

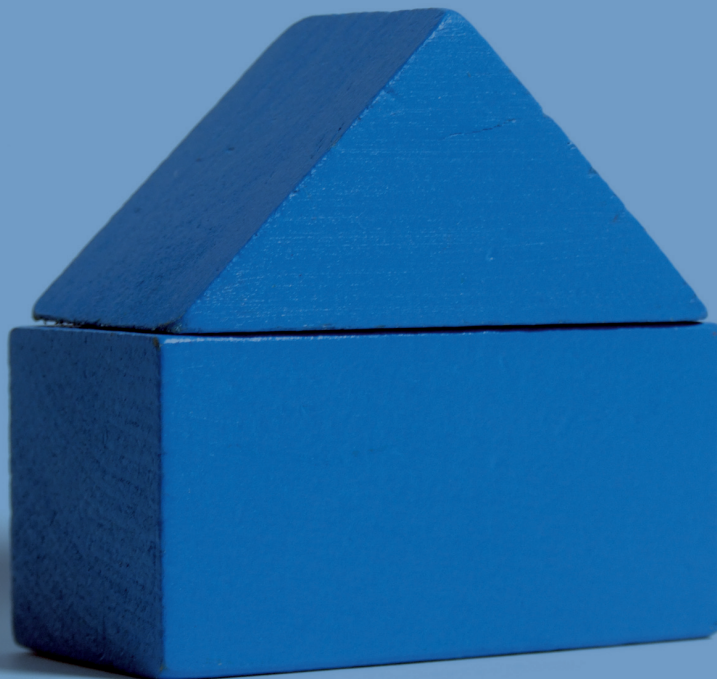


Fragmentert og koordinert

Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner

ÅSMUND LANGSETH
THORBJØRN HANSEN
JARDAR SØRVOLL

RAPPORT
NR 18/08



Fragmentert og koordinert

Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner

ÅSMUND LANGSETH

THORBJØRN HANSEN

JARDAR SØRVOLL

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 18/2008

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2008
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-294-9
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: stock.xchange
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med, og legger fram de viktigste resultatene fra, et prosjekt NOVA har utført for Husbanken Region Midt-Norge. Formålet med prosjektet var å framskaffe mer og sikrere kunnskap om hvordan kommunene organiserer arbeidet med de boligsosiale virkemidlene de disponerer; de boligøkonomiske virkemidlene (bostøtte, startlån og boligtilskudd), kommunale leieboliger og boligsosiale oppfølgings-tjenester.

Husbanken ønsket primært å få kartlagt hvordan dette arbeidet er organisert i kommunene. I tillegg ønsket man å få belyst årsaken til en organisering som er valgt. I den forbindelsen ble det spesielt pekt på strukturelle trekk ved kommunene (som kommunestørrelse) og gjennomføringen av NAV-reformen. Om mulig ønsket oppdragsgiveren også belyst mulige konsekvenser av måten det boligsosiale arbeidet er organisert på.

Vi valgte å besvare oppdraget med en kvalitativ studie av organiseringen av det boligsosiale arbeidet i 22 kommuner. Foruten intervjuer med sentrale aktører i dette arbeidet i kommunene, er prosjektet basert på data fra boligsosiale handlingsplaner og annet aktuelt kildemateriale fra kommunene. Parallelt med vårt prosjekt engasjerte Husbanken Rambøll Management til å gjennomføre en kartlegging av organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene basert på en spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommuner. Etter initiativ av Husbanken ble det etablert et samarbeid med Rambøll Management på to felter. Mot å bidra ved opplegget av Rambølls survey fikk vi tilgang til deres surveydata, noe som har vært svært nyttig. Det ble opprettet en felles referansegruppe for prosjektene, satt sammen av personer med godt kjennskap til organiseringen av dette arbeidet i kommunene. Foruten fra Husbanken kom medlemmene i denne referansegruppen fra KS, NAV på fylkesnivå (Hedemark), Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og flere kommuner. Referansegruppen ble særlig brukt under planleggingsfasen av prosjektene. I denne fasen bidro den både til avklaring av viktige begreper, nyttige kommentarer til spørreskjema og datainnsamling, og med mye konkret og relevant informasjon om hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert i

kommunene. I en viss forstand kan vi si at denne referansegruppen fungerte som en pilotstudie for vårt prosjekt.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Thorbjørn Hansen ved Sintefbyggforsk og Jardar Sørvoll og Åsmund Langsether ved NOVA, med Langsether som prosjektleder.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av Rune Flessen og Sigurd Veie (Husbanken Region Midt-Norge), Lars Marius Ulfrstad (Husbankens strategikontor) og Åsmund Langsether (NOVA, prosjektleder). Turid Saltnes (Husbanken Region Midt-Norge) har vært varamedlem til styringsgruppen. Jeg takker alle for godt samarbeid. En særlig takk for samarbeidet vil jeg rette til seniorrådgiver Rune Flessen, Husbankens kontaktperson for prosjektet.

Dette oppdraget har bydd på mange utfordringer både av faglig og metodisk art. Under arbeidet med opplegget av prosjektet, utvelgingen av kommuner og utarbeiding av intervjuguide hadde vi stor nytte av innspill fra medlemmene i referansegruppen. De takkes herved. En spesiell takk vil jeg rette til de som stilte seg til disposisjon for å bli intervjuet på vegne av sine kommuner. Uten deres medvirkning ville ikke prosjektet ha latt seg gjennomføre.

Forsker Lars Gulbrandsen har vært prosjektets kvalitetssikrer ved NOVA og har kommet med mange nyttige kommentarer. Nyttige kommentarer har vi også fått fra forskningsleder Viggo Nordvik ved NOVA, som leste et tidligere utkast til rapport. De takkes herved sammen med alle andre som på ulike måter har bidratt til gjennomføringen av prosjektet.

