessig henvisning, personlig råd, veiledning og familiebehandling. Det forutsettes at råd og veiledning gis av personell som har nødvendige kvalifikasjoner. Plikten innbefatter klart også råd og veiledning i forbindelse med det å bo enten det er aktuelt ut fra et forebyggende formål eller for å løse eksisterende problemer.

Plikten inntreer vanligvis når den som har behov for råd og veiledning tar kontakt. Men det kan være situasjoner hvor kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen eller sosialtjenesten kan få veiledningsplikt gjennom oppsøkende virksomhet (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 158). Bestemmelsen supplerer lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 11 og 11c.

Bestemmelsen forstås slik at den gir den enkelte som har et behov en rett til informasjon, råd og veiledning (Kjønstad og Syse, 2008). Retten og plikten er likevel noe begrenset. I henhold til begge bestemmelsenes andre punktum skal kommunen (sosialtjenesten / kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) sørge for at andre gir råd og veiledning dersom den selv ikke kan gi slik hjelp. Dette gir visse begrensninger i kommunenes plikt. På den ene side pålegges disse tjenestene et henvisningsansvar, men på den annen side gis det en åpning for å vurdere om tilfellet med rimelighet faller inn under ansvarsområdet til tjenesten (sosialtjenesten / kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) s. 44. Ot.prp. nr. 29 (1990–1991) s. 158).

I forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010–2011)) foreslås at kommunen skal, ved ytelse av helse- og omsorgstjenester, fremme helse og søke å fore-

bygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning (lovforslaget § 3-3). Det vises til at bestemmelsen er en videreføring av den generelle informasjonsplikten som følger av sosialtjenesteloven § 3-1 og kommunehelsetjenesteloven § 1-2.

Det heter at opplysning, råd og veiledning er en viktig del av det forebyggende arbeidet og at det også omfatter oppsøkende virksomhet overfor utsatte grupper, samt opplysningsvirksomhet, rådgivnings- og veiledningstjenester. Og videre at det ikke er tilstrekkelig med en medisinsk tilnærming, men at dette også skal omfatte en helhetlig og sosialfaglig tilnærming til arbeidet (Prop. 91 L (2010–2011) s. 490). Både bestemmelsens plassering, men også uttalelsene i forarbeidene fokuserer på forebyggende arbeid. For den som har behov for råd og veiledning for å klare å bo og beholde sin bolig, må råd og veiledning ha et tydeligere fokus på individuell oppfølging enn på helsefremming og forebygging (selv om en kan definere dette vidt). Dersom en har ment å videreføre plikten til råd og veiledning som i dag følger av sosialtjenesteloven § 4-1, burde råd og veiledning vært foreslått som en egen tjeneste som kommunen er pliktig til å gi, nærmere regulert i for eksempel lovforslagets § 3-2 nr. 6.

Det er videre grunn til å merke seg at lovforslaget ikke viderefører råd og veiledning som en særskilt rett for den som har et behov. Rettighetene til tjenestemottaker skal etter forslaget reguleres i pasientrettighetsloven. Her gis rett til informasjon og medvirkning knyttet til tildeling av helse- og omsorgshjelpen, men det er ikke regulert en særskilt rett til individuell råd og veiledning. Råd og veiledning burde kommet klarere frem som en deltjeneste den som har et nødvendig behov skal ha et rettskrav på.

Dagens regulering gir en viktig rett og plikt til informasjon, råd og veiledning som klart kan være vesentlig for at en person skal klare å bo i sin bolig og beholde boligen over tid. Det ville vært ønskelig at boligoppfølging i form av råd og veiledning ble tydeligere fokusert. Dersom lovforslaget blir gjennomført slik det nå foreligger, vil det først og fremst være bestemmelsen i lov om sosiale tjenester i NAV som favner denne typen rådgivning. Det blir av vesentlig betydning at eventuelle retningslinjer knyttet til denne loven fokuserer tydelig på viktigheten av å tilby råd og veiledning som oppfølgingstjeneste. I tillegg er det grunn til å fremholde råd og veiledning som nødvendig helsehjelp kommunen bør ha plikt til å tilby og som den som har et nødvendig behov bør få et rettskrav på (noe som kan gjøres ved en pre-

sisering i eventuelle forskrifter gitt med hjemmel i forslaget om endret pasientrettighetslov, lovforslagets § 2-1a siste ledd).

5.3 Retten til praktisk bistand, opplæring og støttekontakt

Sosialtjenesteloven regulerer bestemte sosiale tjenester som kommunene skal ha og som er aktuelle som oppfølgingstjenester for den som trenger hjelp for å mestre sin bosituasjonen.

Kommunene skal ha sosiale tjenester som omfatter praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse.

Praktisk bistand er en fellesbetegnelse for hjemmehjelpstjenester, samt annen hjelpevirksomhet for eldre, funksjonshemmede, barnefamilier og andre. Formålet er hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet, samt hjelp til egenomsorg og personlig stell. Det er en flytende overgang til mer personlig stell og pleie som omfattes av hjemmesykepleiens oppgaver, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

Med opplæring menes opplæring i dagliglivets gjøremål. Slik opplæring må avgrenses fra opplæring som faller inn under skolemyndighetenes ansvarsområde. Formålet er å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpel i dagliglivet. Det kan være aktuelt å yte hjelp i form av veiledning når det gjelder matlaging, vask av leilighet, vask av klær, innkjøp etc.

Praktisk bistand og opplæring kan også omfatte hjelp til større innkjøp og disponering av penger (Rundskriv U-10/2002).

Brukerstyrt personlig assistanse er en annen måte å organisere den praktiske bistanden på. Ordningen innebærer at tjenestemottakeren har et arbeidslederansvar for faste assistenter som utfører de arbeidsoppgaver som tjenestemottakeren trenger hjelp til. Alternativt kan kommunen eller en organisasjon ha det formelle arbeidsgiveransvaret.

Kommunene skal også ha en støttekontaktordning. Støttekontaktens viktigste oppgave er å hjelpe den enkelte til en meningsfylt fritid, uten at dette koples sammen med sosialtjenestens tilsynsansvar. Det kan være sosialt samvær eller følge til ulike fritidsaktiviteter (Ot.prp. nr. 29 (1990–91) s. 57–58) Rundskriv nr. I-5/2007; Rundskriv U-10/2002.)

Sosialtjenesteloven § 4-2 pålegger kommunene å ha overnevnte tjenester i sin portefølje.

Den enkelte med et behov vil imidlertid ikke uten videre ha en rett til en eller flere av disse tjenestene. Rettskravet på sosiale tjenester inntre-

dersom vedkommende er i en situasjon hvor han eller hun ikke kan dra omsorg for seg selv, eller er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp (sosialtjenesteloven § 4-3). Det er en rett til å få dekket sitt nødvendige behov, men ikke en rett til en bestemt tjeneste. Imidlertid skal kommune legge vesentlig vekt på tjenestemottakeres mening når hjelpetilbudet skal utformes (sosialtjenesteloven § 8-4). Videre er det en klar forventning om at tjenestetilbudet skal være lett tilgjengelig, individuelt tilpasset, helhetlig og koordinert, og det skal være faglig forsvarlig (Kjelle vold, 2006).

I forslaget til ny regulering av kommunale helse- og omsorgstjenester, er kommunens plikt til å sørge for tjenester som kan omfatte oppfølgingstjenester formulert som andre helse- og omsorgstjenester, herunder helsetjenester i eget hjem, personlig assistanse, herunder praktisk bistand, opplæring og støttekontakt, plass i institusjon og avlastningstiltak (lovforslagets § 3-2). Kommunen skal ha en ordning med brukerstyrt personlig assistanse knyttet opp til dette (lovforslaget § 3-8). Kommunens plikter etter sosialtjenesteloven er således på dette området videreført i lovforslaget (Prop. 91 L (2010–2011) s. 489–490 og 492–493). Retten til helse- og omsorgstjenester er foreslått regulert i endret pasientrettighetslov og formulert som en rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester samt rett til et verdig tjenestetilbud (forslag til endret pasientrettighetslov, ny § 2-1a). Det foreslås hjemmel for å gi forskrifter om hva som skal anses som helse- og omsorgstjenester som pasient og bruker kan ha rett til. Det vil det være av særdeles viktighet at boligoppfølgingstjenester blir holdt frem og presisert i forskriften.

5.4 Retten til helsetjenester

Personer som har vanskeligheter med å mestre sin bosituasjon kan også ha behov for helse- og omsorgstjenester. Etter kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd nr. 4 skal kommunen blant annet sørge for å ha deltjenester i form av sykepleie, herunder hjemmesykepleie. Aktuell hjelp kan være dosering, utdeling og injeksjon av medisiner, kontroll og oppfølging av medikamentbruk, oppfølging av personlig hygiene og nødvendig tilsyn (rundskriv U-10/2002). Det kan også være nødvendig pleie og omsorg og rehabiliteringstiltak. Etter kommunehelsetjenesteloven § 2-1 har enhver som oppholder seg i kommunen rett til nødvendig helsehjelp.

Enkelte vil også ha behov for spesialisthelsetjenester, og vil ha et rettskrav på slike når helsehjelpen er nødvendig, pasienten vil ha forventet nytte av behandlingen og kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt (pasientrettighetsloven § 2-1). Dette er spesialisthelsetjenestens ansvar.

I lovforslaget videreføres plikten og retten til nødvendige helsetjenester, da samordnet med de sosiale tjenestene som er regulert i dagens sosialtjenestelov og beskrevet ovenfor. Det vil som nevnt ovenfor være av stor betydning at oppfølgingstjenester i bolig presiseres nærmere i forskrift til bestemmelsen om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester.

5.5 Retten til individuell plan

Individuell plan er et lovregulert verktøy som skal anvendes av sosialtjenesten, helsetjenesten, barneverntjenesten og av arbeids- og velferdsforvaltningen når tjenestetilbud for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester skal utarbeides og gjennomføres. Offentlige dokumenter gir tydelige signaler om at dette er et virkemiddel som vektlegges (Kjelle vold, 2009; Helse- og omsorgsdepartementet, 2010a; Prop. 91 L (2010–2011) s. 365 flg).

Formålet med reguleringen er å bidra til større trygghet og forutberegnelighet for tjenestemottakere, avklare ansvarsforhold, sikre bedre samarbeid og styrke samhandling tjenesteytere i mellom og med tjenestemottakere og deres pårørende. Individuell plan skal bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Med bruk av verktøyet individuell plan vil en også sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren (forskraft 23. desember 2004 nr. 1837 § 2).

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan. De enkelte tjenestene har en plikt til å ta verktøyet i bruk. Det nærmere innholdet i planen er forskriftsbestemt. Planen skal inneholde en beskrivelse av tjenestemottakerens mål, ressurser og behov. Den skal beskrive hvilke tiltak som er aktuelle, omfanget av disse og hvordan tiltakene skal gjennomføres. Videre skal den beskrive samarbeidspartnerne og hvem som har et ansvar. Dessuten skal planen vise aktuelle tidsintervaller. (Kjelle vold, 2009; forskraft 23. desember 2004 nr. 1837; forskraft 19. november 2010 nr. 1462).

Tjenestemottakeren og eventuelt vedkommendes pårørende har rett til å delta i arbeidet med

utarbeidelsen av planen, og det skal legges til rette for dette. Det er en forutsetning at det bare skal utarbeides en individuell plan for tjenestemottakeren. Det krever samarbeid med mellom instanser og personell. Det er en plikt til samarbeid, begrenset av reglene om taushetsplikt.

Tjenestemottakeren skal samtykke til utarbeidelse av individuell plan.

Plikten og retten til individuell plan foreslås videreført i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Samtidig foreslås det at kommunene skal ha hovedansvaret for å igangsette arbeid med individuell plan og koordinere arbeidet (lovforslaget § 7-1). Videre foreslås regulert en plikt til å oppnevne en koordinator for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester (lovforslaget § 7-2). I tillegg skal også kommunene ha en koordinerende enhet som blant annet skal ha det overordnede ansvaret for individuell plan (lovforslaget § 7-3).

Individuell plan er klart et viktig verktøy i planlegging og gjennomføring av boligtiltak og boligoppfølging. Det kan være grunn til å få presisert i forskriften at tilgang til bolig og boligoppfølging skal være en del av innholdet i den individuelle planen.

5.6 Andre tiltak og tjenester

Mange vanskeligstilte vil ha en svak økonomi og det kan være aktuelt å bidra til oppklaring i forhold til rettigheter etter folketrygdløven og lov om sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad). Ved svak tilknytning til arbeidslivet vil det også være aktuelt å vurdere tiltak og tjenester for at vedkommende skal komme i arbeid eller annen aktivitet. Og ved funksjonsnedsettelse kan det være aktuelt å vurdere forskjellige typer hjelpemidler. Her har arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) et ansvar.

5.7 Kort oppsummert om retten og plikten til oppfølgingstjenester

De tjenester kommunen skal tilby etter sosiallovgivningen og helselovgivningen dekker langt på vei nødvendige oppfølgingstjenester for den som ikke selv kan mestre sin bosituasjon. Retten til disse tjenestene har den som har et nødvendig behov. Slik sett er lovgivningen tilfredsstillende. Problemet er nok først og fremst at oppfølgningstjenester ikke er tydelig nok fremholdt i lovgivningen og særlig at forslaget til endret pasientrettighetslov (§ 2-1 a) ikke spesifiserer boligoppføl-

ningstjenester som nødvendig helse- og omsorgshjelp. Det kan klart gjøres i forskrifts form.

Et annet virkemiddel for å bøte på dette vil være å spesifisere boligoppfølgingstjenester som tiltak som skal tas inn i den individuelle planen.

Videre er det grunn til å få klarere spesifisert individuell råd og veiledning som en plikt for kommunene og som en rett for den enkelte, herunder råd og veiledning i det å mestre en bosituasjon.

I valg av typer tjenester og tiltak står kommunen i utgangspunktet fritt. Men det skal likevel legges stor vekt på hva tjenestemottakeren mener, og det er et viktig prinsipp at tjenestene skal være individuelt tilpasset og samordnede.

6 Et behov for en noe endret lovgivning om rett til bolig og oppfølgingstjenester

Tilfredsstillende levestandard og sosial trygghet, herunder tilgang på en adekvat bolig og sosial assistanse, er anerkjente menneskerettighetsgoder som er inntatt i en rekke menneskerettsinstrumenter, blant annet FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). De politiske målsetningene i Norge som går ut på at det skal legges til rette for at alle skal kunne disponere en trygg og rimelig bolig i et godt bomiljø, at det skal legges tilrette for et vel fungerende boligmarked, at det skal skaffes boliger til vanskeligstilte, og at det skal søkes å øke antallet universelt utformede boliger tilfredsstiller utvilsomt de krav som følger av menneskerettighetsreguleringen.

Det er imidlertid konstatert gap mellom politikk og praksis. Det er for eksempel bekymringsfullt at vi har mange bostedsløse og botilbud som ikke kan sies å oppfylle kravet om adekvat bolig; «to live somewhere in security, peace and dignity» (General Comment No 4). Om vi oppfyller våre konvensjonsforpliktelser måles ikke bare i forhold til vår politikk og handlinger, men også i forhold til praksis.

Det følger av de menneskerettslige forpliktelsene at staten skal sette inn positive tiltak når andre tiltak ikke har vært tilstrekkelige for den fulle realiseringen av konvensjonens rettigheter. Lovgivningstiltak anbefales særskilt. Det følger også av menneskerettighetsreguleringen at når ansvar er lagt til lokale eller regionale forvaltningsnivåer er det statens ansvar å ta nødvendige skritt for å sørge for oppfyllelse av de krav konvensjonen stiller.

Staten har påtatt seg et overordnet ansvar og har gitt et omfattende mandat til Husbanken som har fått ansvar for å forvalte boligstønad og låne- og tilskuddsordninger og arbeide mot boligformål i tråd med overordnede retningslinjer (husbankloven). Husbanken har ansvar for å arbeide systematisk og målrettet for å gjøre kommunene i stand til å gjennomføre sin politikk for bosetting av vanskeligstilte (Kommunal- og regionsdepartementet, 2010 og 2011).

Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av denne boligpolitikken. Kommunene skal skaffe tilstrekkelige botilbud til vanskeligstilte og det er kommunene som skal yte de oppfølgningstjenestene som er nødvendige for å mestre en bosituasjon. Ansvar er dels pålagt ved lov, dels er det lagt til kommunene ved uttalelser i offentlige dokumenter.

Spørsmålet om hvordan en skal få kommunene til å følge opp lovpålagte oppgaver er ikke et tema i denne utredningen. Derimot er temaet om det er grunn til å ta i bruk ytterligere rettslig regulering for å sikre tilgang til boliger for vanskeligstilte og oppfølgningstjenester til mestring av bosituasjonen for den som trenger hjelp til det.

Kommunene er selvstendige rettssubjekter og kan ikke pålegges plikter uten at dette gjøres i lovs form. Når det så tydelig er lagt et ansvar for gjennomføring av boligpolitikken på kommunene er det all grunn til å stille spørsmål ved hvorfor ikke dette ansvaret er lovpålagt. En plikt for kommunen kan korrespondere med en rett for den enkelte. Det kan imidlertid også pålegges plikter uten at dette innebærer en rett for den enkelte. Det vil bero på hvordan pliktbestemmelsene utformes.