NOVA, desember 2008

Åsmund Langsether

Innhold

| | |
|---|-----|
| Sammendrag | 7 |
| 1 Innledning | 13 |
| 2 Boligsosialt arbeid – organisering, virkemidler og forvaltningsorganer | 19 |
| 2.1 Definisjon og avgrensning av sentrale variable | 19 |
| 2.2 Boligsosiale virkemidler | 21 |
| 2.3 Virkemidler og forvaltningsoppgaver | 27 |
| 2.4 Potensielle forvaltningsorganer for boligsosiale oppgaver | 30 |
| 2.5 Mønstre i organiseringen | 34 |
| 3 Kartlegging av eksisterende organisasjonsstruktur | 37 |
| 3.1 Boligoppgaver og forvaltningsorganer | 37 |
| 3.2 Fordeling av oppgaver og tjenester mellom forvaltningsorganene | 40 |
| 3.3 Horisontal samordning og koordinering | 48 |
| 3.4 Organiseringen av det boligstrategiske arbeidet | 58 |
| 3.5 Organisasjonsmønstre | 61 |
| 4 Årsaker til variasjon i organisasjonsløsninger | 64 |
| 4.1 Hva kan vi forklare? | 64 |
| 4.2 Faktorer som har betydning for organiseringen | 65 |
| 4.3 Betydningen av kommunestørrelse | 67 |
| 4.4 Historisk perspektiv | 71 |
| 4.5 Faktorer som disponerer for fragmentert organisering | 75 |
| 5 NAV-reformen og den boligsosiale organiseringen | 78 |
| 5.1 NAV-reformen | 78 |
| 5.2 Over hodet på boligsektoren? | 79 |
| 5.3 Argumenter for overføring av boligsosiale oppgaver til NAV | 80 |
| 5.4 Argumenter mot overføring av boligsosiale oppgaver til NAV | 82 |
| 5.5 NAVs organisatoriske konsekvenser per mai 2008 | 85 |
| 5.6 Bakgrunnen for ulike NAV-løsninger | 89 |
| 5.7 Samarbeid mellom kommunen og NAV-kontoret | 90 |
| 5.8 Økt oppsplitting? | 91 |
| 6 Fragmentert organisering – utfordringer og løsninger | 92 |
| 6.1 Utfordringer | 92 |
| 6.2 Metoder for samordning av virkemidler | 93 |
| 6.3 Vurderinger av egen organisasjon | 98 |
| 7 Samordning mellom operativt og strategisk nivå | 104 |
| 7.1 Strategiske forvaltningsoppgaver | 104 |
| 7.2 Vertikal samordning | 105 |

| | |
|---|-----|
| 8 Konklusjoner og anbefalinger | 113 |
| Summary | 117 |
| Litteratur | 119 |
| Vedlegg 1 | 121 |
| Vedlegg 2 | 133 |

Sammendrag

I rapporten settes det lys på organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Foreliggende kunnskap om dette er fragmentert og gjelder kun enkelte kommuner og/eller enkelte virkemidler. Innføringen av NAV aktualiserer behovet for mer kunnskap. I tillegg til å kartlegge hvordan dette arbeidet er organisert, stilles det spørsmål om hvilke faktorer som er bestemmende for valget av organisasjonsmodell, hvilke konsekvenser valget av ulike måter å organisere dette arbeidet på kan ha, og hvilken betydning innføringen av NAV har. Hovedfokuset er lagt på å tegne et dekkende og fullstendig bilde av organisasjonsstrukturen på dette området. Rapporten bygger på data om de fleste aktuelle virkemidler og forsøker å fange opp variasjonen i måten kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet på.

Grunnlaget for rapporten er en kvalitativ studie av 22 kommuner, supplert med tilgjengelig statistikk og dokumenter, herunder data fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, gjennomført av Rambøll Management parallelt med, og i samarbeid med, vår undersøkelse. Undersøkelsene hadde en felles referansegruppe som særlig ble brukt under planleggingsfasen av prosjektene, i en form for pilotstudie.

Boligsosialt arbeid

Det boligsosiale arbeidet omfatter kommunenes arbeid for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette arbeidet er basert på et stort antall virkemidler, herunder slike som Husbanken stiller til rådighet. Denne studien er konsentrert om individrettede virkemidler; de boligøkonomiske virkemidlene (startlån, tilskudd og bostøtte), kommunalt disponerte boliger til utleie og boligsosiale oppfølgingstjenester. Organiseringen av arbeidet med disse virkemidlene beskrives ved de forvaltningsoppgaver de impliserer og hvor arbeidet med disse oppgavene er plassert i den kommunale forvaltningen. Et sentralt spørsmål er om oppgavene er spredt på mange enheter (fragmentert organisering) og hvilke – om noen – forvaltningsenheter som er pålagt arbeidet med flere oppgaver. Av særlig interesse er det å belyse hvilke tiltak som er etablert for å skape bedre koordinering mellom forskjellige enheter/organer på det operative nivået og for samordning mellom forvaltningsenhetene på det operative og det strategiske nivået.

Variert og fragmentert organisering

Kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet svært forskjellig. Nesten ingen kommuner er helt like, og det er vanskelig å påvise tydelige modeller for organiseringen. I de fleste kommuner er arbeidet på det operative nivået spredt på mange enheter. Noen hovedmønstre avtegner seg imidlertid: Enheter under bygg-, eiendoms- og tekniske etater har en dominerende rolle i framskaffing og forvaltning av kommunale boliger, og er ofte også viktige ved tildeling av boliger. Sosialkontorene dominerer ved tildeling av booppfølgingstjenester, men er viktige også ved tildeling av bostøtte og startlån. Tverretatlige team er de dominerende organer ved tildeling av boliger og servicekontorene i kommunene er mye brukt til saksbehandling av bostøtte. Når NAV-kontor er etablert er de oftest involvert ved tildeling av midlertidig bolig (hospits ol) og booppfølgings-tjenester. Kombinasjonen av forvaltningsorganer og -oppgaver viser imidlertid stor variasjon.

Organiseringen av det boligstrategiske arbeidet; vurdering av behov, fastsetting av ressursrammer og retningslinjer for bruken av boligsosiale virkemidler, varierer også mye fra kommune til kommune. Ansvar for dette arbeidet ligger hos den administrative og politiske ledelsen. I en del kommuner blir dette arbeidet også utført ved rådmannskontoret eller ved hjelp av ad-hoc grupper, og uten at organer eller personer på det operative nivået blir involvert i det strategiske arbeidet. Det gjelder også ved utarbeidningen av boligsosiale handlingsplaner, som vel halvparten av kommunene har laget. Når det gjelder disse planene, er det også stor variasjon i hvordan de brukes. Noen bruker planene aktivt i det årlige budsjettarbeidet, gjennomfører årlige rullinger og følger opp i det operative arbeidet. I andre kommuner har slike planer begrenset betydning, og kun et fåtall kommuner har rutiner for å rapportere resultatene av de virkemidler man bruker, for eksempel ved å benytte BOKART (BOligKARTlegging), en modell for kartlegging av behov og sentrale karakteristika ved boligmarkedet i kommunene, utarbeidet av Husbanken.

Hvorfor så fragmentert og så forskjellig?

De store forskjellene mellom kommunene tyder på at måtene å organisere det boligsosiale arbeidet på er lite påaktet. Det synes som om mange kommuner har funnet fram til sin måte å gjøre dette på, litt tilfeldig, og uten å skjele til hvordan arbeidet er organisert i nabokommunene. Det

kommunale selvstyret har gitt rom for at ulike administrative vaner og tradisjoner har kunnet utvikle seg. Tilstedeværelse av en person med hjerte for boligsaken kan også ha hatt avgjørende betydning enkelte steder. Strukturelle egenskaper ved kommunene, slik som størrelse, synes ikke å spille noen avgjørende rolle for hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert.

Den fragmenterte organiseringen av det boligsosiale arbeidet har mange årsaker. I et historisk perspektiv har kommunale boliger opprinnelig blitt etablert for bestemte målgrupper, og forvaltet av de kommunale sektorer som hadde ansvaret for den offentlige omsorgen til de ulike målgruppene. Organiseringen har over tid vært utsatt for så vel eksterne føringer som interne krav om funksjonalitet. Disse føringene og kravene har ikke hatt en entydig virkning på organiseringen. Innføring av nye organisasjonsmodeller med elementer fra «new public management», som to-nivå modeller og skille mellom utfører og bestiller, har minsket forskjellene mellom kommunene, men har ikke nødvendigvis ført til mindre fragmentert organisering innen de enkelte kommuner. Det samme gjelder endringene i statens boligpolitikk, og NAV-reformen. Å skille tildeler og utleierfunksjonene har ført til større fragmentering. Krav om at de kommunale boligene må forvaltes mer profesjonelt, har mange steder ført til en sentralisert boligforvaltning, enten i Kommunale Foretak (KF), stiftelser eller i et boligkontor/en eiendomsetat.

NAV-reformen er en omfattende reform som imidlertid gir stort rom for lokale tilpasninger. For NAV er boligspørsmålene perifere og problematiske. Fra sentralt hold i NAV er det ikke uttrykt noen sterke ønsker eller krav om å inkludere det boligsosiale arbeidet. I den kommunale boligsektoren er NAV av noen oppfattet som en trussel. Det gjelder spesielt der boligoppgavene faktisk er godt koordinert, og der en da frykter for fragmentering av saksbehandling og kompetanse. For andre innebærer NAV-reformen en mulighet til å foreta en nødvendig koordinering av hele boligsektoren innen NAV, som dermed får et overordnet ansvar på dette området.

Metoder for samordning

Fragmentert organisering sammen med svak samordning fører til lite helhetlig og urasjonell bruk av virkemidlene, med negative konsekvenser både for kommunene og den enkelte bruker. Fragmentert organisering betyr også en oppsplittet boligfaglig kompetanse i kommunene. Det er

vårt inntrykk at de fleste kommunene er klar over disse problemene og også har forsøkt å løse eller motvirke dem gjennom ulike former for samforvaltning og samordning.

Samforvaltning av alle eller de fleste boligsosiale oppgavene gir det beste grunnlaget for samordning av virkemidlene. Det betyr dessuten en samling av det boligsosiale miljøet og en styrking av den boligfaglige kompetansen. Få, om noen, kommuner har samlet det operative boligsosiale arbeidet i en enhet med en klar ledelse og et overordnet ansvar for virksomheten. I noen kommuner er den nødvendige samordningen ivaretatt gjennom et senter for det boligsosiale arbeidet. Foruten at de ofte også forestår forvaltningen av de fleste virkemidlene, er sentrene pålagt et samordningsansvar for den samlede virksomheten på det boligsosiale feltet. Disse sentrene kan være selvstendige boligkontor, avdelinger i en bygg- teknisk- eller eiendomsetat, avdelinger/kontor i en helse-/sosialetat, eller også en del av et servicekontor. Samordning av virkemiddelbruken ivaretas også på andre måter; dels ved formelle samarbeidsorganer – for eksempel tverretatlige team for tildeling av boliger, dels ved innarbeidede rutiner for konsultasjon på tvers av forvaltningsenhetene og dels ved etablerte personlige kontakter.