Dersom det er et ønske å sikre en bestemt personkrets (her personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet og som trenger boliger med særlig tilpassing) tilgang på adekvat bolig og nødvendige oppfølgningstjenester, er rettighetslovgivning et vel anerkjent virkemiddel. Gjennom rettighetsfestning skapes en felles forpliktende norm. Rettighetsfestning skal sikre at kommunen ikke setter til side prioriteringer som det på nasjonalt nivå er enighet om, og rettighetsfestning er en forutsetning for at enkeltmenneske som ikke har fått tilstrekkelig hjelp skal kunne få overprøvd avgjørelsene og eventuelt kunne reise søksmål for å tvinge forvaltningen til å følge opp den normen som er gitt.

Rettigheter kan være både formelle og materielle. Her er fokus på materielle rettigheter; rettigheter som gjelder nærmere bestemte goder som bolig og oppfølgningstjenester. Men det er sen-

tralt at det også gis tilstrekkelige formelle rettigheter og at lovgivningen følges.

Ved lovregulerte plikter og rettigheter legges et grunnlag for å føre tilsyn med virksomheten.

Etter min oppfatning kan følgene gjøres lovgivningsmessig for å sikre tilgang til adekvat bolig og nødvendige oppfølgningstjenester:

En nærmere regulering av kommunens plikter bør i all hovedsak legges til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Boforhold er en så viktig komponent i personers totale levestandard med særlig betydning for den enkeltes helse, verdighet og mulighet for deltakelse i det sosiale livet at det er nærliggende å se dette ansvaret i sammenheng med ansvaret for helse- og omsorgstjenester ellers. Dette også sett på bakgrunn av den vektleggingen som nå skal skje på mer forebyggende arbeid (Helse- og omsorgsdepartementet, 2009 og 2010 a). I den grad det skal gis utvidete rettigheter til den som er vanskeligstilt, vil det være aktuelt å legge inn endringer i pasientrettighetsloven.

Kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte bør lovfestes. Det betyr en endret lovgivning fra at kommunens helse- og omsorgstjeneste (og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) skal ha et medvirkningsansvar, til et lovfestet kommunalt ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det vil innebære en lovfesting av et ansvar som alle synes å være enige om allerede ligger på kommunene. Å gi alle en rett til bolig vil imidlertid være vanskeligere å forsvare. Det er og bør være en primær plikt for den enkelte å skaffe seg bolig. Men når den enkelte ikke er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet og heller ikke klarer å skaffe seg bolig ved hjelp av opplysninger, råd og veiledning, bør det vurderes om ikke særlig vanskeligstilte skal ha et rettskrav på bolig.

Kommunene bør særskilt pålegges en plikt til å tilby boliger (gjærne benevnt som omsorgsboliger) med mulighet for heldøgns helse- og omsorgstjenester som en del av sine helse- og omsorgstjenester. Det er gode grunner for å hevde at denne plikten allerede ligger på kommunene. Nå bør det tas et tydeligere standpunkt til om kommunene har / skal ha en slik plikt. Plikten bør korrespondere med en rett til tilgang til en tilpasset bolig for den som ikke selv er i stand til å ivareta sitt nødvendige behov for boligtilbud. Til slike boliger må det stilles bestemte kvalitetskrav. Dette må være krav i tråd med de føringer som blant annet ble gitt i forbindelse med reformen for utviklingshemmede. Slike krav kan gis i forskrifts-

form. Det krever en forskriftshjemmel i tilknytning til en slik plikt til å tilby bolig.

Når det gjelder kommunenes plikt til å finne midlertidig botilbud til den som ikke klarer det selv, er det grunn til å anbefale at denne plikten også reguleres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Plikten bør legges til kommunen som sådan med en presisering av at kommunen står fritt i sin organisering når det gjelder hvor et slikt ansvar skal ligge. Det er vanskelig å la uttalelsene i forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV, om at det er viktig for publikum at et slikt tilbud alltid organiseres av NAV-kontoret, ha større vekt enn prinsippet om at kommunene skal stå fritt til selv å bestemme sin organisering av tjenestetilbudet.

Det er klart behov for å stille kvalitetskrav til slike midlertidige botilbud. Det bør derfor gis en forskriftshjemmel i tilknytning til en eventuell ny bestemmelse i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og i dagens bestemmelse i lov om sosiale tjenester i NAV. Det bør i alle fall stilles krav i tråd med statens forpliktelser etter ØSK artikkel 11. Men det bør også vurderes om ikke de krav som anbefales at kommunen forhandler frem i en avtale med privat utleier også bør gjelde som generelle krav, uavhengig av om tilbudet er offentlig eller privat. Det bør videre vurderes om bruk av midlertidig botilbud bør ha en noe lengre tidsperiode enn tre måneder og om det også bør knyttes betingelser i form av at det skal arbeides for å finne frem til permanent botilbud i løpet av denne perioden. Plikten til å skaffe midlertidig bolig bør som i dag korrespondere med en rett til midlertidig bolig for den som står uten et botilbud.

Oppfølgingstjenester er i dag stort sett tilfredsstillende rettslig regulert som plikt for kommunen til å ha bestemte helse- og omsorgstjenester, og som en rett for den enkelte til å få dekket sitt nødvendige behov.

Det kan imidlertid være grunn til å holde tydeligere fram boligoppfølging både som en viktig side av råd og veiledningsansvaret og også som en del av den helse- og omsorgstjeneste den enkelte kan ha et rettskrav på. I forhold til ny lovgivning om kommunale helse- og omsorgstjenester er det grunn til å holde frem betydningen av en tydeligere presisering av hva slike oppfølgingstjenester kan bestå i. Dette som en videreføring av de nevnte sosiale tjenester som i dag fremgår av sosialtjenesteloven.

Individuell plan ses på som et viktig verktøy i utforming av et individuelt, samordnet og tilpassete tjenestetilbud, og for å oppnå samarbeid mellom

instanser og med tjenestemottaker. Det er gitt forskrifter om planens innhold. Det kan være grunn til å få presisert i forskriftene at bosituasjon og oppfølgingstjenester skal være en del av innholdet i planen.

Således foreslås en lovgivning som dels er lovfesting av et ansvar det synes å være enighet om, dels en presisering av gjeldende rett, dels en videreføring av gjeldende rett med presiseringer og dels forslag til ny lovgivning som angir plikter, rettigheter og kvalitetskrav.

Det må så presiseres at lovgivning som virkemiddel alltid må sees i sammenheng med andre virkemidler.

Referanser:

Lover og forskrifter

- Forvaltningsloven. Lov 10. februar 1967 om lov om behandlingssåten i forvaltningssaker.
- Kommunehelsetjenesteloven. Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene.
- Sosialtjenesteloven. Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.
- Menneskerettsloven. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
- Husleieloven. Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler.
- Pasientrettighetsloven. Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter.
- Plan- og bygningsloven. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
- Lov om Husbanken. Lov 29. mai 2009 nr. 30 om Husbanken.
- Lov om sosiale tjenester i NAV. Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v.
- Forskrift 10. juli 2003 nr. 957. Forskrift om lån til omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak fra Husbanken.
- Forskrift 23. desember 2004 nr. 1837 om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven.
- Forskrift 21. desember 2005 nr. 1667. Forskrift om tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.
- Forskrift 25. februar 2008 nr. 191. Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.
- Forskrift 12. november 2010 nr. 146. Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien).

Forskrift 19. november 2010 nr. 1462. Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Andre referanser

Bernt, J.F. Overå, O. og Hove, H. (2002). Kommunalrett, 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

General Comment no 4 (1991). The right to adequate housing (Art. 11 (1): 13/12/91. CESCR Office of the high commissioner for human rights.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2005). Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Norway 23/06/2005. E/C 12/1/Add.109.

Drøpping, J. A. (2005). Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Fafo-notat 2005: 19. Oslo: Fafo.

Dyp, E. og Johannessen, K. (2009). Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009: 17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Eide, A. (2006). Retten til helse som menneskerettighet. I Nordisk Tidsskrift for menneskerettigheter nr. 4: 2006, s. 274–290

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) (1966), inntatt i Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedlegg 4.

Helse- og omsorgsdepartementet (2009). St.meld. nr. 47 (2008–2009). Samhandlingsreformen. Oslo: helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010a). Høringsnotat – forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010 b). Spørsmål nr. 34 til skriftlig besvarelse. Brev til Stortinget av 13. oktober 2010.

Husbanken (1993). Rundskriv HB-1255 fra Husbanken til kommuner og taksbestyrere av 1. juli 1993.

Husbanken (2010). Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010.

Innst. O. nr. 9 (1991–92). Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester m.v.

Innst. S. nr. 229 (2003–2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken.

Kjellevoid, A. (2006). Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten. I Lov og Rett. Norsk juridisk tidsskrift. Nr. 1–2, 2006 45 årgang, s. 3–25.

Kjellevoid, A. (2009). Retten til individuell plan, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Kjønstad, A., Bernt, J.F., Kjellevoid, A og Hove, H. (2000). Sosial trygghet og rettssikkerhet. 2. utgave, Bergen: Fagbokforlaget.

Kjønstad, A. og Syse, A. (2008). Velferdsrett I, 4. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010). Tildelingsbrev for 2010 til Husbanken av 15. februar 2010.

Kommunal- og regionaldepartementet (2011). Tildelingsbrev for 2011 til Husbanken av 20. januar 2011.

Kommunerevisjonen (2011). Bruk av private døgnovernattingstilbud, rapport 05/2011. Oslo: Oslo kommune, kommunerevisjonen.

Mikkola, M. (2010). Social Human Rights of Europe. Finland: Karelactio.

NOU 1985: 18. Lov om sosiale tjenester m.v.

Ot.prp. nr. 103 (2008–2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ot.prp. nr. 29 (1990–91). Om lov om sosiale tjenester m.v.

Prop. 1 S (2009–2010). Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2010.

Prop. 1 S (2010–2011). Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2011.

Prop. 91 L (2010–2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven).

Riksrevisjonen (2008). Dokument 3: 8 (2007–2008). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.

Rundskriv I-1/93. Lov om sosiale tjenester m.v. Oslo: Sosialdepartementet.

Rundskriv nr. I-5/2007 Aktiv omsorg – sentral del av et helhetlig omsorgstilbud. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Rundskriv U-10/2002. Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartementet, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet og Det kongelige sosialdepartementet.

Rundskriv U-5/2003. Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Sivilombudsmannen (2007). Sak 2007/2342. Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.

- Statens helsetilsyn (2006). Bruk av tvang i psykisk helsevern. Rapport nr. 4, 2006. Oslo: Statens helsetilsyn.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004). Om boligpolitikken. Oslo: Kommunaldepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2002–2003). Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Syse, A. (1995). Rettssikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete. Oslo: Ad Notam Gylden-
dal.
- Taksdal, A. m. fl. (2006). På randen av å bo, Rapport nr. 1 2006. Bergen: Rokkansenteret.
- Tøssebro, J. (2010). Sakkyndig uttalelse i forbindelse med tvist mellom NFU/Sandnes og Sandnes kommune om boligtilbudet i Vatnekrossen. Stavanger Tingrett 3. mai 2010, sak 09–134246TVI-STAV.
- Tøssebro, J. (2011). Innfridde mål eller brutte visjoner. Konferansebidrag. Nasjonal konferanse «En ny hverdag», Oslo 31. mars-1. april 2011.
-

Vedlegg 2

Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv

Jardar Sørvoll

1 Innledning: Norsk boligpolitikk 1945–2010

De første tiårene etter 2. verdenskrig var målet for boligpolitikken å bygge flest mulig boliger til en rimelig penge. I tråd med dette var den offisielle målsetningen for boligpolitikken å skaffe hele befolkningen sosialt forsvarlige boliger til en pris som stod i rimelig forhold til deres inntekter. Disse ambisiøse målene ble forsøkt realisert gjennom et samarbeid mellom staten, kommunene og boligkooperasjonen. Den norske stats Husbank ga lån til boligkooperasjonen og selvbyggere på gunstige betingelser i form av lave renter og lang avbetalingstid. I årene mellom 1950 og 1995 finansierte banken rundt to tredjedeler av alle nyoppførte bolighus. Staten regulerte også prisene i borettslagssektoren og husleiene i det private utleiemarkedet. På lokalt nivå bidro kommunene i mange tilfeller gjennom en aktiv tomtepolitikk. Kommunene kjøpte og bearbeidet tomter og solgte dem videre for en billig penge til selvbyggere eller boligkooperasjonen i den allmenne boligbyggingens tjeneste.

På 1980- og 90-tallet ble etterkrigstidens boligpolitikk endret av sosialdemokratiske og borgerlige regjeringer. Prisreguleringen på borettslags- og utleieboliger ble avvirket, og Husbankens rolle som motor i boligbyggingen ble gradvis tonet ned. Politikerne og embetsverkets begrunnelse for omleggingen av boligpolitikken var, sterkt forenklet, at store subsidier og strenge reguleringer var overflødige som følge av den høye boligbyggingen og kraftige velstandsøkningen i etterkrigstiden, og at de fleste dermed kunne løse sitt boligbehov gjennom markedet (Jf. NOU 1995 11:115–16). Boligpolitikken er derfor ikke lenger orientert mot størstedelen av befolkningen, men rettet mot vanskeligstilte grupper. Selektive, personrettede støtteformer som bostøtte er i dag den statlige boligpolitikkenes hovedsatsningsområder.

Fra midten av 1990-tallet kan en snakke om en gradvis boligsosial vending av den statlige boligpolitikken. Alle fenomenene det er rimelig å knytte til denne vendingen har røtter lengre tilbake i tid, men de slo gjennom med full tyngde i løpet av 1990- og 2000-tallet. I denne oversiktsartikkelen presenteres en tolkning av innholdet i dette boligsosiale omskiftet. Til sist i artikkelen diskuteres kritikken mot den boligpolitiske utviklingen i Norge de siste tretti årene. Et spørsmål som drøftes i denne sammenheng, er om det er dekning for å snakke om «boligpolitikkenes avskaffelse» i perioden fra ca. 1980.

2 Den boligsosiale vendingen

Kort fortalt kan den boligsosiale vendingen knyttes til følgende fenomener:

- Staten som tilrettelegger for «velfungerende boligmarkeder».
- De boligsosiale virkemidlene»: Fra generelle til selektive låne- og støtteordninger, økt vektlegging av oppfølgingstjenester.
- Overordnet fokus på bestemte gruppers utfordringer (ungdom, eldre, flyktninger, «vanskeligstilte», bostedsløse).
- Boligfeltet en integrert del av velferdspolitikken og fattigdomsbekjempelsen?
- Kommunen: Fra tilrettelegger for allmenn boligbygging til fokus på vanskeligstilte
- Husbanken: Fra allmenn boligbank til velferdsetat

2.1 «Velfungerende boligmarkeder»

Et eksplisitt premiss for dagens boligpolitikk er at de fleste hushold skal greie seg med sine egne sosiale, økonomiske og kulturelle ressurser på boligmarkedet. Det store flertallet av befolkningen forutsettes kort fortalt å etablere og opprettholde sitt boligkonsum på bolig- og lånemarket

dets vilkår. Ifølge Bondevik-regjeringens stortingsmelding *Om boligpolitikken* (St.meld. nr. 23 2003–2004) er derfor en av statens viktigste boligpolitiske oppgave å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» (Nordvik 2008:26).

Ifølge Bondevik-regjeringens boligmelding skal et velfungerende boligmarked «ideelt sett imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte, og slik legge forutsetningen for at det tilbys et tilstrekkelig antall boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St.meld. nr. 23 2003–2004:20). I meldingen blir det videre fremhevet at: «Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon». Ifølge meldingen skal de boligøkonomiske virkemidlene, som bostøtte, Startlån og husbanklån, «rettes mot tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger for vanskeligstilte og til å øke antallet miljøvennlig og universelt utformede boliger» (St.meld. nr. 23 2003–2004:6).

Målsettingen om å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» er en god illustrasjon på hovedlinjene i den boligpolitiske utviklingen fra 1970 til 2010. På 1970- og 80-tallet forsøkte staten fortsatt å spille en aktiv, styrende rolle i boligsektoren: Staten regulerte omsetningsprisene og husleiene i mange delmarkeder og påvirket boutgifter, boligstandard og boligpriser ved en omfattende subsidiering av boligbyggingen. På 1990- og 2000-tallet spilte staten en mer tilbaketrukket rolle i boligsektoren. Staten fortsatte på den annen side å styre og regulere boligmarkedet: revisjonene av husleie-, borettslags-, eierseksjons-, oppførings- og avhendingslovgivningen er gode eksempler på dette (Innst. O. nr. 57 1996–97; Ot.prp. nr. 82 1997–98; Ot.prp. nr. 30 2002–2003). Senest i 2010 strammet stortingsflertallet inn spillerommet til utbyggere og boliginvestorer i borettslagssektoren (Innst. 326 L 2009–10). Når det hevdes at utbyggingen er «fritt» eller uten reguleringer (Jf. Teslo 2009) er det derfor i beste fall upresis språkbruk. Sammenlignet med de første tiårene etter krigen, og da kanskje spesielt det optimistiske 70-tallet (Jf. Johannesen 2003), ble imidlertid 1990- og 2000-tallet preget av en nedjustering av de boligpolitiske styringsambisjonene. I tråd med dette foreslo Bondevik-regjeringen ingen nye større reguleringer på boligmarkedet, og viste til at boliglovene stort sett fungerte etter hensiktene (St.meld. nr. 23 2003–2004:6). Regjeringen fremhevet videre at en av statens viktigste strategier på boligfeltet lå utenfor boligpolitikken område.