Konsekvenser og utfordringer

Løsningen på utfordringen om bedre samordning av virkemiddelbruken har snarere bestått i å opprette spesielle organer for dette, først og fremst tverretatlige tildelingsteam, enn å foreta en omfattende samforvaltning av de fleste virkemidler. Gjennom slike organer synes koordineringen av tiltak rettet mot den individuelle søker/bruker ofte å være godt ivaretatt.

Mange av våre informanter, særlig de som kommer fra kommuner som har en boligforvaltning av sentertypen, er fornøyd med måten virksomheten er organisert på – og anbefaler den gjerne til andre. De fleste mener imidlertid at samarbeidet mellom de ulike forvaltningsorganer nok kunne og burde forbedres. De største utfordringene på det operative planet finner vi i dag i de kommuner som mangler adekvate organer og rutiner for koordinering mellom de som har kunnskap om og forvaltningsansvar for aktuelle boliger og tjenester og de som har kunnskap om søkerne og deres behov. Manglende samarbeid og koordinering mellom disse enhetene gjør det vanskelig å lage skreddersydde løsninger som omfatter både botilbud og oppfølgingstjenester.

Tatt i betraktning at bare vel halvparten av kommunene utarbeider og bruker boligsosiale handlingsplaner som et aktivt styringsmiddel, er det mest slående trekket ved hele den boligsosiale virksomheten hvor stor forskjell det er mellom kommunene med hensyn til hvilken vekt de legger på det strategiske arbeidet, og hvordan det strategiske og operative arbeidet er koordinert. I mange kommuner er koordineringen på dette området dårlig. Det betyr at den boligsosiale planleggingen ofte er dårlig forankret – og lite basert på erfaringene – i det operative miljøet. Målstyring blir illusorisk når målene ikke er implementert hos de operative organer, som heller ikke rapporterer sine resultater. Det er kanskje på dette området mange kommuner møter den største utfordringen i sitt boligsosiale arbeid.

Anbefalinger

Det er mange veier til målet, mange måter å organisere det boligsosiale arbeidet på som kan fungere bra. Uansett organisering er resultatet avhengig av engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere. Vi anbefaler likevel primært å samforvalte tyngden av de boligsosiale virkemidlene i en enhet som også pålegges et klart ansvar for koordinering av samtlige virkemidler. Alternativt at det etableres tverretatlige team for tildeling av både boliger og booppfølgingstjenester; team som omfatter både tildelende og utførende organer (utfører/utleier). I det minste bør det etableres rutiner for konsultasjoner under saksbehandlingen av de enkelte virkemidler.

Ved innføring av NAV er det fornuftig å gjennomgå foreliggende organisering på det boligsosiale området, finne måter som ivaretar de gode sidene ved eksisterende organisasjonsform, og ellers benytte anledningen til forbedringer. Hva det betyr med hensyn til å plassere ulike boligsosiale virkemidler ved, eller utenfor de lokale NAV-kontorene, er underordnet i denne forbindelse. NAV-reformens store utfordringer generelt kan tilsi varsomhet med å legge boligsosiale virkemidler til uerfarne saksbehandlere.

Bygging og forvaltning, eventuelt også salg og kjøp, av boliger bør forestås av organer/personer med kompetanse på slike spørsmål. Samtidig bør det etableres gode kanaler for formidling av kompetansen fra bygningskyndige til de enhetene/personene som har kompetanse på søkerens behov og interesser, og omvendt – gode kanaler for formidling av kompetanse fra de som kjenner behovene til de som forvalter og

bygger. «Øremerking» av visse boliger til bestemte boligsøkertyper kan være nødvendig og hensiktsmessig, både av hensyn til bomiljø og en rimelig prioritering.

Strategisk planlegging av den boligsosiale virksomheten, herunder kartlegging av boligforhold og markedssituasjon, bør ikke settes ut til ad-hoc grupper, men skje i nært samarbeid med de operative enhetene. Det vil gi gode forutsetninger for en erfaringsbasert planlegging. Samtidig vil det gi de som arbeider med de boligsosiale oppgavene et «eierskap» til virksomheten og dens mål, og stimulere til en aktiv boligforvaltning på det operative nivået.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ansvar for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken med dens ulike virkemidler (både statlige og kommunale) ligger i dag i det alt vesentlige hos kommunene. Husbanken, som er statens gjennomføringsorgan for boligpolitikken, har et hovedansvar for å gi veiledning og iverksette kompetansehevende tiltak. Studier av den kommunale boligpolitikken skal bidra både til kompetanseheving i kommunens organer og i Husbanken. Her er det organiseringen av det boligsosiale arbeidet som det settes søkelys på. Spørsmålene er hvordan kommunene har organisert dette arbeidet, hvilke faktorer som er bestemmende for valget av organisasjonsmodell, og hvilke konsekvenser valget av ulike måter å organisere dette arbeidet på kan ha.

I dag mangler det omfattende kunnskap om hvordan kommunene organiserer sitt boligsosiale arbeid. Riktignok er det utført flere forskningsprosjekter som ganske samstemt konkluderer med at det er stor variasjon mellom kommunene med hensyn til hvordan de har organisert det boligsosiale arbeidet, og at organiseringen innen de enkelte kommuner framstår som fragmentert (dvs. at løsningen av de forvaltningsoppgaver som iverksettingen av de enkelte boligsosiale virkemidler krever, er spredt på mange organer/etater) (Hansen og Åhrén 1991, Kristensen og Hansen 2004, Langsether 2005, Medby og Langsether 2007 og Langsether og Skårberg 2007). Det er også dokumentert stor variasjon mellom kommunene med hensyn til deres boligsosiale engasjement; hvilke virkemidler de bruker og omfanget av innsatsen. (jfr. Myhrvold m.fl., 2002). Disse studiene omfatter imidlertid enten bare et fåtall kommuner, eller ett (eller et fåtall) virkemidler. Vår ambisjon med dette prosjektet er å tegne et bilde av organisasjonsstrukturen på dette området som både er dekkende og rimelig fullstendig. At bildet er dekkende vil si at det bygger på data om de fleste aktuelle virkemidler. At det er rimelig fullstendig betyr at vi vil bestrebe oss på å samle inn data som fanger opp den eksisterende variasjonen i måten å organisere det boligsosiale arbeidet på.

På myndighetshold – både i kommunene, i Husbanken og i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) – er det bekymring for at en fragmentert organisering kan føre til at relevante virkemidler ikke blir koordinert og brukt ut fra en vurdering av hva som samlet sett vil være den beste løsning for de enkelte brukere. Den kommunale organiseringen av det boligsosiale arbeidet er nevnt allerede i Stortingsmeld. nr. 49 (1997-98) (Om etablering for unge og vanskeligstilte). Kommunene ble her oppfordret til å utarbeide *boligsosiale handlingsplaner*. Husbanken utarbeidet en veileder for å framstille slike planer, bl.a. med en modell for registrering av boligsosiale problemer, senere videreført med BOKART, og ga finansiell støtte til kommuner som gjennomførte kartlegging og utarbeidet slike planer. Veilederen påpeker behovet for en samordnet bruk av de boligsosiale virkemidlene, men inneholder ikke klare anbefalinger om hvordan arbeidet med disse virkemidlene bør organiseres. Viktigheten av å koordinere virkemiddelbruken er også understreket i Rundskriv U-10/2002 (Felles rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet og Justisdepartementet). Her blir heller ikke spesielle måter å organisere arbeidet på hverken drøftet eller anbefalt.

Manglende koordinering av den boligsosiale virksomheten er også et sentralt tema i Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (Dok. Nr. 3: 8 (2007-2008)). Her pekes det i tillegg på at mulighetene – og evnen – til å gjennomføre en nødvendig samordning av virkemiddelbruken, vanskeliggjøres av uklare ansvarsforhold mellom de kommunale etater/organer som er tillagt ulike forvaltningsoppgaver på det boligsosiale området.

1.2 Formål

Husbankens hovedmålsetting med denne undersøkelsen er å få mer, bedre og sikrere kunnskap om *hvordan kommunene organiserer sitt boligsosiale arbeid*, i forhold til de boligøkonomiske virkemidlene (bostøtte, startlån og boligtilskudd), tildelingen av kommunale leieboliger og virkemidlene i det boligsosiale arbeidet mer generelt. Bedre kunnskap på dette området ansees nødvendig i det strategiske arbeidet Husbanken har overfor kommunene. Med utgangspunkt i anbudsdokumentene kan vi grovt sett gruppere de spørsmål oppdragsgiveren ønsker belyst i fire typer:

1. **Kartlegging av dagens organisasjonsstruktur.** Det ønskes først og fremst gjennomført en kartlegging som gir en mer utfyllende og sikrere kunnskap om hvordan kommunene organiserer arbeidet med de boligsosiale virkemidler de disponerer, enn den fragmenterte kunnskapen som hittil har vært tilgjengelig på dette området.
2. **Belysning av årsakene til at dagens organisering er valgt.** Det er formulert som et mål å få mer *kunnskap om hvorfor kommunene velger forskjellige organisasjonsmodeller på dette området; hva betyr for eksempel kommunestørrelse og -type i denne forbindelse; hvor bevisste er kommunene i sine valg på dette området, hvordan motiverer og begrunner de sine valg?*
3. **Belysning av NAV-reformens betydning for organiseringen.** Det ønskes også at denne undersøkelsen belyser hvilke endringer i organiseringen på dette feltet vi kan vente som et resultat av NAV-reformen. I denne forbindelsen pekes det på at uansett hvordan man velger å organisere arbeidet med de boligsosiale virkemidlene i forhold til NAV (Alle virkemidler lagt innenfor, alle utenfor, eller spaltet med noen utenfor og noe innenfor), så vil dette ha betydning for det boligsosiale arbeidet i en kommune.
4. **Belysning av mulige konsekvenser av organiseringen.** Det ønskes i tillegg at denne studien skal kunne belyse mulige konsekvenser og effekter av ulike måter å organisere dette arbeidet på. Hvilke konsekvenser og effekter man er mest opptatt av, er ikke nærmere presisert. Dette er et vidt tema. I prinsippet kan det dreie seg både om konsekvenser for iverksettingen av enkelte virkemidler, konsekvenser for mulighetene til å samordne virkemidlene, hvor brukervennlig/tilgjengelig systemet er – og i siste instans om konsekvenser for brukernes bosituasjon.