Nærmere bestemt viste den til at en ansvarlig økonomisk politikk sikret lave renter og høy, stabil sysselsetting, som i sin tur reduserte risikoen for individuelle hushold og sikrer en god utvikling på bolig- og byggemarkedene. I tillegg ønsket regjeringen å øke tilbudet av nye boliger og dempe prisveksten på boligmarkedet, ved å effektivisere den offentlige saksbehandlingen av plan- og bygningssaker og stimulere til bedre produktivitetsutvikling i byggenæringen (St.meld. nr. 23 2003–2004: 5–6). Bondevik-regjeringen opprettet for øvrig bygningslovutvalget i tråd med denne tankegangen i mars 2002. I utvalgets mandat ble det lagt vekt på betydningen av en «rask og effektiv byggesaksbehandling» (NOU 2005 12:35; Jf. NOU 2003:24).

Kort fortalt vitner Bondevik-regjeringens forståelse av begrepet «velfungerende boligmarkeder» om markedsoptimisme og styringsskepsis. Det finnes imidlertid ulike forståelser av hva som utgjør og skaper et «velfungerende boligmarked». Mange økonomer og kommentatorer har lenge hevdet at høyere boligbeskatning er nødvendig, hvis målet er å skape et mer stabilt, effektivt og sosialt rettferdig boligmarked (NOU 2009:10). Bondevik-regjeringen (2001–2005) avskaffet likevel fordelsbeskatningen av egen bolig. Dette på tross av Skauge-utvalgets råd om å skjerpe skattleggingen av fast eiendom (NOU 2003:248–68). De rødgrønne partiene, SV, AP og SP, argumenterte videre for en mer offensiv, styringsvillig politikk enn de borgerlige partiene på 2000-tallet. De rødgrønne partiene gikk blant annet inn for å bygge flere ikke-kommersielle utleieboliger, da de var i opposisjon (Innst. S. nr. 229 2003–2004:6). I praksis videreførte de likevel Bondevik-regjeringens markedsorienterte, styringsskeptiske linje i regjeringkontorene (2005-). Det finnes viktige nyanseforskjeller mellom rødgrønn og borgerlig boligpolitikk, men hovedlinjene kan sies å være de samme: Store politiske inngrep på det «frie markedet» er ikke aktuell politikk. Boligmarkedene reguleres snarere gjennom lovverk, kommunikasjon og kunnskap i tråd med idealet om «velfungerende boligmarkeder».

2.2 Bestemte gruppers utfordringer

Boligpolitikk rettet mot enkeltgrupper er ikke et nytt fenomen, men var et tema i hele etterkrigstiden. Den sentrale boligmeldingen til Bratteli-regjeringen (St.meld. nr. 76 1971–72) hadde for eksempel egne avsnitt om eldres boligforhold. Frem til 1980-tallet var likevel boligpolitikken hovedtema den allmenne befolkningens boligforhold. På

1990- og 2000-tallet ble den statlige boligpolitikken i stadig større grad orientert mot bestemte kategorier: eldre, ungdom, flyktninger, bostedsløse og «vanskeligstilte». I løpet av 2000-tallet ble «vanskeligstilte på boligmarkedet» boligpolitikens dominerende kategori. Politisk og faglig ble dette begrunnet ved å vise til at størsteparten av befolkningen hadde tilfredsstillende boligforhold. Dermed måtte oppmerksomheten rettes mot ulike grupper som hadde særskilte utfordringer på boligmarkedet.

Eldre og funksjonshemmedes boforhold og boligbehov ble undersøkt av Gjærevollutvalget på begynnelsen av 90-tallet. Utvalgets mandat var å utrede de sosiale og økonomiske følgene av «eldrebølgen», dvs. økningen i antall eldre og pleietrengende i fremtiden (NOU 1992 1:195–201). Det viste blant annet til et økende behov for boliger tilpasset pleie- og omsorgstjenester gjennom hele døgnet. Utvalget konkluderte med at «veksten i antall eldre vil gi en årlig ekstra vekst på omtrent 1500 personer som må få dekket sine behov for heldøgns offentlige omsorgstjenester i årene fram mot år 2000, og for et tilsvarende antall boliger som er tiltrettelagt for slike omsorgstjenester» (NOU 1992 1:238). Videre gikk utvalget sterkt inn for at alle eldre skulle ha sitt eget rom på omsorgsinstitusjonene. Gjærevollutvalget fremhevet også at «framtidens omsorgstjenester i størst mulig grad bør gis i hjemmet. De eldre og funksjonshemmede skal ha sin egen bolig – sitt hjem – som alle andre samfunnsborgere. De aller fleste eier sitt hjem i yrkesaktiv alder. Det bør de stimuleres til å fortsette med» (NOU 1992 1:240). Utvalget pekte endelig på viktigheten av å stimulere til økt tilgjengelighet og fremkommelighet for eldre og funksjonshemmede i boligmassen.

Fra midten av 1990-tallet fulgte regjeringen og Husbanken opp flere av Gjærevollutvalgets anbefalinger. Fra 1994 administrerte Husbanken en tilskudds- og låneordning for bygging av omsorgsboliger og sykehjem. Denne ordningen innbefattet tilskudd for ombygging fra flerperson- til enebolig (Husbankens årsmelding 1994:35).

Ungdommens etableringsutfordringer på boligmarkedet har vært et tema i hele etterkrigstiden. Først i løpet av 1980-tallet ble imidlertid ungdommens vilkår på boligmarkedet et hett politisk tema. Sterk prisstigning på boligmarkedet, reduksjonen av antallet leieboliger, forverringen av lånevilkårene i Husbanken og avskaffelsen av prisreguleringen på borettslagsleiligheter bidro til å skape en forestilling om at ungdommens etableringsutfordringer var større enn noen gang før. Det fantes en utbredt oppfatning om at foreldrege-

nerasjonen hadde trukket stigen opp etter seg, og at en «hel generasjon var i ferd med å bli stengt ute fra boligmarkedet» (Sørvoll 2008:167). På tross av stor oppmerksomhet i offentligheten om ungdommers utfordringer på boligmarkedet, spesielt i forbindelse med kommunevalgkampen i 1987, ble de politiske resultatene relativt beskjedne. Brundtland-regjeringen (1986–89) gjennomførte en forsiktig satsing på ikke-kommersielle leieboliger og opprettet en boligetableringsutredning, men ellers skjedde lite konkret. En viktig årsak til de begrensede politiske resultatene var Brundtland-regjeringens stramme finanspolitikk. Det fantes dermed lite rom for kostnadskrevenne reformer. Styringsorienterte politikere på venstresiden manglet videre plausible svar på samtidens utfordringer. Det var lite igjen av det tidlige 70-talls boligpolitiske styringsoptimisme utover på 80-tallet. Sentrale aktører i Arbeiderpartiet hadde tilsynelatende mistet troen på at det var mulig å regulere seg til rettferdighet på boligmarkedet. På et sentralstyremøte på begynnelsen av 80-tallet uttalte blant annet partileder Gro Harlem Brundtland, at Arbeiderpartiet manglet «nye og gode svar på 1980-tallets største boligpolitiske utfordringer: generasjonskonflikten og ungdommens etableringsproblemer» (Sørvoll 2008:144).

På 1990-tallet ble debatten om ungdommens vilkår fra det foregående tiåret fulgt opp gjennom stortingsmeldingen *Boligetablering for unge og vanskeligstilte* (St.meld. nr. 49 1997–98). Fra slutten av 1990-tallet flyttet imidlertid mye av den boligpolitiske oppmerksomheten seg fra ungdom til «bostedsløse» og «vanskeligstilte».

Boligpolitikken orientering mot bostedsløshet er knyttet til 2000-tallets nasjonale målsetting om å bekjempe eller avskaffe fattigdom. En statlig satsing for å bekjempe bostedsløshet ble først foreslått i utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 1998–99). Med utgangspunkt i en prosjektrapport utarbeidet av Lars Marius Ulfrstad (Ulfrstad 1997) beskrev meldingen bostedsløsheten i Norge, foreslo modeller og strategier for å bekjempe fenomenet, og tok til orde for å utforme en nasjonal strategiplan. Som et resultat av initiativet tatt i utjamningsmeldingen ble *Prosjekt bostedsløs* lansert. Bondeviks andre regjering (2001–2005) fulgte opp dette prosjektet gjennom å lansere en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, *På vei til egen bolig* (Skog Hansen 2006:7).¹

Bostedsløse er bare en av gruppene som regnes til samlekategorien «vanskeligstilte på boligmarkedet», den viktigste målgruppen for dagens statlige og kommunale boligpolitikk. Hellevik og

Nordvik (2004) definerer «et hushold som vanskeligstilt på boligmarkedet når husholdet i en situasjon uten noe boligpolitisk tiltak ikke vil være i stand til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold. En annen måte å si det på er at husholdet ikke er i stand til å skaffe og opprettholde et tilfredsstillende boforhold ved hjelp av egne ressurser» (Nordvik 2010a:121–22).

Individene som skjuler seg bak merkelappen «vanskeligstilte på boligmarkedet» er imidlertid svært ulike. Derfor er det i realiteten mest dekkende å snakke om «målgruppene», og ikke «målgruppen», for det boligsosiale arbeidet (Nordvik 2008:30). Til en viss grad er det opp til det kommunale skjønnnet å vurdere hvem som er «vanskeligstilt på boligmarkedet». Det finnes ingen allment akseptert definisjon av begrepet, og dermed heller ingen konsensus om hvem som er målgruppene for det boligsosiale arbeidet (Ytrehus 2002:124). I praksis blir gjerne følgende vanskeligstilte grupper trukket frem som målgrupper for det boligsosiale arbeidet: eldre, uføre, økonomisk vanskeligstilte, psykisk- og fysisk utviklingshemmede, rusmisbrukere, psykiatriske pasienter, flyktninger osv (BS handlingsplan Kristiansand 2007–2011; BS handlingsplan Tromsø 2009–2014).

2.3 Boligen i velferdspolitikken og fattigdomssatsingen

«Fattigdom» var et sjeldent begrep i den politiske debatten de første tiårene etter krigen. I denne perioden var det vanlig å hevde at etterkrigstidens økonomiske og velferdspolitiske fremskritt hadde ført til at Norge var et samfunn hvor den verste nød og fattigdom var avskaffet. På slutten av 1990-tallet ble imidlertid «fattigdom» et viktig begrep i den politiske debatten. Den politiske diskusjonen om fattigdom var delvis importert fra EU og andre internasjonale organisasjoner, og delvis et produkt av en bekymring om fremveksten av et «to tredjedels» eller «ni tiendels-samfunn» her hjemme (Jf. St.meld. nr. 50 1998–99: *Utjamningsmeldinga*). «Fattigdom» var et av de mest sentrale temaene i stortingsvalgkampen i 2001. Velkjent er også de rødgrønnes løfte om å avskaffe fattigdom-

men i Norge fra stortingsvalgkampen fire år senere. Politiseringen av spørsmål knyttet til fattigdomsbekjempelse oppstod på tross av at undersøkelser viste at fattigdommen i Norge verken økte, eller var et stort fenomen sammenlignet med andre OECD-land (Fløtten 2003:71).

Den politiske oppmerksomheten omkring grupper med dårlige levekår resulterte i Bondevik-regjeringens *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld. nr. 5 2002–03) og Stoltenberg-regjeringens *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006–07). I begge planene er boligpolitiske tiltak rettet mot å bekjempe bostedsløshet viet betydelig plass. Mer generelt ble den statlige boligpolitikken fra slutten av 1990-tallet sterkt påvirket av regjeringenes ønsker om å bekjempe fattigdom. Den rødgrønne regjeringens utvidelse av bostøtteordningen i 2009 ble for eksempel lansert som et ledd i kampen mot fattigdom (St.prp. nr. 11 2008–09).

Tiltaksplan mot fattigdom fremhever at effektiv fattigdomsbekjempelse bare kan realiseres som en integrert del av en «bredere velferdspolitik». All den tid årsakene til fattigdom er sammensatte og varierer fra individ til individ må den bekjempes på tvers av sektor og politikkområder, fremhever regjeringen. I den sammenheng påpeker planen at: «*Tiltaksplan mot fattigdom* må [...] ses i nær sammenheng med innsatsen på andre områder, blant annet arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, integreringspolitikken, *boligpolitikken*, rusmiddelpolitikken og barne- og familiepolitikken» (St.meld. nr. 5 2002–2003:8). På det boligpolitiske området følger planen opp denne erkjennelsen ved å foreslå to konkrete forslag. For det første argumenterer planen for å fjerne bostøtteordningens krav om statsbanksfinansiering. Grovt sett førte dette til at 5000 nye hushold med lav inntekt og høye bostgifter ble omfattet av ordningen (St.meld. nr. 5 2002–03:30). For det andre foreslo planen å styrke oppfølgingstjenestene til bostedsløse i storbyene. Dette var en konsekvens av erfaringer gjort over mange år: Det er sjelden nok å gi denne gruppen en «nøkkel til en bolig». Grundig oppfølging er nødvendig for å legge til rette for langvarige og stabile boforhold (St.meld. nr. 5 2002–03:31).

Handlingsplan mot fattigdom vektlegger sterkt at «arbeidslinja» er regjeringens hovedstrategi i kampen mot fattigdom. Alle velferdsstatens ordninger og tjenester skal gi individer som står utenfor arbeidsmarkedet større mulighet og motivasjon til å øke sin arbeidsdeltakelse, fremhever regjeringen. I forlengelsen av dette tilskriver handlingsplanen NAV-reformen en sentral rolle i

¹ Bostedsløshet defineres på følgende måte i de offisielle kartleggingene: "En person er bostedsløs når han eller hun mangler egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner: personen mangler tak over hodet kommende natt, personen er henvist til akutt eller midlertidig overnatting, personen er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, personen er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder, personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger" (Dybb & Johannessen 2009:13).

fattigdomsbekjempelsen: «NAV-reformens hovedmål om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd, gjør de lokale NAV-kontorene til en av hovedaktørene i arbeidet mot fattigdom» (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006–07:4). *Handlingsplan mot fattigdom* understreker i likhet med sin forgjenger, Bondevik-regjeringens tiltaksplan, at kampen mot fattigdom må føres på tvers av sektorer og politikkområder. Nærmere bestemt fremhever handlingsplanen at, «mange har behov for hjelp til bolig, helse- og rehabiliteringstjenester mv. for at de skal kunne bli i stand til å delta i lønnet arbeid og arbeidsforberedende tiltak, og for å leve et verdig liv» (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006–07:5). Bolig og boligpolitikken beskrives primært som en forutsetning for arbeidsdeltakelse i forlengelsen av dette. For øvrig understreker handlingsplanen målsettingen om å avskaffe all bostedsløshet (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006–07:5, 20–21). Denne ambisjonen må ses som en tvilling til den rødgrønne regjeringens målsetting om å avskaffe fattigdom.

Gjennomgangen av de to fattigdomsplanene ovenfor illustrerer at boligpolitikken i økende grad beskrives og forstås som en del av en «bredere velferdspolitik» (Jf. St.meld. nr. 5 2002–2003; Soria Moria-erklæringen 2005:37; Soria Moria 2 2009). Dette innebærer at boligpolitikken inngår og påvirkes av den allmenne velferdspolitikken. Den statlige ambisjonen om å bekjempe fattigdom har for eksempel vært en viktig drivkraft bak endringene i bostøtteordningen og strategiene for å bekjempe bostedsløshet. Velferdspolitikkenes vektlegging av arbeidsinsentiver og arbeidsdeltakelse har også påvirket boligpolitikken. I Bondevik-regjeringens stortingsmelding (St.meld. nr. 23 2003–2004) understrekes det for eksempel at, «de boligpolitiske virkemidlene utformes slik at de bidrar til den velferdspolitiske målsettingen om at flest mulig skal være selvhjulpne i egen bolig og selvforsørget med egen arbeidsinntekt» (Skog Hansen & Grønningsæter 2010:17). Et døme på dette i praksis er den rødgrønne regjeringens omlegging av bostøtten, som var ment å motivere til økt arbeidsdeltakelse blant ordningens mottakere (St.prp. nr. 11 2008–09:12. NAV-reformens (2006–2010) konsekvenser for den kommunale boligpolitikken er et annet eksempel på at boligfeltet i økende grad påvirkes av den generelle velferdspolitikken. Som et resultat av denne store velferdsreformen har mange kommuner flyttet boligpolitiske virkemidler til nye arbeids- og velferdskontor (Langsether m.fl. 2008).

Gjennomføringen av de boligpolitiske strategiene har også i økende grad blitt utført som en del av en «bredere velferdspolitik». Det innebærer at de boligpolitiske målsettingene blir forsøkt realisert gjennom et samarbeid på tvers av sektorer, politikkområder og kommunale etatsgrenser. På statlig og kommunalt nivå har en i stadig større grad erkjent at det ofte ikke er nok å gi vanskeligstilte grupper en kommunal bolig, hvis en ikke på samme tid følger opp med relevante oppfølgings-tjenester. Boligsosiale oppfølgingstjenester, dvs. tjenester som tar sikte på å øke vanskeligstiltes boevne, ble blant annet utviklet i forbindelse med *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004). Eksempler på dette kan være helserådgivning, juridisk/økonomisk rådgivning, hjemmehjelp, sosial trening osv (Skog Hansen m.fl. 2007; Langsether m.fl. 2008:25–26). Gjennom slike tjenester blir ulike profesjoner og faggrupper trukket inn i det boligsosiale arbeidet på kommunalt nivå. Blant annet av denne grunn er den kommunale boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte et samarbeid på tvers av fag- og enhetsgrenser: Helse- og omsorg, flyktningstjenesten, Rus- og psykiatri, barn og ungdom, sosialtjenesten, enhet med ansvar for husbankvirkemidlene osv.

Det er videre mulig å se tendenser til «bolig-gjøring» av velferds- og sosialpolitikken. For det første blir gode boligforhold ofte nevnt som forutsetning for arbeidsdeltakelse samt fysisk og psykisk velvære (Jf. vedlegg til St.prp. nr. 1 2006–07:5). Satt på spissen innebærer dette at andre velferdspolitiske tiltak ikke nytter uten at målgruppene «bor trygt og godt». Eller som det heter i Husbankens egen terminologi: «En trygg og god bolig er sentralt for god helse, arbeid, utdanning og deltakelse i sosiale aktiviteter» (Husbanken Region Øst 2010a:3). I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 1998–99) blir det sagt på denne måten: «Ein del av dei bustadlause har først og fremst eit bustadproblem, og ei løysing på bustadproblemet kan leggje til rette for eit ordna liv med arbeid, skule, grannelag og rom for sosial omgang». For det andre førte blant annet HVPU-reformen (1991-) til at psykisk utviklingshemmede flyttet fra institusjon til egen bolig. Også i rus-, psykiatri- og eldreomsorgen har det forekommet en utvikling fra «institusjon til egen bolig». På denne måten blir et fungerende boligtilbud for disse gruppene en forutsetning for å yte egnede omsorgstjenester. (NOU 2001:22; Jf. Hamner 2010:16).

Som en motvekt mot forestillingen om «boligpolitikkenes integrasjon i velferdspolitikken», kan det innvendes at Husbanken og boligbyråkratene

i kommunene har hatt vanskelig for å bli hørt i sentrale velferdspolitiske reformprosesser. På denne bakgrunn har det blitt hevdet at boligpolitikken og dens aktører, sliter med å vinne innpass som en fullverdig aktør i velferdspolitikken.² Dette gjelder mellom annet den store NAV-reformen. Reformen hadde ikke boligpolitiske målsetninger; boligsosiale problemstillinger var tvert imot nær sagt fraværende i den omfattende reformprosessen. «Det kan derfor virke som NAV-reformen har gått over hodet på boligsektoren», konkluderer derfor Langsether m.fl. (2008:79).

2.4 Husbanken: Fra boligbank til velferdsetat

De siste femten årene har Husbankens profil og rolle endret seg på avgjørende punkter. Husbanken har gått fra å være en «boligbank for folk flest til en velferdsetat i regjeringens fattigdoms- og velferdspolitik». Husbankens tidligere direktør Geir Barvik sa det på denne måten i 2007:

Vi er ikke lenger den boligbanken folk flest kjenner fra tiårene etter krigen. Vår rolle innen den generelle boligfinansieringen er gradvis effektivisert og målrettet mot å fremme universell utforming og miljøvennlige boligbygging. I dag er Husbanken en velferdsetat og vår viktigste oppgave er å hjelpe de som sliter aller mest i boligmarkedet (Husbankens årsmelding 2007:5).

Selv om Husbankens grunnlån fortsatt finansierer nye boliger for det allmenne publikum, har Barvik rett i at Husbanken har gjennomgått en omfattende endringsprosess. I perioden fra 1945 til ca. 1995 var Husbanken statens redskap for å realisere målsettingene om høy boligbygging, stabile konjunkturer, og sosial- og regional utjevning. De siste femten årene har Husbankens kjerneoppgaver endret seg betraktelig. I dag er Husbankens primæroppgaver å forvalte støtte- og låneordningene rettet mot de vanskeligstilte, samt fungere som assistent og kompetansesenter for kommunene og andre aktører i det boligsosiale arbeidet. Et ansvar for å initiere og finansiere forskning omkring vanskeligstilte på boligmarkedet inngår i disse oppgavene.³ Husbankens låneordninger er videre kun et supplement, ikke en erstatning eller

² Dette synspunktet var blant sterkt fremme i debatten i etterkant av Thorbjørn Hansens forelesning («Fortellinger om boligforskningen på Byggforsk 1966–2006», 07.03.2011), i anledning av at han sluttet som forsker ved Sintef Byggforsk etter over 40 år i boligforskningens tjeneste.

et sterkt korrektiv for private alternativer. Det er imidlertid fortsatt meningen at Husbankens lån skal korrigere markedet og dets tilhørende lovverk på ett avgrenset felt. Nærmere bestemt skal Husbankens långivning stimulere til oppføring av hus som har kvaliteter utover det markedet og plan- og bygningsloven sørger for på egenhånd (Husbanken 2010:2).

I den ferske strategiske plattformen fra 2010 blir Husbankens kjerneoppgaver beskrevet i tråd med forståelsen av Husbanken som en forvaltnings- og kunnskapsetat i regjeringens velferds- og fattigdomspolitik. Den strategiske plattformen er i den sammenheng særskilt opptatt av å videreutvikle Husbankens rolle som kunnskapsformidler og samarbeidspartner for kommunene, de viktigste gjennomføringsorganene i det boligsosiale arbeidet rettet mot vanskeligstilte:

Husbankens kjerneoppgave er å drive et målrettet og systematisk arbeid for å sette norske kommuner i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. [...]Husbanken skal ha oppmerksomheten rettet mot økt forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet og økt boligsosial aktivitet i kommunene, herunder omsorgsboliger og sykehjem (Husbanken 2010:2).

Et eksempel på informasjons- og rådgivningstjenestene rettet mot kommunene er de ferske boligsosiale utviklingsprogrammene lansert av Husbankens regionkontorer (Husbanken Region Øst 2010a; Husbanken Region Øst 2010b).

2.5 De boligsosiale virkemidlene og kommunene

Den boligsosiale vendingen er også knyttet til en gradvis forandring av kommunenes rolle i den nasjonale boligpolitikken. Norske kommuner har riktignok stor frihet på det boligsosiale området. De står blant annet fritt til å formulere sine egne målsettinger og strategier. Kommunene kan sågar velge å føre en boligpolitikk som går på tvers av nasjonalt formulerte strategier og målsettinger (NOU 2002:2). I praksis har imidlertid kommunenes boligarbeid i stor grad fulgt utviklingen i den

³ Les om Husbankens forsknings- og utredningsstrategi på Husbankens hjemmeside: <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Forskningogutredning/Komptetansetilkuddet.aspx> Kopiert: 15.02.2011. For en gjennomgang av den eksisterende forskningslitteraturen om vanskeligstilte på boligmarkedet i bred forstand, se Hellevik & Nordvik 2004 og Rambøll 2010.

statlige boligpolitikken. Dermed har boligarbeidet i kommunene de siste tjue årene i stadig større grad blitt rettet mot de mest vanskeligstilte problemer. Oppgaver som var de sentrale i den kommunale boligpolitikken fra ca. 1945 til 1990, som tomtekjøp og arealklargjøring i den allmenne boligbyggingens tjeneste, er sterkt nedprioritert eller utføres ikke lenger (NOU 2002 2:232).

Ifølge den offisielle arbeidsdelingen i norsk boligpolitikk har kommunene hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet (NOU 2002 2:213). Kommunene har som nevnt stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen stiller kun to generelle minstekrav til kommunene: Ifølge kapittel 3, § 15 (boliger til vanskeligstilte) skal «kommunene i arbeids- og velferdsforvaltningen [...] medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Denne lovparagrafen betyr ikke at innbyggerne kan kreve en bolig fra kommunen, men den gir dem rett til å klage på vedtak, for eksempel på vedtak om avslag på søknad om kommunal bolig. Kapittel 4, § 27 (midlertidig botilbud) slår på sin side fast at «kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».⁴ Det siste omtales ofte som kommunens ansvar for nød- eller akuttbolig.

I praksis skjøtter kommunene sitt ansvar for de vanskeligstilte gjennom forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene: Husbankens støtte- og låneordninger (bostøtte, Startlån og boligtilskudd), kommunale boliger og oppfølgingstjenester (hjemmehjelp, støttekontakt, økonomisk rådgivning, helserådgivning, sosial trening etc).⁵ Husbanken oppfordrer kommunene til å sette sammen virkemidlene som individuelt tilpassede pakker til den enkelte vanskeligstilte. Ved å kombinere virkemidlene kan kommunene hjelpe vanskeligstilte til å etablere seg i egen bolig, ifølge Husbanken (Pedersen 2009; Husbankens årsmelding 2007:5).

Den kommunale friheten bidrar til at virkemidlene blir forvaltet og organisert på ulike måter fra kommune til kommune (Langsether m.fl. 2008; Sandlie m. fl. 2011).⁶ Størst variasjon er det i bru-

ken og organiseringen av oppfølgingstjenestene. Selv om det eksisterer statlige tilskudd som gir visse føringer, bestemmer kommunene i meget stor grad arten og omfanget av oppfølgingstjenestene til de mest vanskeligstilte husholdene (Langsether m. fl. 2008:26).

Kommunenes frihet og generelle lovforpliktelser bidrar til at det boligsosiale arbeidet i kommunene er preget av mange skjønsmessige vurderinger. Slik Siri Ytrehus påpeker i en artikkel i *Tidsskrift for velferdsforskning*, har vektleggingen av selektive, behovsprøvde virkemidler de siste tjue årene ført til at «spillerrommet for det lokale skjønnet i det boligsosiale arbeidet har blitt større» (Ytrehus 2002:123). Kommunale byråkrater og lokalpolitikere har stor innflytelse på hvilke grupper som skal prioriteres, hvilke tjenestetilbud som utvikles og hvilke individer som defineres som «vanskeligstilte» (Ytrehus 2002). Husbanken er imidlertid ment som en veileder eller rettleder for den kommunale friheten. Den nye bolig- og velferdsetaten skal bidra med kunnskap og arenaer som legger til rette for at kommunene foretar velbegrunnede prioriteringer i den boligsosiale politikken (Husbanken 2010).

2.6 «Eierlinja» står støtt

Denne artikkelen setter primært søkelyset på endring. Det er likevel grunn til å minne om ett vesentlig stabilt kjennetegn ved norsk boligpolitikk de siste tjue årene: norske politikeres eiervennlighet. Etter 2. verdenskrig var det enighet mellom høyre- og venstresiden om å spre eiendomsretten i boligsektoren. Den norske eiervennligheten kom til uttrykk gjennom direkte statlige støtte via Husbanken, og indirekte gjennom fradragsrett, momskompensasjon og lav boligbeskatning. På 1970- og 80-tallet oppstod det riktignok politisk strid omkring hva som lå i selveierbegrepet. Høyre ønsket å tillate eierleiligheter i den gamle leiegårdsbebyggelsen og fjerne restriksjoner i borettslagssektoren. Arbeiderpartiet og SV argumenterte på sin side for å beholde statlige reguleringer av hensyn til grupper som stod utenfor boligmarkedet (Sørvoll 2008). På 1990- og 2000-tallet ble ideologisk strid avløst av politisk konsensus. Revisjonene av loven om eierleiligheter (Innst. O. nr. 57 1996–97) og borettslovene (Ot.prp. nr. 30 2002–03) ble for eksempel gjen-

⁴ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Lovdata, <http://www.lovdata.no/911/hl-20091218-131.html#15> Kopiert: 22.01.2011. Inntil nylig var kommunenes ansvar for vanskeligstiltes boligforhold hjemlet i sosialtjenesteloven.

⁵ For en grundig beskrivelse av alle disse virkemidlene, se for eksempel: Langsether m.fl. 2008:21-27.

⁶ Se følgende arbeider for oversikt og analyse av den boligsosiale organiseringen i kommunene. Disse arbeidene tar for seg organiseringen, gjennomføringen og planleggingen av det boligsosiale arbeidet på kommunalt nivå: Holm 2007; Langsether m.fl. 2008; Sandlie m. fl. 2011.

nomført uten at de store prinsipielle skillelinjene var mulig å få øye på.

3 Boligpolitikken fall?

Den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte har blitt kritisert fra minst to ulike posisjoner. Noen kritiske røster avviser den boligsosiale vendingen som underfinansiert og feilslått. De ønsker seg grunnleggende reformer. Andre slutter opp om boligpolitikken hovedkurs, men mener det er rom for forbedringer innenfor rammen av den boligsosiale vendingens grenser.

Ifølge samfunnsgeografen Arild Holt-Jensen har dagens boligpolitikk lite å tilby ungdom og andre grupper som sliter med å etablere seg på boligmarkedet i pressområdene. Holt-Jensen mener at den boligsosiale vendingens mest sentrale virkemiddel, bostøtten, representerer en *ad hoc* løsning på utfordringene i boligsektoren. Han hevder at resultatet av satsingen på bostøtten er «en pengeoverføring som utelukkende kommer huseierne til gode og som gjør mange flere til klienter. Sosialt er dette forkastelig, de som ikke klarer utgiftene må stille seg i kø for å søke» (Holt-Jensen 2010). Han tar derfor til orde for å oppføre «allmenne boliger» i stor stil etter dansk mønster, dvs. offentlige utleieboliger med offentlige- eller kostnadsbestemte husleier. Ifølge Holth-Jensen ville man på denne måten unngå «klientifisering», at folk står med lua i hånda i boligkøen, samt presse ned prisene på boligmarkedet i pressområdene til glede for grupper som har vanskelig for å etablere seg (Holth-Jensen 2010).

Mary Ann Stamsø, økonom og forsker ved Statens institutt for forbruksforskning, er en annen som stiller seg avvisende til den boligsosiale vendingen. Hun og andre mener at boligpolitikken som sådan ble avskaffet i løpet av 1980- og 90-tallet, og at den offentlige bistanden som tross alt gis til vanskeligstilte er alt for knapp. Stamsø viser i den sammenheng til at den norske statens utgifter til boligformål er meget lave i forhold til mange andre europeiske land (Jf. Stamsø 2010). Hun tegnet et regressivt bilde av utvikling i den norske boligsektoren de siste tretti årene i kronikken *Hvor er boligpolitikken?:*

Tidligere var boligspørsmål en viktig del av velferdsstaten, med politiske målsetninger om lave bokostnader, en boligfordeling mer lik enn inntektsfordelingen, og at så mange som mulig skulle eie sin egen bolig. Det norske omfanget av subsidier til dem som eide bolig og reguleringen av

markedet for eid bolig var enestående i internasjonal målestokk. Etter dereguleringene av bolig- og kredittmarkedene på 80-tallet, forsvant mesteparten av den sosiale boligpolitikken, og det er gjort lite for å finne nye løsninger i et fritt boligmarked. [...] Boligpolitikken har gått fra å omfatte folk flest til å konsentreres om en liten gruppe med meget lav inntekt eller spesielle behov. Men også disse gruppene får lite hjelp [...] For unge mennesker i etableringsfasen er bolig blitt et risikoprojekt på grunn av sterke svingninger i prisene i tillegg til et høyt prisnivå (Stamsø 2009).

Holth-Jensen og Stamsøs synspunkter er relativt utbredte i den norske offentligheten (Jf. også Rolness 2000 og Teslo 2009). Langt fra alle kritiske røster i det boligpolitiske ordskiftet deler imidlertid denne forestillingen om «boligpolitikken fall». Mange problematiserende røster stiller ikke spørsmålsteget ved boligpolitikken hovedinnretning, eller mener eksplisitt at dagens hovedkurs er den mest formålstjenlige. Boligforskerne Hans Christian Sandlie og Viggo Nordvik hevder for eksempel at omleggingen av boligpolitikken representerer et fremskritt for rusmisbrukere og andre vanskeligstilte. De peker i den forbindelse på statens strategi mot bostedsløshet, *På vei mot egen bolig*. Ifølge Sandlie og Nordvik har boligpolitikken på ingen måte forsvunnet, men snarere blitt vridd i retning av nye og uløste oppgaver. Staten har verken senket sine ambisjoner eller trukket seg tilbake fra boligsektoren. I den sammenheng viser de også til revisjonene av boligsektorens lov- og regelverk de siste ti årene, og statens kontinuerlige evaluering av de boligsosiale virkemidlene. Ifølge Nordvik og Sandlie var omleggingen fra generell produksjonspolitik til selektive virkemidler og fokus på vanskeligstilte grupper ikke et svik mot høye politiske idealer, men en fornuftig tilpasning til nye samfunnsforhold. All den tid offentlige subsidier, økonomisk vekst og en relativt jevn inntektsfordeling i tiårene etter 2. verdenskrig sørget for at Norge fikk en meget høy boligstandard, var det riktig og prioritere annerledes på 90- og 2000-tallet, hevder de to forskerne. Snarere enn å argumentere for omfattende reformer argumenterer derfor Nordvik og Sandlie for justeringer innenfor rammen av den boligsosiale vendingen (Nordvik & Sandlie 2009; Nordvik 2010b).