Vi har lagt størst vekt på å kartlegge og å beskrive sentrale aspekter ved organiseringen av det boligsosiale arbeidet. En slik kartlegging er en forutsetning for å kunne behandle de problemstillingene som er reist i de øvrige tre punktene. I dagens situasjon, med de begrensede kunnskaper som foreligger om denne organisasjonsstrukturen, er imidlertid en slik kartlegging også en stor utfordring i seg selv. Et fenomen som skal kartlegges må være begrepsmessig bestemt, og la seg identifisere empirisk på grunnlag av operasjonelle definisjoner av sentrale karakteristika ved fenomenet. Som regel vil et fenomen kunne defineres på ulike måter. Ulike definisjoner vil normalt være forankret i teorier som legger ulik

vekt på ulike aspekter ved fenomenet. Valget av definisjon vil normalt bero på hva den skal brukes til; hvilken analytisk sammenheng det definerte fenomenet inngår i. Når det gjelder måten det boligsosiale arbeidet organiseres på, står vi overfor et fenomen som åpenbart kan defineres – og kartlegges – på flere måter. En kartlegging av organiseringen av det boligsosiale arbeidet som ikke forholder seg til mulige, ulike definisjoner av dette fenomenet, vil kunne gi et galt – og for endimensjonalt – bilde av hvordan dette arbeidet er organisert. Det foreligger svært lite forskning som kan kaste lys over dette problemkomplekset, og gi anvisning på ulike måter å kartlegge dette fenomenet på. For å gi vår kartlegging et bedre fundament, og et bedre grunnlag å bedømme den på, vil vi i kapittel 2 se nærmere på noen egenskaper ved organiseringen som kan være aktuelle for denne kartleggingen.

Vi vil bare i begrenset grad være i stand til å besvare spørsmål om årsaker til – og konsekvenser av – dagens organisasjonsstruktur. Slike analyser ville kreve omfattende og tidkrevende datainnsamlinger fra ulike kilder, både om potensielle årsaker til og mulige konsekvenser av ulikheter i organisasjonsstrukturen. Den forskningsdesign vi valgte gir bare data av begrenset relevans for slike årsaks- og virkningsanalyser. Når det gjelder disse spørsmålene er våre ambisjoner derfor også formulert som å bidra til å *belyse* dem.

Den undersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten er primært lagt opp for å kunne belyse de spørsmål og problemstillinger oppdragsgiveren vil ha belyst. Temaet for undersøkelsen er organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. De data vi har samlet inn og forøvrig bygger på, gjelder også dette feltet. I den grad de utfordringer man møter ved organiseringen av den boligsosiale virksomheten har en generell karakter, håper vi at denne undersøkelsen kan være av interesse for alle som arbeider med organisering av den offentlige virksomheten i kommunene.

1.3 Data og metode

Vi har valgt å gjennomføre dette prosjektet som en kvalitativ studie av 22 kommuner. Denne tilnærmingen er vel egnet til å beskrive ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Den kan ikke anvendes til å belyse hvor vanlig ulike måter å organisere dette arbeidet på er. I Vedlegg 1 gir

vi en nærmere begrunnelse for dette valget av forskningsdesign. Der redegjør vi også for hvordan denne studien ble gjennomført.

Det viktigste datamaterialet i denne studien er intervjuer med personer som har nøkkelroller i gjennomføringen av kommunenes boligsosiale arbeid. Disse dataene er supplert med relevant og tilgjengelig (skriftlig) kildemateriale; først og fremst Boligsosiale handlingsplaner (dersom slike finnes), materiale som kommunene selv har lagt ut på nettet, diverse data om kommunene fra Husbanken og KOSTRA, eventuelle Samarbeidsavtaler mellom kommunene og NAV og eventuelt annet relevant materiale.

I tillegg til disse datamaterialene har vi lastet ned fra nettet alle tilgjengelige Boligsosiale handlingsplaner for å få utdypende opplysninger om hvilken rolle disse planene spiller i kommunenes boligsosiale arbeid, hvordan de blir laget og hvordan de behandler spørsmål som har med organiseringen av det boligsosiale arbeidet å gjøre.

Vi har også hatt stor nytte av et datamateriale som er basert på en spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommuner, samlet inn av Rambøll Management. Denne undersøkelsen pågikk parallelt med vår studie, på oppdrag for Husbanken, som også tok initiativ til å etablere et samarbeid mellom Rambøll og NOVA. NOVA bidro ved utarbeidningen av spørreskjemaet i Rambølls undersøkelse og fikk tilgang til dens datamateriale. Dette datamaterialet – som ble samlet inn fra alle landets kommuner – muliggjør en kartlegging både av forekomst og hyppighet av ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Dette var viktig informasjon for oss også ved utvelgelsen av de 22 kommunene i vår kvalitative studie. På bakgrunn av de opplysninger om fordelingsegenskaper som Rambøll-dataene inneholder, har vi også valgt å supplere vår egen kartlegging og beskrivelse av måter å organisere det boligsosiale arbeidet på, med en kartlegging basert på rekoding av dette datamaterialet, jfr. kap 3.

Våre egne datakilder gir bare begrenset mulighet til å belyse spørsmål om årsaker til og konsekvenser av variasjon i organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Dataene fra Rambøll-undersøkelsen er formelt sett tilfredsstillende for å kunne belyse disse spørsmålene med tradisjonelle statistiske analyser. Problemet er imidlertid her – som ved vår kartlegging – begrepsbestemmelsen av den avhengige variable; organiseringen av det boligsosiale arbeidet. I Rambøll-undersøkelsen ble det samlet inn data om hvor arbeidet med flere sentrale

virkemidler/forvaltningsoppgaver blir utført. Det gir mulighet til å analysere variasjonen i organiseringen av hvert enkelt virkemiddel/hver forvaltningsoppgave separat. Det eksisterer imidlertid ingen innlysende metode for å transformere kjennetegn for hvordan ulike virkemidler er organisert enkeltvis, til en dimensjon som entydig og meningsfullt sier noe om hvordan alle virkemidlene samlet sett er organisert. De analysene som Rambøll utførte om organiseringen av de enkelte virkemidlene ga tildels motstridende resultater. Det gjør det vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om organiseringen av alle virkemidlene samlet.