En gjenganger i diskusjonene om justeringer av dagens boligpolitikk er grupper som «faller mellom de boligsosiale ordningene», dvs. at de har for høy inntekt for å kunne motta bostøtte eller tilbud om kommunal bolig, men samtidig for

svak økonomi til å etablere seg i egen eid bolig ved hjelp av Startlånet. Mange har argumentert for å forbedre de boligsosiale virkemidlene for å treffe nettopp de gruppene som «faller mellom ulike ordninger» (Riksrevisjonen: Dok 3:8 2007–2008; Sandlie & Nordvik 2009). Flere forskere har i denne sammenheng tatt til orde for å øke nivået på bostøtten betraktelig. Bare på denne måten kan bostøtten bidra til at vanskeligstilte etablerer seg på boligmarkedet i større grad, hevdes det. Fafog og NOVA-forskere som nylig evaluerte bostøtteordningen sier det på denne måten:

Det har vært en målsetting at bostøtten skal kunne virke sammen med øvrige boligsosiale virkemidler (boligtilskudd og startlån) for at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig. Barlindhaug og Astrup (2007) har tidligere konkludert med at det kreves en betydelig utvidelse av bostøtteordningen for å forbedre samspillet mellom de boligsosiale virkemidlene. Våre funn fra de utvalgte casene tyder på at de endringene som er gjort i bostøtteordningen ikke er tilstrekkelige for å bidra til økt samspill mellom de boligsosiale virkemidlene og etablering i eid bolig for vanskeligstilte. Her er det fremdeles forbedringsmuligheter. Dette handler om at nivået på bostøtten ikke er tilstrekkelig til at det kan bøte for svært lav lånebetjeningsevne blant mange bostøttemottakere. [...]Inntektsgrensene i bostøtteordningen ligger langt lavere enn fattigdomsgrensen. Dette betyr at de som kvalifiserer seg til bostøtte vil ha behov for betydelig støtte i tillegg for å kunne betjene et startlån. Dette samsvarer med Barlindhaug og Astrup (2009) sine konklusjoner etter å ha vurdert de nye reglene for bostøtte om at skal bostøtten inngå i en virkemidelpakke i etableringssituasjonen, må inntektsgrensene utvides betydelig (Nordvik m.fl. 2011:128).

En annen mye formulert kritikk er at kommunene må bli flinkere til å se ulike boligsosiale virkemidler i sammenheng. For eksempel har det blitt påpekt at kommunene må bli flinkere til å vurdere beboerne i kommunale leieboliger opp mot bostøtte og Startlån (Langsether et. al 2008). En innvending mot dette er at de ulike boligsosiale virkemidlene i realiteten henvender seg til ulike målgrupper: Kommunale boliger henvender seg til grupper med meget svak økonomi, mens Startlån er rettet mot personer som har fast arbeids- eller trygdeinntekt. Det er dermed mulig å argumentere for at gevinsten ved å se Startlån og kommunale boliger i sammenheng er begrenset, all

den tid virkemidlene er rettet mot vidt forskjellige målgrupper (Nordvik 2008:30).

Referanser:

- Barlindhaug, R. & Astrup, K. 2007. *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*, NIBR-rapport 7/2007.
- Boligsosial handlingsplan, Kristiansand 2007–2011.
- Boligsosial handlingsplan, Tromsø 2009–2014.
- Dyb, E. & Johannessen, K. 2009. *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 17/2009.
- Fløtten, T. 2003. «Fattigdom i en velferdsstat», *Tidsskrift for velferdsforskning* 2/2003.
- Hammer, S. 2010. *På vei til et forskningsprogram: Boligen og velferdssamfunnet. Refleksjonsnotat*, Husbanken.
- Hellevik, T. & Nordvik, V. 2004. *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*, NOVA-skriftserie 4/2004.
- Holm, A. 2007. *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*, Samarbeidsrapport NIBR/Sintef/Byggforsk/NOVA.
- Holth-Jensen, A. 2010, «Den sosiale boligpolitikken som forsvant», *Klassekampen* 23.04.2010.
- Husbankens årsmelding 1994.
- Husbankens årsmelding 2007.
- Husbanken 2010. Strategisk plattform for Husbanken.
- Husbanken Region Øst 2010a. *Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene*.
- Husbanken Region Øst 2010b. *Kunnskapsplan for boligsosialt utviklingsprogram*.
- Innst. O. nr. 57 1996–97. Innstilling om revisjon av eierseksjonsloven.
- Johannessen, T. 2003. *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*, NOVA-rapport 18/2008.
- Nordvik, V. 2008. «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2008.
- Nordvik, V. 2010. «Boligpolitikk i går, i dag og i morra», artikkel skrevet til Husbankens årsmelding for 2010.
- Nordvik, V. & Sandlie, H. C. 2009. «Trenger vi en ny boligpolitikk?», upublisert notat.

- Nordvik, V. 2010. «Vanskeligstilte på boligmarkedet», i Sandlie, H. C. (red.), *Bolig og levekår i Norge. En artikkelsamling*, NOVA-rapport 2/2010.
- Nordvik, V., Skog Hansen, I. L., Koren, C. & Nuland, B. L. 2011. *Den norske bostøtten. Effekten av en reform*, NOVA-rapport 2/2011.
- NOU 1995:11. Statsbankutvalget.
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*.
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.
- NOU 2003:9 *Skatteutvalget*.
- NOU 2003:24. *Mer effektiv bygningslovgivning*.
- NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning 2*.
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.
- Ot.prp. nr. 82 1997–98. Odelstingsproposisjon om ny husleielov.
- Ot.prp. nr. 30 2002–03. Odelstingsproposisjon om nye borettslover.
- Pedersen, B. 2009. «Bostøttens plass i velferdspolitikken», upublisert foredrag på nordisk bostøtteseminar ved Husbanken i Oslo, 22.10.2009.
- Rambøll 2010. *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010*.
- Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument 3:8 2007–2008.
- Rolness, K. 2000. «Det store boligsviket», *Dagbladet*, 10.06.2000.
- Sandlie, H. C & Nordvik, V. 2009. *Utenfor de boligsosiale ordningene*, NOVA-notat 1/2009.
- Sandlie, H.C, Sørvoll, J., Skårberg, A., Langsether, Å, Hansen, T. 2011. *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner. Fire casestudier*, NOVA-rapport 5/2011.
- Skog Hansen, I. L. 2006. «The pathway to a permanent home: The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness», paper presentert på internasjonal konferanse, Fafo-notat.
- Skog-Hansen, I.L & Grønningsæter, A.B. 2010. *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*, Fafo-rapport 2010:40.
- Skog-Hansen, I.L, Gautun, H., Langsether, Å., Sandlie, H.C 2007. *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgings-tjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*, Fafo-rapport 2007:38.
- Soria Moria-erklæringen 2005–2009. Regjeringsplattform for regjering bestående av AP, SV og SP.
- Soria Moria 2 2009–2013. Regjeringsplattform for regjering bestående av AP, SV og SP.
- Stamsø, A. M. 2009. «Hvor er boligpolitikken?», *Aftenposten* 23.04.2009.
- Stamsø, A. M 2010. «Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison», *Housing, Theory & Society* 1/2010.
- St.meld. nr. 76 1971–72. *Om boligspørsmål*.
- St.meld. nr. 49 1997–98: *Boligetablering for unge og vanskeligstilte*.
- St.meld. nr. 50 1998–99: *Utjamningsmeldinga*.
- St.meld. nr. 23 2003–04: *Om boligpolitikken*.
- St.meld. nr. 5 2002–2003: *Tiltaksplan mot fattigdom*.
- St.prp. nr. 11 2008–2009: *Ei styrkt bustøtte*.
- St.prp. nr. 1 2006–2007: *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg).
- Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, NOVA-rapport 01/2008.
- Teslo, J. 2009. «Tilbake til boligpolitikken», *Morgenbladet* 20.03.2009.
- Ulfrstad, L. M. 1997. *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*, Norges Byggforskningsinstitutt, Prosjekt-rapport 216.
- Ytrefhus, S. 2002, «Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse», *Tidsskrift for velferdsforskning* 3/2002.

Vedlegg 3

Kartlegging av omfanget og sammensetningen av vanskeligstilte på boligmarkedet – en dokumentasjonsrapport

Tor Morten Normann, Statistisk sentralbyrå

I produksjon av tall om ulike grupper av leietakere og vanskeligstilte på boligmarkedet er det brukt data fra den norske levekårsundersøkelsen EU-SILC 2007–2009.

EU-SILC er en europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt og levekår som er samordnet via EUs statistikkorgan Eurostat. Undersøkelsen er årlig og populasjon for den norske undersøkelsen er personer 16 år og over bosatt i Norge, utenfor institusjon.

I 2009 utgjorde bruttoutvalget til undersøkelsen om lag 8 900 personer (antall personer trukket, fratrukket antall døde og utvandrede i løpet av feltperioden). Vi oppnådde svar fra i underkant av 5 500 personer (nettoutvalg), noe som tilsvarer en svarprosent på 61,2. I 2008 utgjorde bruttoutvalget til undersøkelsen om lag 8 800 personer. Vi oppnådde svar fra i overkant av 5 500 personer (nettoutvalg), noe som tilsvarer en svarprosent på 63,2. I 2007 utgjorde bruttoutvalget til undersøkelsen om lag 8 600 personer. Vi oppnådde svar fra i overkant av 6 000 personer (nettoutvalg), noe som tilsvarer en svarprosent på 70,4.

Utvalget til undersøkelsen er trukket som et tilfeldig utvalg og utgjør hvert år et tverrsnitt av populasjonen. I tillegg er utvalget tilrettelagt slik at vi følger de samme personene over flere år, det som kalles en panelundersøkelse. Hver person som trekkes ut til undersøkelsen er i utvalget i åtte år og blir forsøkt intervjuet en gang årlig. Hvert år erstattes 1/8 av utvalget med nye personer, men dette gjøres altså på en slik måte at det totale utvalget til en hver tid representerer et tverrsnitt av befolkningen 16 år og over.

I dette oppdraget er det brukt paneldata basert på utvalget i perioden 2007, 2008 og 2009. Bruttoutvalget for denne perioden besto av nesten 6 100 personer, og vi oppnådde intervju med drøyt 3400 personer i alle tre årene.

Vi registrerer husholdningen til den uttrukne personen, og det er derfor også mulig å lage hus-

holdningsstatistikk på bakgrunn av undersøkelsen. Undersøkelsen gir opplysninger om husholdningens økonomi, også en del om subjektive oppfatninger om økonomien. Den gir også data om bolig, boforhold og boligøkonomi, barnetilsyn, samt opplysninger om arbeid og arbeidssituasjon siste kalenderår (korresponderer med inntektsår). Opplysninger om arbeid samt noe om arbeidssituasjon får vi for alle voksne i husholdningen. Det også noe data om helsesituasjon. Til intervjuundersøkelser knyttes en rekke opplysninger om husholdningens inntekter fra register. I tabellene er det brukt data fra årene 2007, 2008 og 2009, som da dekker inntektsårene 2006, 2007 og 2008.

Utvalgskjevheter og usikkerhet

Levekårsundersøkelsen EU-SILC er en utvalgsundersøkelse, og det er alltid en viss usikkerhet knyttet til resultatene. Utvalget er trukket etter reglene for tilfeldig utvalg og er representativt for den populasjonen undersøkelsen dekker.

I overgangen fra det trukne utvalget (bruttoutvalget) til dem som faktisk blir intervjuet (nettoutvalget) kan det imidlertid oppstå skjevheter i fordelingen etter enkelte kjennemerker. Ved å sammenlikne bruttoutvalget med nettoutvalget etter ulike kjennemerker der vi kjenner fordelingen både i bruttoutvalget og nettoutvalget, kan man si noe om hvor representative dataene er. Når vi kjenner fordelingen av ulike kjennemerker i brutto- og nettoutvalget har vi også mulighet for å rette opp eventuelle skjevheter som har oppstått. Dette kalles frafallsvektning, og i denne oppdraget er frafallsvekter benyttet i alle tabeller og analyser. I levekårsundersøkelsen EU-SILC beregnes det frafallsvekter som korrigerer for skjevheter etter kjønn, alder, utdanning og familiestørrelse. Skjevheter etter kjennemerker hvor vi ikke kjenner fordelingen i begge utvalgene har vi ikke mulighet til å korrigere for.

Fordi resultatene denne rapporten er basert på bygger på opplysninger om et utvalg av den befolkningen som undersøkelsen dekker er det også usikkerhet som følge av utvalgsvarians. I og med at utvalget er trukket etter reglene for tilfeldig utvalg, er det mulig å beregne hvor stor utvalgsvariansen kan ventes å bli. For å måle usikkerheten i resultatet for et kjennemerke kan man benytte standardavviket. Størrelsen på standardavviket avhenger blant annet av tallet på observasjoner i utvalget. For å måle usikkerheten i resultatet for et kjennemerke kan man benytte standardavviket. Gruppene vi studerer i denne rapporten er angitt i tabellen under. Et eksempel kan illustrere usikkerheten knyttet til å analysere såpass små grupper. Hvis vi eksempelvis observerer at 10 prosent av personene som tilhører vanskeligstilte ($n=106$) har et bestemt kjennetegn, kan vi ved hjelp av standardavviket beregne et konfidensintervall som med en bestemt sannsynlighet inneholder den sanne verdien i populasjonen. Vi finner i tabellen at anslaget på standardavviket til det observerte prosenttallet på 10 er 2,9 hvis antall observasjoner er 584. Formelen for å regne ut konfidensintervallet bruker vi da formelen *observert prosentandel* \pm $(1,96 \times \text{standardavvik})$. Vi får da et konfidensintervall for den sanne verdien som går fra 4,3 til 15,7 prosent. Konfiden-

sintervallene blir smalere dersom antallet observasjoner øker, motsatt blir konfidensintervallet videre dersom den observerte prosentandelen nærmer seg 50.

Ofte er det ønskelig å sammenlikne prosenttall for flere grupper. Når to usikre tall sammenliknes, vil usikkerheten til forskjellen mellom dem vanligvis bli større enn usikkerheten knyttet til hvert enkelt tall. Standardavviket til forskjeller mellom to prosenttall er lik kvadratroten av summen av kvadratene av standardavvikene til enkelttallene. Når en har anslag for standardavviket til slike forskjeller, kan en konstruere konfidensintervall for den sanne verdi på samme måte som beskrevet ovenfor. I praksis betyr dette at forskjellen mellom prosenttall for to grupper er noe større enn det en ren sammenligning av konfidensintervaller skulle tilsi.

I denne rapporten er dette spesielt relevant siden noen av gruppene er små, og antall observasjoner som ligger til grunn for tolkning er lite. Forskjeller mellom grupper vil dermed i stor grad være statistisk usikre.

Vedleggstabell A.1 viser størrelsen på standardavviket for observerte prosentandeler ved ulike utvalgsstørrelser for et utvalg som er trukket etter regler for tilfeldig utvalg. I denne tabellen har vi uthevet ulike grupper som brukes underveis i denne rapporten

Tabell 3.1 Forventet standardavvik for observerte prosentandeler ved ulike utvalgsstørrelser

n: \P:	5	10	15	20	25	30	35	40	50
25	4.4	6.1	7.3	8.2	8.8	9.4	9.7	10.0	10.2
50	3.1	4.3	5.1	5.7	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1
100	2.2	3.0	3.6	4.0	4.4	4.6	4.8	4.9	5.0
106	2.1	2.9	3.5	3.9	4.2	4.5	4.7	4.8	4.9
140	1.8	2.5	3.0	3.4	3.7	3.9	4.0	4.2	4.2
153	1.8	2.4	2.9	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.1
168	1.7	2.3	2.8	3.1	3.4	3.5	3.7	3.8	3.9
269	1.3	1.8	2.2	2.4	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1
384	1.1	1.5	1.8	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6
2726	0.4	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0
3323	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
3429	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9
4000	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
5000	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7

Vedlegg 4**Økonomiske virkemidler av betydning for den sosiale boligpolitikken****1 Kommunal- og regionaldepartementet****1.1 Bostøtte***Formål og målgruppe*

Bostøtten skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en god bolig med en rimelig boutgiftsbelastning. Bostøtten gjelder både leietagere og boligeiere. Ved hjelp av bostøtte skal vanskeligstilte få muligheten til en trygg, god og stabil bosituasjon enten de er i leid eller eid bolig. Bostøtten har dermed flere funksjoner

- Bostøtten bidrar til å sikre en bosituasjon til vanskeligstilte som per i dag har en uegnet bolig og/eller en stor boutgiftsbelastning. Bostøtten kan dermed fungere som et sikkerhetsnett i situasjoner med økning boutgifter og/eller fall i inntekt
- Bostøtten bidrar til at eksisterende bostøttmottagere kan opprettholde en god og trygg bosituasjon over tid.

Alle over 18 år kan søke om bostøtte. Personer i førstegangstjeneste eller siviltjeneste og studenter uten barn kan ikke få bostøtte. Disse har egne ordninger som dekker utgifter til bolig.

- De som er under 18 år og har egne barn kan søke.
- Studenter uten barn hvis studiet er et ledd i et offentlig program for arbeidskvalifisering, for eksempel yrkesrettet attføring.
- Foreldre som bor sammen med barn som studerer, mister ikke retten til bostøtte.

Det kan ikke søkes om bostøtte dersom man bor i institusjon (sykehjem, aldershjem o.l.)

Innen første dag i den måneden det *søkes bostøtte* for, må:

- alle som bor i boligen være registrert i folkeregisteret som bosatt
- vedtak om trygdeytelser være fattet

- søker ha fylt 18 år (unntak dersom man har egne barn)

I tillegg er det krav til at boligen:

- er godkjent for helårsbruk
- er en selvstendig bolig med egen inngang
- har eget bad og toalett og gir rom til hvile og matlaging

Beregning av bostøtte

Bostøtten beregnes på bakgrunn av husstandenes inntekt og boutgifter. Formelen for utregningen er:

Godkjente boutgifter – egenandel = sum x dekningsprosent = bostøtte

For beboere i eid eller privat leid bolig er dekningsprosenten 70 pst.. For beboere i kommunale utleieboliger er dekningsprosenten 80 pst..

Godkjente boutgifter er de boutgiftene som blir lagt til grunn i beregningen av bostøtte. Når boutgiftene overstiger det øvre grensebeløpet (boutgiftstak), beregnes det bostøtte bare av differansen mellom det øvre grensebeløpet og egenandelen. De overskytende boutgiftene tas ikke med i beregningen. Boutgiftstaket øker med antall medlemmer i husstanden. Det innebærer at større husstander kan få utbetalt mer i bostøtte, og har høyere inntektsgrenser. Boutgiftstaket er også høyere for en del byer og pressområder.

Egenandelen er den delen av boutgiftene som husstanden må dekke selv. Egenandelen kommer til fratrukk i husstandens godkjente boutgifter og beregnes på bakgrunn av husstandens samlede inntekt og antall husstandsmedlemmer. Minste egenandel er for tiden 15 000 kroner/år.

Inntektsgrensen for bostøtteordningen framkommer indirekte der hvor egenandelen og boutgiftstaket medfører at det ikke gis utbetaling.

Bostøtten blir mindre jo høyere inntekt husstanden har. Det er derfor en grense for hvor høy inntekt man kan ha og samtidig få bostøtte.

1.2 Startlån

Formål og målgruppe

Startlån skal bidra til at vanskeligstilte og unge i etableringsfasen, som har vanskeligheter å få boliglån i private banker, får mulighet til å etablere seg i nøkterne og gode boliger. Startlån kan også gis til utbedring av bolig og refinansiering.

De viktigste brukergruppene av startlånet er:

- unge i etableringsfasen
- barnefamilier
- enslige forsørgere
- personer med nedsatt funksjonsevne
- flyktninger (man må ikke være norsk statsborger for å søke)
- personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- andre økonomisk vanskeligstilte hustander

For at startlånet skal bidra til å hjelpe vanskeligstilte og unge i etableringsfasen til å kjøpe egen bolig må, kravene til å få lån være mindre strenge enn i private institusjoner. Den viktigste forskjellen er at startlånet ikke inneholder krav til egenkapital. I tillegg har ikke startlånet risikopåslag på toppfinansieringen som er vanlig i private banker. Startlånet utgjør derfor en lav terskel inn i eiermarkedet.

Hva er vilkårene for å få startlån?

De viktigste vilkårene som stilles til lånesøker er:

- Låntaker må ha problemer med å finansiere hele boliglånet i privat bank
- Låntaker må kunne betale renter og avdrag på lånet og samtidig ha nødvendige midler igjen til livsopphold
- Boligen må være egnet for husstanden og rimelig i forhold til prisnivå på stedet der man skal bo

Forvaltning

Startlånordningen er organisert slik at Husbanken låner ut penger til kommunene, som igjen låner ut til personer som skal etablere seg i egen bolig. Hovedsakelig brukes startlån som toppfinansiering, mens grunnfinansieringen skjer ved at låntaker låner i ordinær bank. Betingelsene og vilkårene for startlån er underlagt bestemmelser i Finansavtaleloven og Husbankens retningslinjer for startlån. I tillegg har mange kommuner utarbeidet egne retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres. Det er derfor noe variasjon mel-

lom kommuner når det gjelder forvaltning av låneordningen. Det er kommunene som behandler startlånssøknaden.

1.3 Boligsosialt kompetansetilskudd

Formål og målgruppe

Det boligsosiale kompetansetilskuddet skal bidra til å heve kompetansen innen boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Kompetansetilskuddet skal også bidra til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt. Målgrupper for tilskuddet er kommuner, frivillig sektor, brukerorganisasjoner og andre aktører innen det boligsosiale feltet.

Tilskuddsordningen skal medvirke til:

- kunnskapsutvikling om boligsosialt arbeid gjennom forskning, utredning og forsøksprosjekter
- boligsosial planlegging og gjennomføring av boligsosial politikk i kommunene
- formidling av kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy og annet til aktørene på boligmarkedet
- kunnskapsutvikling om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Husbanken.

1.4 Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet

Formål og målgruppe

Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet skal bidra til å heve kompetansen innenfor områdene miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder.

Tilskuddet skal medvirke til

- kunnskapsutvikling, støtte til forsøksprosjekter og formidling av informasjon om energibruk og miljø- og klimavennlige løsninger i boliger og bygg
- kompetanseutvikling, støtte til forsøksprosjekter og formidling av informasjon om universell utforming, tilgjengelighet og brukbarhet i boliger, bygg og uteområder
- kunnskapsutvikling og formidling av informasjon om bærekraftig bomiljø og byggeskikk/arkitektur

Tilskuddet retter seg i hovedsak mot kommuner, bransje og forsknings-, utviklings- og undervisningsmiljø. Utbyggere som ønsker å søke midler til forbildeprosjekter skal fortrinnsvis ha etablert et samarbeid med kommunene der prosjektet skal realiseres. Organisasjoner som arbeider for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne gode boforhold, kan også få tilskudd.

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Husbanken.

1.5 Tilskudd til utleieboliger

Formål og målgruppe

Tilskudd skal bidra til flere egnede utleieboliger for ungdom og vanskeligstilte på boligmarkedet.

Husbanken kan gi tilskudd til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer og utbedrer utleieboliger. For utleieboliger som er eid av andre enn kommuner skal kommunen ha tildelingsrett i minst 20 år.

Det kan gis tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte ved:

- Oppføring av nye boliger
- Kjøp av boliger
- Utbedring av bolig som bidrar til økt kvalitet. Dette gjelder særlig med hensyn til universell utforming og energi/miljø.
- Etablering av utleieboliger ved at kommunen sikres tildelingsrett
- Det gis ikke tilskudd til ordinært vedlikehold og rehabilitering av utleieboliger.

Tilskudd til utleieboliger avskrives med 5 pst. per fullført år fra utbetalingstidspunktet.

Utmåling av tilskudd

Maksimalt tilskudd skal ikke overstige differansen mellom kostnadsdekkende husleie og antatt husleie, og normalt ikke 20 pst. av godkjente prosjektkostnader. Prosentsatsen kan likevel være inntil 40 pst. når boligene skal brukes til å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og da særlig boligprosjekter for personer med behov for et helhetlig hjelpeapparat. For beregning av antatt husleie skal både statlig bostøtte og kommunal egenandel vurderes.

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Husbanken.

1.6 Grunnlån

Formål og målgruppe

Grunnlån skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.

Lånet kan benyttes til finansiering av nye boliger, utbedring av boliger, ombygging av bygninger til boliger, og kjøp av nye og brukte utleieboliger.

For å kunne få grunnlån, skal prosjektene ha særlig fokus på universell utforming og miljø.

Privatpersoner, utbyggere, boligbyggelag, borettslag, kommuner, fylkeskommuner og stiftelser kan søke om grunnlån.

Utmåling

Ved oppføring av boliger for salg vil grunnlånet normalt utgjøre inntil 80 pst. av den salgspris Husbanken godkjenner. Ved oppføring av boliger til eget bruk vil grunnlånet normalt utgjøre inntil 80 pst. av de prosjektkostnader Husbanken godkjenner. Ved oppføring av utleieboliger vil grunnlånet normalt utgjøre inntil 80 pst. av de prosjektkostnader Husbanken godkjenner.

Når kommunen er låntaker, kan Husbanken finansiere inntil 100 pst. av godkjente prosjektkostnader. Tilsvarende kan private utleieprosjekter til vanskeligstilte finansieres med 100 pst. av godkjente prosjektkostnader, når det foreligger avtale med kommunen om bruk av boligene til vanskeligstilte grupper.

Ved utbedring kan grunnlånet utgjøre inntil 100 pst. av de utbedringskostnader Husbanken godkjenner, dersom samlet lånebelastning på eiendommen ikke overstiger 90 pst. av antatt omsetningsverdi etter utbedring. Det kan gjøres unntak for dette i distriktene.

Forvaltning

Grunnlånet forvaltes av Husbanken.

1.7 Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Formål og målgruppe

Investeringstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger.

Tilskuddet gis til kommuner.

Utmåling av tilskudd

Det kan gis tilskudd på:

- 20 pst. av godkjente anleggskostnader til omsorgsboliger med fellesareal begrenset opp til 431.000 kroner per bolig
- 30 pst. av godkjente anleggskostnader for sykehjem, herunder palliative enheter og boform med heldøgns omsorg begrenset opp til 647.000 kroner per plass
- Inntil 30 pst. av godkjente anleggskostnader til nødvendig fellesareal for å yte heldøgnstjeneste i eksisterende omsorgsboliger
- For 2010 gis tilskuddet ut fra en anleggskostnad på maksimalt 2,157 mill. kroner

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Husbanken.

1.8 Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig

Formål og målgruppe

Tilskuddet skal bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet har også som formål å bidra til at husstander som har skaffet seg en nøktern bolig, settes i stand til å beholde denne gjennom nødvendige tilpasninger/utbedringer og eventuelt refinansiering.

Husbanken gir tilskudd til kommuner som vidertildeler tilskudd til enkeltpersoner til:

- etablering i egen bolig
- tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne
- refinansiering

Etter samtykke fra Husbanken kan midler tildelt en kommune avsettes i tapsfond for å sikre kommunen mot økonomiske tap i forbindelse med utlån av startlån.

Husbanken kan også gi tilskudd til

- borettslag, sameier og lignende for tilstandsvurderinger som skal fremme tilgjengelighet og miljø i egen boligmasse
- enkeltpersoner for utredning og prosjektering av boliger som skal dekke
- spesielle behov
- prosjektering og investering i heis i eksisterende boligbygg
- drift av kriseboliger

Utmåling

Tilskudd til enkeltpersoner fra kommunen:

Tildeling fra kommunene gjøres etter en økonomisk behovsprøving. Størrelsen på tilskuddet gis ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger. Ved tilpasning av utleieboliger skal det vurderes om det er rimelig at utleier bærer kostnadene helt eller delvis (tilskudd gis ikke til utleier).

Tilskudd til borettslag, sameier og lignende for tilstandsvurdering som skal fremme tilgjengelighet og miljø i egen boligmasse

Det kan gis tilskudd på inntil 50 pst. av kostnadene til tilstandsvurderinger

Tilskudd til enkeltpersoner for utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle behov

Tilskuddet kan dekke kostnader til utredning med inntil kroner 12 000 per sak og kostnader til prosjektering med inntil kroner 12 000 per sak.

Tilskudd til prosjektering og investering i heis i eksisterende boligbygg

Det kan gis tilskudd på inntil 50 pst. av kostnadene til prosjektering/installering av heis.

Tilskudd til drift av kriseboliger

Det kan gis tilskudd til dekning av driftsutgifter for kriseboliger med inntil 100 pst. av godkjente driftsutgifter.

Forvaltning

Husbanken tildeler tilskudd til kommunene for videretildeling. Tilskudd til borettslag, sameier og lignende for tilstandsvurdering som skal fremme tilgjengelighet og miljø i egen boligmasse, tilskudd til enkeltpersoner for utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle behov, tilskudd til prosjektering og investering i heis i eksisterende boligbygg og tilskudd til drift av kriseboliger tildeles direkte fra Husbanken.

1.9 Tilskudd til studentboliger

Formål og målgruppe

Ordningen skal sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette skal bidra til et mer forutsigbart og rimelig boligtilbud for studenter og være et supplement til det private boligmarkedet.

Tilskudd kan gis til studentsamskipnader og i særlige tilfeller studentboligstiftelser.

Det kan gis tilskudd til:

- oppføring av studentboliger
- kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse til studentboliger
- rehabilitering av eksisterende studentboliger i særlige tilfeller

Utmåling

Det gis et fast tilskudd per hybelenhet på maksimalt kroner 250 000 i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Drammen, og kroner 200 000 i landet for øvrig. Øvre totale kostnadsramme for prosjektene er kroner 700 000 i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Drammen, og kroner 600 000 i landet for øvrig.

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Husbanken. Kunnskapsdepartementet behandler derimot søknadene, og vedtar tilsagn om tilskudd.

2 Helse- og omsorgsdepartementet

2.1 Tilskudd til kommunalt rusarbeid

Formål og målgruppe

Formålet med tilskuddet er å øke kapasiteten i det kommunale rusarbeidet, slik at mennesker med rusproblemer får et helhetlig, tilgjengelig og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

Tilskuddet kan benyttes til bl.a.:

- Aktivitetstilbud (støttekontakt/tillitsperson)
- Oppfølgingstjenester
- Arbeidsrettede tiltak
- Oppfølgingstjenester i bolig
- Lokalmedisinske sentra
- Ulike typer akuttilbud

Målgruppen er både unge med begynnende rusmiddelproblemer, og voksne og eldre med omfattende rusmiddelavhengighet.

Utmåling

Tilskuddet inngår i Opptrappingsplanen for rusfeltet (2007–2012) og må ses i sammenheng med Samhandlingsreformens formål. Tildeling tar utgangspunkt i prosjektsøknad fra kommunene. Søknadene beskriver tiltakets formål, budsjett og rapportering. Store byer og randkommuner er prioritert.

Forvaltning

Helsedirektoratet forvalter tilskuddsordningen.

2.2 Tilskudd til frivillig arbeid overfor rusmiddelavhengige

Formål og målgruppe

Formålet med tilskuddet er å støtte opp om innsatsen som utføres av frivillige og ideelle virksomheter overfor rusmiddelavhengige og prostituerte. Tilskuddet skal brukes til oppfølging, omsorg og rehabilitering i regi av frivillige organisasjoner og private virksomheter med ideelt formål. Tiltakene det gis tilskudd til skal være et supplement til det offentlige tiltaksapparatet, men samarbeid med kommunen vektlegges.

Tilskuddet dekker blant annet følgende formål:

- Omsorgs- og døgnbaserte tjenester
- Gatnære tiltak
- Kvalifiserings- og nettverksarbeid
- Støtte til brukerorganisasjoner og pårørende arbeid

Utmåling

Tildeling utmåles med utgangspunkt i søknad fra ansvarlig virksomhet. Søknaden skal beskrive planlagt aktivitet, budsjett og finansieringskilder. Faglige vurderinger, tidligere resultater og prosjekter som strekker seg over flere år inngår i prioriteringsgrunnlaget og arbeid med lokale rehabiliterings-, etterverns-, nettverks-, og boligtiltak prioriteres ved tildeling. Samarbeid med kommunen, serviceerklæring som tydeliggjør innholdet i tilbudet og system for brukermedvirkning blir også vektlagt.

Forvaltning

Helsedirektoratet forvalter tilskuddsordningen.

2.3 Tilskudd til storbyene – psykisk helse

Formål og målgruppe

Tilskuddet skal bidra til å styrke innsatsen overfor mennesker med alvorlig psykisk lidelse og/ eller rusmisbruk og langvarige og sammensatte behov for tjenester, oppfølging og støtte.

Mål for ordninger er blant annet å:

- Sikre identifisering av mennesker som trenger hjelp/ bistand og videreformidling inn i hjelpeapparatet
- Utvikle tiltak som sikrer god og kompetent hjelp til målgruppene, herunder tiltak for å sikre langvarige og stabile boforhold, etablering av ambulante og/eller oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam mv.
- Sikre helhetlig og koordinert oppfølging av målgruppene
- Sikre bruker- og pårørendemedvirkning

Utmåling

Tilskuddet ble opprettet under Opptappingsplanen for psykisk helse som en særskilt satsing i de fire største byene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Tilskuddet er fordelt mellom byene etter en etablert nøkkel, og utbetales på bakgrunn av prosjektsøknader fra den enkelte kommune.

Forvaltning

Helsedirektoratet forvalter tilskuddsordningen. Tildeling vedtas på bakgrunn av innstilling fra Fylkesmannen.

2.4 Tilskudd til etablering av ACT- team og utvikling av organisatorisk forpliktende samarbeidsmodeller mellom kommune og spesialisthelsetjeneste

Formål og målgruppe

Målgruppen for tilskuddet er mennesker med alvorlige psykiske lidelser (alene eller i kombinasjon med rusmiddelmissbruk, kognitiv svikt m.v.) og langvarige og sammensatte behov for et hel-

hetlig og sammenhengende behandlings- og tjenestetilbud. Formålet med tilskuddet er å gi kvalitativt bedre tjenester til målgruppen, med vekt på helhetlige behandlingsforløp og samtidige tjenester fra kommunen og spesialisthelsetjenesten. Det ytes tilskudd til utvikling av organisatorisk forpliktende samarbeidsmodeller mellom kommune og spesialisthelsetjenesten innen psykisk helse feltet, samt til utvikling av ACT- team. ACT- team (Assertive Community Treatment) er en modell for tverrfaglig, oppsøkende behandling, med formål å skulle ivareta pasientens sammensatte behov for bistand på flere livsområder.

Utmåling

Tilskudd utmåles på bakgrunn av prosjektsøknad. En forutsetning for tildeling er at søknad er utarbeidet i fellesskap mellom deltagende kommuner og helseforetak, og at prosjektet er tydelig ledelsesforankret hos alle parter.