2 Boligsosialt arbeid – organisering, virkemidler og forvaltningsorganer

2.1 Definisjon og avgrensning av sentrale variable

Boligsosial organisasjon dreier seg om hvordan arbeidet med boligsosiale virkemidler er organisert i kommunene. Her kan det allerede i utgangspunktet reises spørsmål om hvilke virkemidler denne organiseringen bør omfatte. Etter vår vurdering bør den omfatte alle de boligsosiale virkemidlene som forvaltes av kommunene, selv om kommunenes arbeid bare består i å formidle virkemidler som stilles til disposisjon av staten. Et annet spørsmål dreier seg om på hvilket grunnlag – og hvordan – boligsosiale virkemidler skal skilles fra boligpolitiske virkemidler generelt. Vanligvis brukes betegnelsen boligsosial om virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Men betegnelsen kan for så vidt også omfatte tiltak for å hindre at noen blir vanskeligstilt på boligmarkedet. Vi kan i denne forbindelse påpeke betydningen av tiltak rettet mot den alminnelige boligforsyningen i kommunen. Dette vil vi i noen grad også berøre, men vi har konsentrert vår undersøkelse om virkemidler direkte rettet mot å hjelpe de som er blitt vanskeligstilte. Hvem som er vanskeligstilt og hva det betyr å være vanskeligstilt, er heller ikke gitt, det må bestemmes. Vi holder oss i denne forbindelse til de definisjonene som er gitt av Husbanken, og viser for øvrig til drøftinger av dette i Hansen og Åhrén (1991), Hansen (2002) og Langsether (2005).

De boligsosiale virkemidlene som kommunene disponerer kan inndeles i to kategorier etter hvorvidt de har karakteren av individuelle goder rettet mot individer/hushold eller kollektive goder rettet mot grupper/miljøer. Vi vil konsentrere oss om de individrettede virkemidlene.

Individrettede boligsosiale virkemidler

Et individrettet boligsosialt virkemiddel kan vi primært definere som en bolig eller en boligrelatert ytelse eller tjeneste produsert/stilt til disposisjon for individer eller hushold som har spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter, eller har vanskelig for å dekke et ordinært boligbehov på det private boligmarkedet (folk som er vanskeligstilte på

boligmarkedet). Individrettede boligsosiale virkemidler kan være mer eller mindre skreddersydde for å dekke bestemte behov hos mottakerne.

Miljørettede boligsosiale virkemidler

I senere tid er det blitt stadig større oppmerksomhet om at kvaliteten av folks boforhold normalt også er påvirket av goder av kollektiv karakter; goder som karakteriserer det fysiske og sosiale nærmiljøet der folk bor. Et viktig tema i vår sammenheng er segregerte boområder, og særlig om kommunene har virkemidler som kan influere på om det oppstår segregerte boområder på grunnlag av tilhørighet til ulike grupper vanskeligstilte. I utgangspunktet synes to virkemidler å være viktige i denne forbindelse; at det tas hensyn til konsentrasjonen av kategoriboliger ved lokaliseringen av nye boliger (særlig ved lokalisering av kommunale leieboliger), og at det blir tatt hensyn til segregeringsproblematikk ved tildeling av kommunale boliger. I begge tilfelle dreier det seg her om virkemidler som kommunene disponerer.

Her er det altså *organiseringen* av det boligsosiale arbeidet som skal kartlegges og analyseres. Når det spørres om hvordan en arbeidsprosess er organisert, tenkes det først og fremst på omfanget av arbeidsdeling, hvordan arbeidet er strukturert med hensyn til fordeling av oppgaver, funksjoner, myndighet og ansvar, men også på logistikk, prosedyrer og arbeids- og informasjonsrutiner som praktiseres internt i organisasjonen. Disse elementene vil langt på vei være bestemt av den produksjonsteknologi som anvendes.

Det virker innlysende å definere den boligsosiale organisasjonen i en kommune (organiseringen av arbeidet med boligsosiale virkemidler) med utgangspunkt i de virkemidler kommunen benytter seg av, de forvaltningsoppgaver og saksbehandlingsrutiner realiseringen av disse virkemidlene krever og – sist men ikke minst – hvor arbeidet med de ulike virkemidlers forvaltningsoppgaver er plassert i den kommunale forvaltningen.

Vi skal først foreta en kort gjennomgang av de boligsosiale virkemidlene som står til disposisjon for kommunene. I resten av dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke forvaltningsoppgaver de ulike virkemidlene impliserer, hvilke kommunale organer det er aktuelt å plassere de ulike oppgavene i, hvilke føringer som eventuelt eksisterer for hvordan dette bør gjøres, og hvilke egenskaper ved organiseringen som kan være aktuelle for å differensiere mellom ulike måter å organisere dette arbeidet på.

2.2 Boligsosiale virkemidler

Husbanken opererer med tre typer individrettede boligsosiale virkemidler;

- Boligøkonomiske virkemidler; lån, tilskudd og bostøtte
- Kommunalt disponerte boliger til utleie for personer og hushold
- Boligsosiale oppfølgingstjenester for personer og hushold

Disse virkemidlene kan videre spesifiseres i følgende kategorier:

1 Boligøkonomiske virkemidler

De boligøkonomiske virkemidlene kommunene disponerer kan deles i to kategorier; økonomisk hjelp/støtte som er kommunenes ansvar – hjemlet i lov om sosiale tjenester, og økonomiske støtteordninger etablert av staten/Husbanken og formidlet av kommunene.

Kommunale ordninger:

- a. Sosialhjelp – som kan ytes til følgende boligformål
 - i. Hjelp til å betale løpende husleie, beregnet etter vedtatte satser
 - ii. Hjelp til depositum i leieforhold
 - iii. Hjelp til betaling av leierestanser
- b. Kommunal bostøtte, en ordning kommunene står fritt til å innføre og å bestemme kriteriene for, men som de også må bære kostnadene ved.
- c. Økonomisk rådgivning, basert på lov om sosiale tjenester som pålegger kommunene en generell rådgivningsplikt overfor sine innbyggere, en plikt som omfatter både kommunale og statlige tiltak og støtteordninger.