Forvaltning

Helsedirektoratet forvalter tilskuddsordningen.

3 Arbeidsdepartementet

3.1 Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig

Formål og målgruppe

Tilskuddet skal bidra til å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta bostedsløses og rusmiddelmissbrukeres behov for oppfølging i bolig. Tilskuddet gis til kommuner.

Utmåling

Tilskudd utmåles på bakgrunn av prosjektsøknad. Tilskuddet gis til stillinger (lønn og sosiale utgifter). Stillinger knyttet opp mot tjenesteutøving forutsettes videreført etter endt tilskuddsperiode. Tilskuddet tildeles for ett år av gangen, men tilskudd kan mottas i tre år.

Forvaltning

Tilskuddet forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med Fylkesmennene.

Vedlegg 5

Utviklingstrekk i boligmarkedet 2000–2010

Boligmarkedet har i årene 2000 til 2010 vært preget av en kraftig boligprisvekst. Leieprisene har også økt betydelig. Prisen på brukte boliger har i samme periode steget med til sammen 90 pst. Igangsettingen av nye boliger lå klart over nivået i det foregående tiåret. Det har likevel vært betydelige variasjoner i perioden. Mens det i 2006 ble igangsatt bygging av over 33 000 boliger, var dette tallet redusert til i underkant av 21 000 i 2010.

En beskrivelse av boligmarkedet kan ikke ses løsrevet fra utviklingstrekk på andre områder – og særlig vil den økonomiske utviklingen og konjunktursituasjonen kunne påvirke situasjonen på boligmarkedet. Vedlegget innledes derfor med en kort beskrivelse av den økonomiske utviklingen i det aktuelle tidsrommet.

1 Den økonomiske utviklingen

2000–2002

Året 2000 ble et konsolideringsår for norsk økonomi. Det etterfølgende året markerte slutten på fem år med høykonjunktur. Arbeidsmarkedet svekket seg noe gjennom denne perioden. Samtidig avtok prisstigningen, som igjen medførte en høy realrente. Utviklingen i noen av de sentrale økonomiske indikatorene er vist i figur 5.1. I 2002 var norsk økonomi inne i en lavkonjunktur. Lav økonomisk vekst internasjonalt, sammen med en stram pengepolitikk, førte til sterk kronekurs. Det resulterte i en ytterligere forverret situasjon for norsk industri, etter flere år med svekket konkurransevne på grunn av høy vekst i lønnskostnadene. Dette var viktige faktorer bak den svake veksten. Sysselsettingen falt, og selv om veksten i arbeidsstyrken stoppet opp, steg arbeidsledigheten. Mot slutten av 2002 ble imidlertid pengepolitikken lagt om, rentene ble redusert og kronekursen svekket seg.

2003–2006

Norsk økonomi passerte en konjunkturbunn våren 2003, og etter dette fulgte en markert oppgang. Produksjonsveksten var sterk og arbeids-

markedet viste tegn til bedring. De viktigste drivkreftene bak dette omslaget i norsk økonomi var den sterke veksten i oljeinvesteringene og den kraftige rentenedgangen gjennom 2003. En ekspansiv penge- og finanspolitikk bidro til høy vekst i husholdningenes konsum og boliginvesteringer.

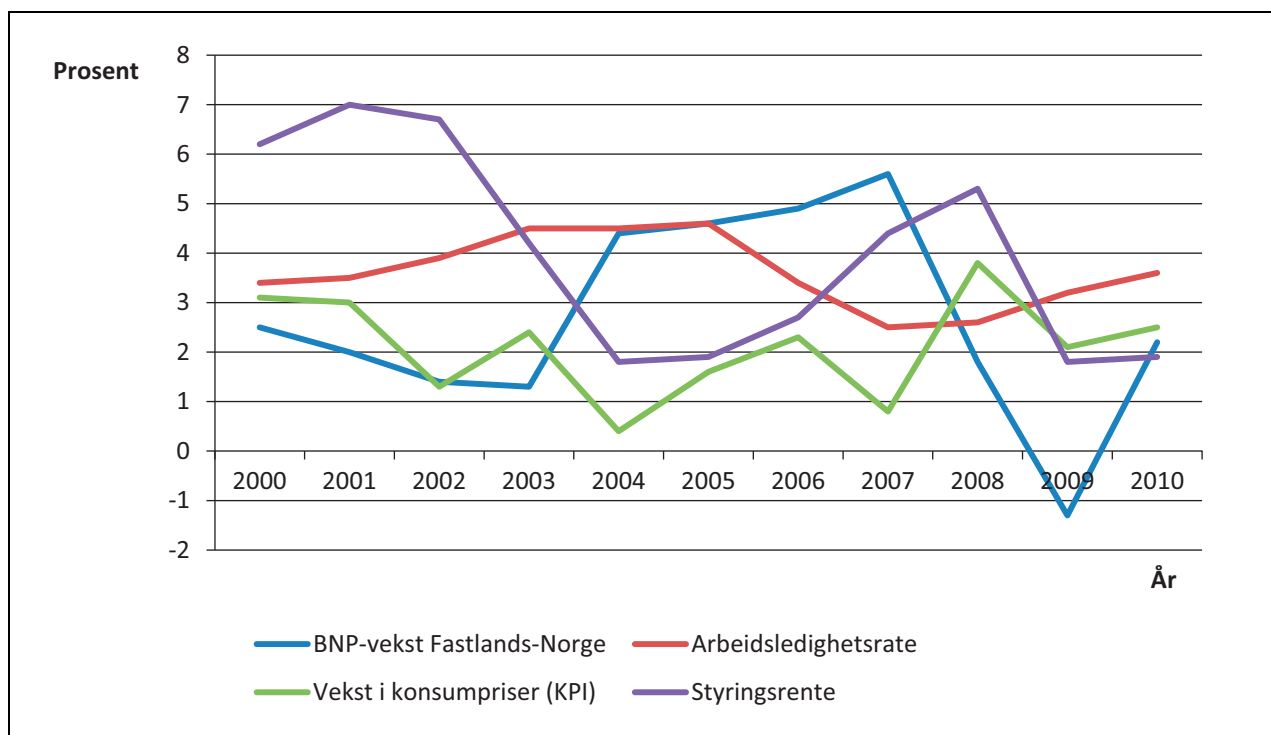
2006 var tredje år på rad hvor BNP for Fastlands-Norge økte med rundt 4,5 pst. Konjunkturoppgangen slo ut i rekordhøy sysselsettingsvekst. Arbeidsledigheten falt kraftig og var primo 2007 på samme lave nivå som ved forrige konjunkturtopp på slutten av 1990-tallet. Som en respons på aktivitetsveksten satte Norges Bank opp styringsrenta med 2 prosentpoeng i løpet av halvannet år.

2007–2010

I 2007 svekket høykonjunktoren seg noe etter gode år, men aktivitetsnivået var fortsatt høyt. Konjunkturoppgangen ble drevet fram av sterk vekst i næringslivets investeringer, god vekst i norske eksportmarkeder og høy vekst i husholdningenes etterspørsel. Således var boligetterspørselen fortsatt meget høy, og boligbyggingen kom nesten opp på toppnivået fra 2006. Konsumet i husholdningene og ideelle organisasjoner økte med hele 6,4 pst. i 2007 – den største årlige økningen siden 1985.

Etter klar nedbremsing av veksten gjennom de tre første kvartaler i 2008, falt BNP Fastlands-Norge fra 3. til 4. kvartal. Det var fall i eksporten av tradisjonelle varer, og etterspørselen fra husholdningene og det fastlandsbaserte næringslivet falt også markert. Aktivitetsnedgangen i Norge ble imidlertid klart dempet av økt etterspørsel fra offentlig sektor og oljevirkomheten. Stortinget vedtok ekstraordinære finanspolitiske tiltak, men økte renter dempet veksten i etterspørselen i 2008. Etter hvert som styrken i nedgangen ble klarere, ble styringsrentene både ute og hjemme satt kraftig ned.

Gjennom de fire siste månedene i 2008 ble norske styringsrenter satt ned med til sammen 2,75 prosentpoeng. Prisen på brukte boliger nådde en topp i 2. kvartal 2008, og deretter kom det et mid-



Figur 5.1 Utviklingen i noen sentrale økonomiske indikatorer i perioden 2000–2010.

Kilde: SSB og Norges Bank

lertidig fall i boligprisen. Dette bidro til at boligbyggingen falt kraftig.

Fra 2008 til 2009 falt BNP Fastlands-Norge med 1,3 pst. Finanskrisen, som slo inn med full tyngde høsten 2008, bidro til et kraftig fall i internasjonal økonomi. Dette forsterket den norske konjunkturedgangen. Politiske grep i finansmarkedene og ekspansiv penge- og finanspolitikk begrenset imidlertid nedgangen. Til tross for markert nedgang i antall utførte timeverk, og en litt mindre nedgang i antall sysselsatte, har arbeidsledigheten så langt bare økt moderat.

På bakgrunn av bedre konjunkturoutsikter, satte Norges Bank mot slutten av 2009 opp styringsrenta i to omganger med til sammen 0,5 prosentpoeng. Rentebunnen i pengemarkedet ble dermed passert i begynnelsen av august 2009, da styringsrenta var nede i 1,25 pst. Det markerte fallet i boligprisene andre halvår 2008 ble mer enn gjenopprettet i 2009.

I 2010 har det vært en moderat konjunkturoppgang i annet halvår. Økt innenlands etterspørsel driver oppgangen, mens vekstimpulsene fra utlandet er beskjedne.

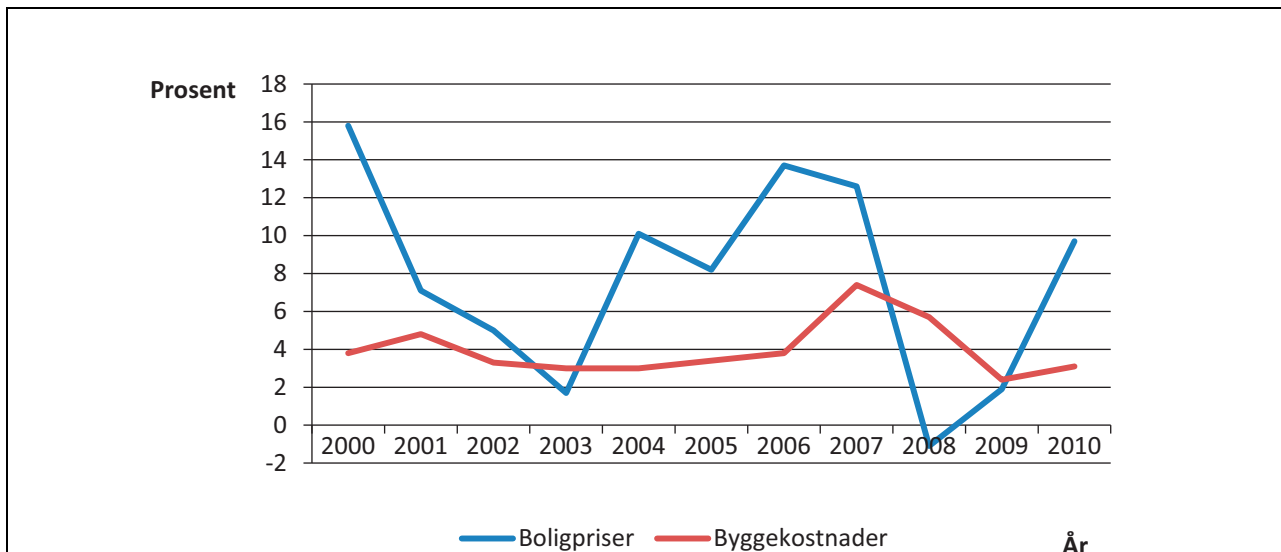
2 Prisutvikling

2.1 Utvikling i pris på brukte boliger

Med unntak av en midlertidig prisnedgang i forbindelse med finanskrisen høsten 2008, har det siste tiåret vært preget av relativt kraftig vekst i boligprisene. Fram til 2008 har boligprisene steget hvert år siden 1993. Prisen på brukte boliger har i perioden 2000–2010 steget med til sammen 90 pst.

Figur 5.2 viser utviklingen i gjennomsnittlige boligpriser sammenholdt med utviklingen i byggekostnadene representert ved byggekostnadsindeksen. Figuren viser at den samlede prisveksten har vært tre ganger så høy som økningen i byggekostnadene.

Regionalt sett har boligprisveksten vært klart sterkest på Sør-Vestlandet, og da særlig i Stavangerområdet. Det gjelder uansett boligtype. Av boligtypene har prisveksten vært størst for eneboliger. Den har vært litt høyere enn for småhus, mens prisstigningen for blokkleiligheter har ligget noe lavere i de siste årene. Det er særlig en relativt moderat utvikling i prisene på blokkleiligheter i Bergen og Trondheim som har ført til lavest prisvekst for denne boligtypen. Ser vi utviklingen i boligprisene i forhold til boligtyper de



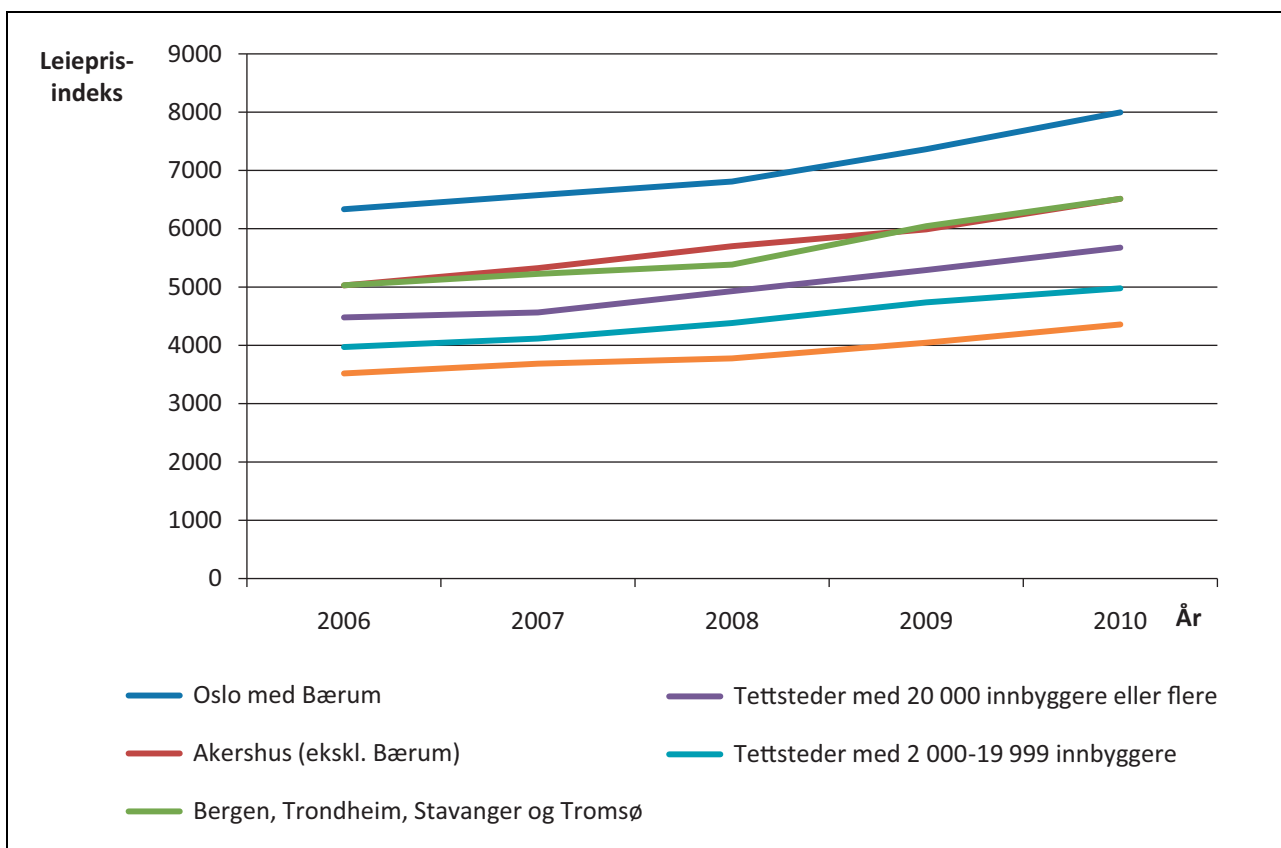
Figur 5.2 Utviklingen i boligpriser og byggekostnader 2000–2010. Årlig endring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

siste 10 årene under ett, har imidlertid denne vært relativt lik.

Selv om prisveksten har vært økende over hele landet, er det stor forskjell i prisnivået regioner imellom. Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser på brukte boliger var 25 900 kroner i desem-

ber 2010, landet sett under ett. I Oslo og Stavanger var prisene vesentlig høyere, henholdsvis kroner 36 600 og kroner 34 000. Akershus, Bergen, Trondheim og Tromsø hadde kvadratmeterpriser på 26 000 til 28 000 kroner. I øvrige deler av landet



Figur 5.3 Utvikling i gjennomsnittlig månedlig leie i tettsteder og byer fra 2006–2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

lå prisene i intervallet 16 000 til 23 000 kroner per kvadratmeter.

2.2 Prisutvikling på leiemarkedet

Leiemarkedsundersøkelsen har vært gjennomført av SSB siden 2006. Undersøkelsen viser at leieprisene de siste fem årene har økt for hvert år. I 2010 koster det i snitt 7996 kroner å leie en bolig i Oslo, mot 6335 kroner i 2006. I Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø er gjennomsnittlig leiepris 6512 kroner. Den gjennomsnittlige leieprisen her var på kroner 5030 fire år tidligere.

3 Boligbyggingen

3.1 Igangsetting av nye boliger

Igangsettingen av nye boliger lå i perioden 2000–2010 klart over nivået i det foregående tiåret. Gjennomsnittlig ble det bygget ca. 26 300 boliger årlig. Fra 2000 til 2003 lå boligbyggingen på i underkant av 23 000 til i overkant av 25 000 boliger. Fra 2004 økte boligbyggingen. I årene 2004 til 2007 ble det årlig igangsatt 30 000–35 000 boliger, den høyeste aktiviteten siden tidlig på 1980-tallet. Fra 2008 falt byggevirksomheten, og i 2009 ble det registrert igangsatt 19 669 boliger. Dette var første gang siden 1998 at vi fikk et år med byggetall under 20 000 boliger. Fra 2009 til 2010 økte byggingen av nye boliger noe.

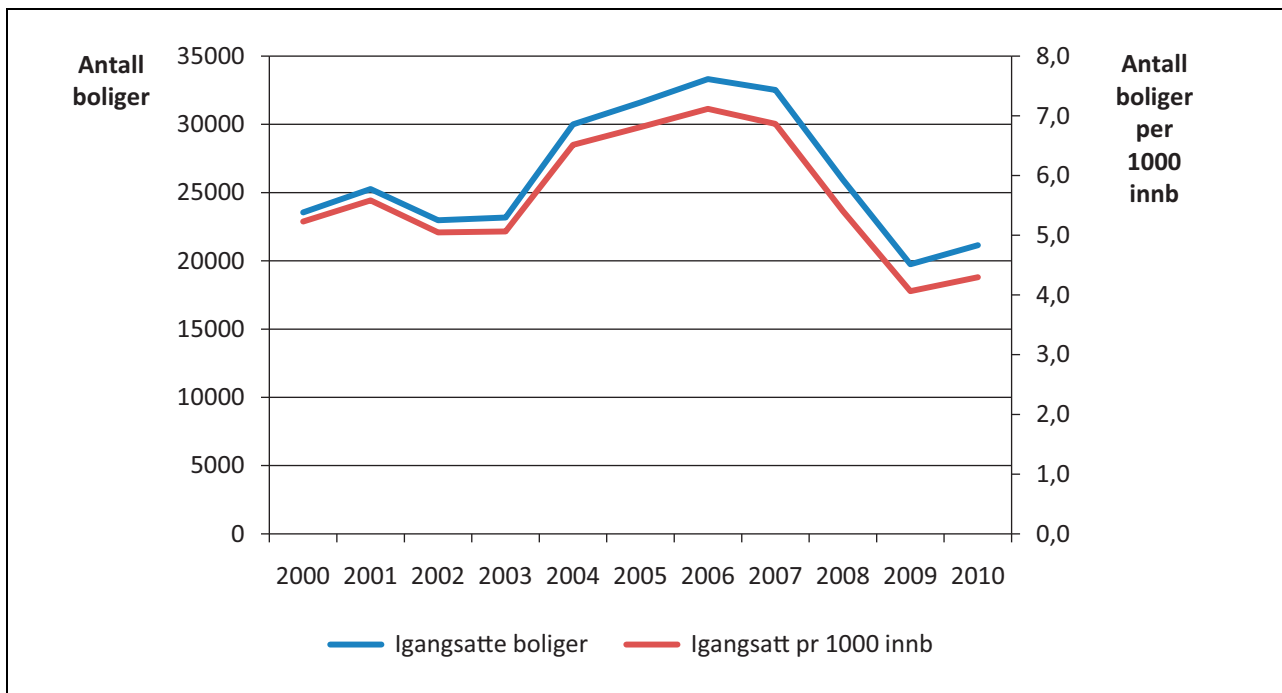
Det er et spesielt trekk ved perioden 2000–2010 at det samlet ble igangsatt flere blokkleiligheter enn antall eneboliger. Andelen blokkleiligheter utgjorde vel 37 pst., mens andelen eneboliger var 32 pst. I toppåret 2006 ble det igangsatt bygging av nærmere 16 000 leiligheter i blokk (jf. figur), dvs. nesten 50 pst. av totalt antall igangsatte boliger det året. Det antyder at boligbyggingen midt i dette tiåret var konsentrert til storbyene og øvrige sentrale områder.

Den høye blokkandelen førte til at gjennomsnittlig bruksareal per bolig falt, og gjennomsnittsarealet utgjorde litt i overkant av 100 kvm midt i dette tiåret. I 2009 hadde arealet økt til 127 kvm, og var med dette kommet tilbake til 2000-nivået.

3.2 Forholdet mellom pris på brukte boliger og byggekostnadene

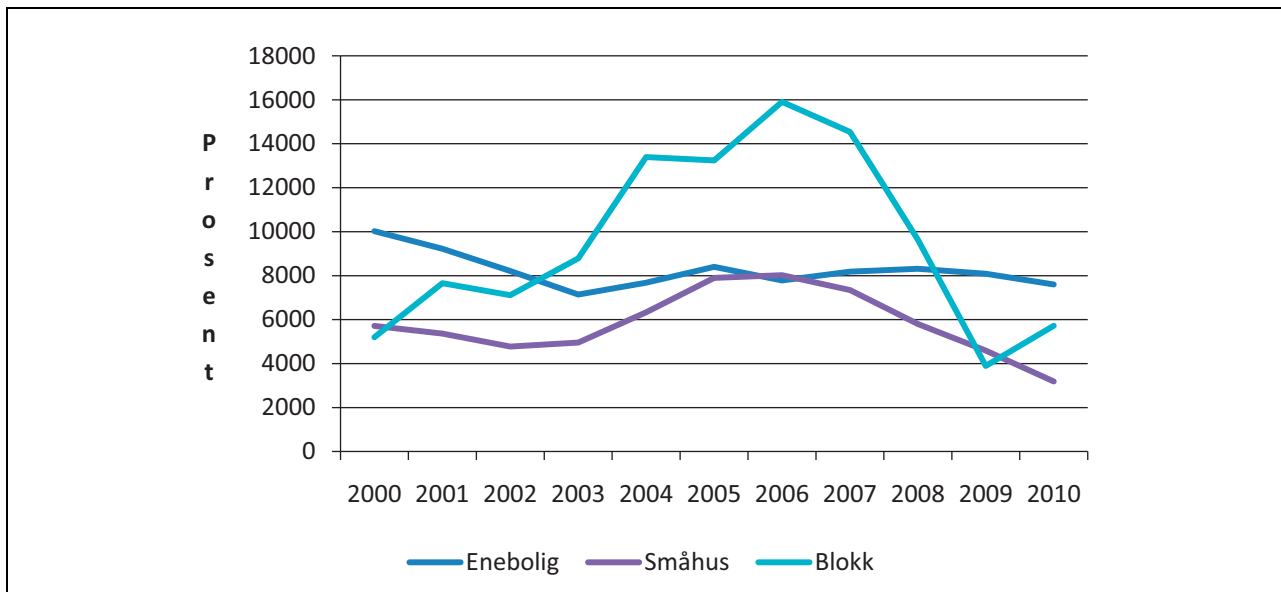
I perioden 2004–2007 steg boligprisene mer enn økningen i byggekostnadene, jf. figur 5.4. Denne utviklingen bidro til å styrke lønnsomheten ved nybygging og var et viktig insitament for boligprodusentene til å øke boligbyggingen.

Siden 1992 har boligene i gjennomsnitt økt mer enn fire ganger i verdi, noe som er langt mer enn de fleste andre varer. Til sammenlikning har konsumprisindeksen steget med 45 pst. i samme periode, mens byggekostnadsindeksen har hatt en økning på 82 pst.



Figur 5.4 Igangsatte boliger i Norge i perioden 2000–2010.

Kilde: SSB



Figur 5.5 Igangsatte boliger etter boligtype i perioden 2000–2010.

Kilde: SSB, byggearealstatistikk

Byggekostnadsindeksen måler prisutviklingen på entreprenørens innsatsfaktorer i selve boligbyggingen, og reflekterer verken produktivitetsutvikling, prisutviklingen på tomter eller boligprodusentenes fortjenestemargin.

sterkt fra perioden 2000/2002 til 2007/2009 jf. figur 5.7. Denne posten er fortsatt den største utgiftsposten til husholdningene, med over 123 000 kroner i gjennomsnitt per år per husholdning. Dette utgjør 31 pst. av de totale utgiftene.

4 Boutgifter/bokostnader

4.1 Utviklingen i boliglånsrenten

Renteutviklingen forrige tiår preges av et jevnt høyt rentenivå fra sommeren 2000 og ut 2002. Deretter fulgte et kraftig fall i rentene der bunnen ble nådd med en styringsrente på 1,75 pst. i april 2004. Styringsrenten holdt seg på dette nivået frem til juni 2005 da den begynte å stige igjen. Den steg så jevnt fram til september 2008 da finanskrisen gjorde seg gjeldende. I løpet av et år falt styringsrenten så fra 5,75 til 1,25 pst. Fra september 2009 og fram til utgangen av 2010 har renten steget noe og ligger nå på 2,00 pst.

4.2 Boutgifter og boutgiftsbelastning

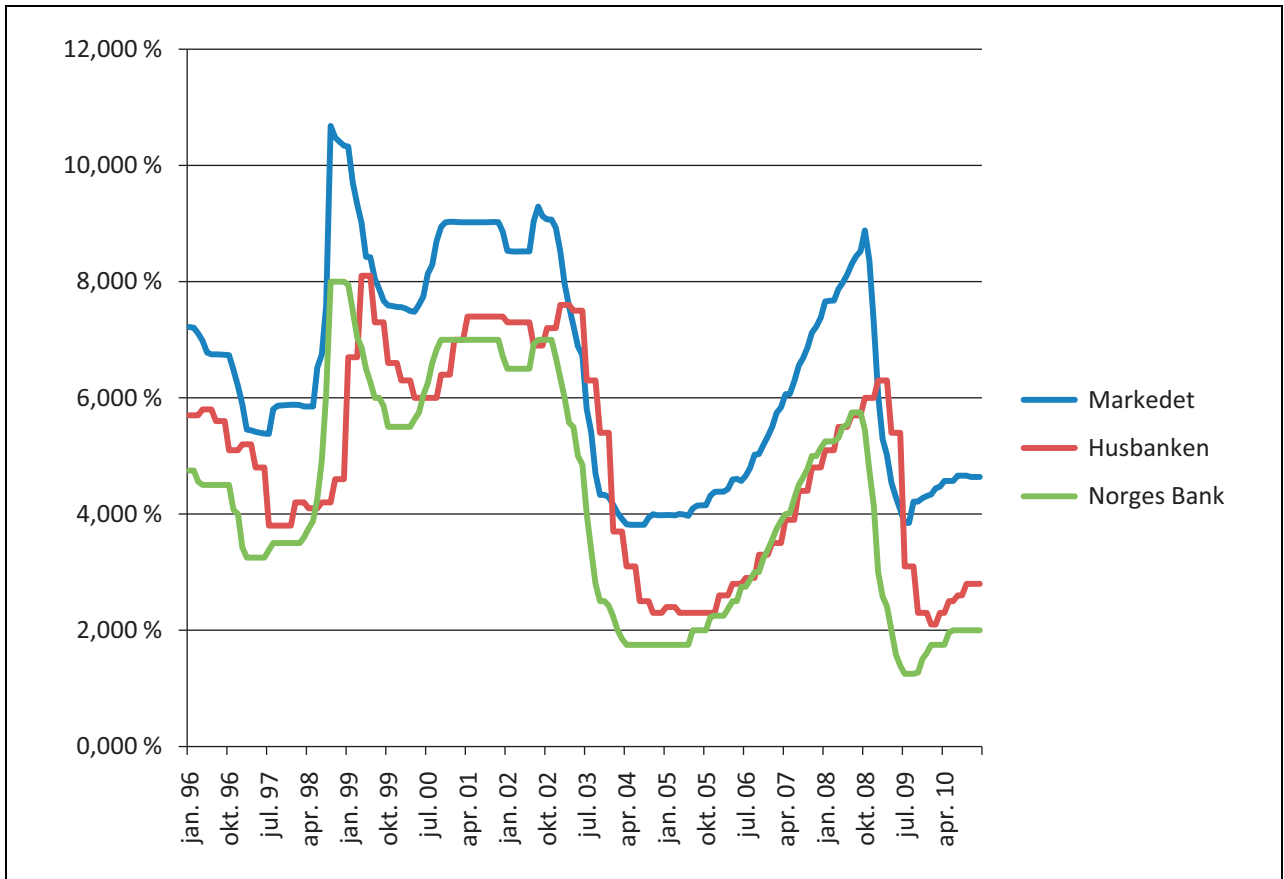
Utgifter til bolig, lys og brensel har i følge Forbruksundersøkelsene fra SSB steget relativt

4.3 Gjeldsgrad i forhold til husholdningsinntekt

I 2008 hadde 273 000 husholdninger en gjeld som var mer enn tre ganger større enn inntekten før skatt. Gjeldsbyrden blant norske husholdninger har økt i de siste årene. Fra 2004 til 2008 har andelen av husholdninger med samlet gjeld høyere enn tre ganger inntekten økt fra 9,1 til 12,9 pst.

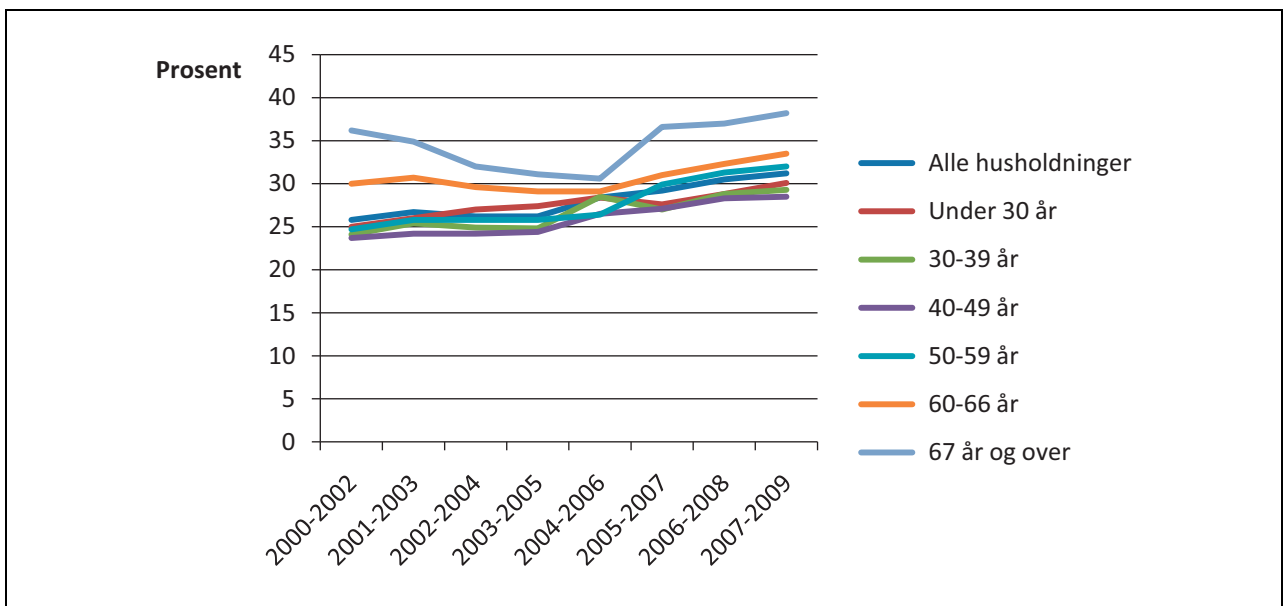
Det er de unge husholdningene som har høyest gjeld sett i forhold til samlet husholdningsinntekt. Blant unge par der eldste person er under 30 år, hadde så mange som 25 pst. en gjeld som oversteg tre ganger inntekten i 2008. Fire år tidligere var tilsvarende prosentandel 18 pst.

Blant barnefamilieene er det enslige forsørgere og par med små barn som har den tyngste gjeldsbyrden. Her har mer enn hver femte husholdning en gjeld større enn tre ganger årsinntekten før skatt.



Figur 5.6 Den månedlige utviklingen i Norges Banks foliorente, markedsrenten på boliglån og Husbankens flytende rente.

Kilde: Norges Bank og Husbanken.



Figur 5.7 Utgifter til bolig, lys og brensel. Prosent av forbruksutgifter i alt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Norges offentlige utredninger 2010 og 2011

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.

NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.

NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.

NOU 2010: 5.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.

NOU 2011: 5.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.

Bedre integrering. NOU 2011: 14.

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.

NOU 2010: 6.

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.

Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.

Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.

Justis- og politidepartementet:

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.

Juryutvalget. NOU 2011: 13.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i

hele landet. NOU 2011: 3.

Rom for alle. NOU 2011: 15

Kulturdepartementet:

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt –

om moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.

NOU 2011: 12.

Kunnskapsdepartementet:

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

Landbruks- og matdepartementet:

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.

Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og

langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 06/2011