Husbankens låne- og støtteordninger til privatpersoner

- a. Husbankens bostøtte
- b. Tilskuddsordninger til private ved kjøp/tilpassing av bolig
- c. Startlån til private ved kjøp/utbedring/tilpassing av bolig

Mer utfyllende omtale av den kommunale sosialhjelpen til boligformål finnes i «faktaboks nr.1».

Faktaboks 1: Sosialhjelp til midlertidig innkvartering, depositum og boutgifter

Etter lov om sosiale tjenester skal sosialtjenesten i kommunen «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker» (§ 3-4). Dette er et generelt pålegg til kommuner om å ha et boligsosialt arbeid.

De *forpliktelsene* kommunen har, er mer begrenset: Kommunene er forpliktet av lov om sosiale tjenester til å gi økonomisk støtte til de «som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» § 5-1), og kan i særlige tilfeller «yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon» (§ 5-2). Dette medfører også ansvar for å dekke utgifter til bolig, i visse tilfelle også garanti for depositum, og midlertidige lån. Utgifter til bolig er vanligvis skilt ut som egen post til forskjell fra øvrige utgifter til livsopphold. Sosialkontorene er tilbakeholdne med å gi støtte til avdrag på lån, noe som kan framtvinge salg.

Sosialtjenesten er dessuten forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv (§ 4-5). Midlertidig husvære kan bety ordinær leiebolig med tidsbegrenset kontrakt, men er i praksis ofte et rom på pensjonat, hotell, hospits eller lignende, dvs. husvære som ikke er å betrakte som bolig.

I 2007 var det 109 600 personer som mottok sosialhjelp. Samlet støtte: 4, 179 milliard kr., dvs. gjennomsnitt per mottaker kr. 36 500.

Den statlige bostøtten er en rettighetsbasert ordning hvor kommunenes rolle i saksbehandlingen er todelt; a) å sørge for at alle som tilfredsstill kriteriene for å få bostøtte, søker, og b) å sørge for at søknadene blir riktig og fullstendig utfylt og sendt videre til Husbanken. Se for øvrig «faktaboks nr. 2».

Faktaboks 2: Bostøtte

Husbanken finansierer en bostøtteordning som kommunene formidler til husstander som er berettiget til og har søkt om slik støtte. Støtten utbetales som månedlige beløp så lenge betingelsene for støtte opprettholdes. Berettigede er husstander med lave inntekter og høye boutgifter, etter nærmere regler, forutsatt

- 1) at husstanden har personer under 18 eller over 65 år, eller en som er trygdet etter et av de godkjente trygdeordningene, og i visse tilfeller at
- 2) at boligen har en viss, nærmere angitt standard (kommunal utleieboliger og boliger i borettslag er automatisk godkjente)

Disse reglene har Regjeringen foreslått endret fra 1.1.2009, til en helt generell ordning Det skal ikke lenger være en betingelse at en mottar trygd eller har barn, og kravene til bolig oppmykes.

Ca. 100 000 husstander har bostøtte nå. Med endringene i regelverket for 2009 er det beregnet at 40 - 50 000 flere husstander vil få bostøtte. Rundt halvparten av de som mottar støtte bor i kommunale utleieboliger. Staten dekker dermed deler av husleiene i

kommunale boliger og ønsker med det å styrke den kommunale satsningen på egne utleieboliger.

I tillegg til statens bostøtte har enkelte kommuner egen bostøtteordning. Ofte er dette begrenset til beboere i kommunale utleieboliger, som en form for subsidiert husleie.

Kommunene bestemmer selv om de skal ha egen bostøtteordning og hvilke kriterier den skal tildeles på. Ordningen forvaltes og tildeles av sosialkontoret etter fastsatte regler.

Husbankens låne- og tilskuddsordninger for privatpersoner har som uttalt formål å stimulere til selveie. Dette er behovsprøvde ordninger hvor kommunene har en bestemmende rolle i beslutningsprosessen. De kan påvirke hvor store midler Husbanken stiller til disposisjon for hver av disse ordningene; innen visse rammer bestemmer de tildelingskriteriene og de avgjør om – og i tilfelle – hvor mye søkerne får. I tillegg til disse individrettede låne- og tilskuddsordningene disponerer Husbanken også låne- og tilskuddsordninger som kommunene kan søke ved kjøp og/eller bygging av kommunale utleieboliger. Se også «faktaboks nr. 3» og «faktaboks nr. 4».

Faktaboks 3: Startlån

Startlån er et lån til kjøp av bolig for husstander med boligetableringsproblemer, som ikke får lån fra private banker eller som mangler egenkapital. Det kan som for eksempel være unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktinger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Boligen det gis lån til skal være nøktern, egnet og rimelig i forhold til antall beboere og lokalt prisnivå. Startlån kan også benyttes til utbedring av bolig og til refinansiering.

Lånet innvilges av kommunen som etter søknad får lånemidler fra Husbanken. Kommunen er ansvarlig for lånet overfor Husbanken, og må bære eventuelle tap ved mislighold. Kommunen har anledning til å sette av noe av lånemidlene fra Husbanken til et risikofond.

Husbanken gir noen retningslinjer om bruken av lånet, men det er opp til den enkelte kommune å vurdere om startlån innvilges og hvor stort lånet blir. Lånsøker må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid. I følge Husbanken «kan (det) være en fordel at søker har noe oppsparte midler».

Den strategiske oppgaven for kommunen er å bestemme omfanget av lån fra Husbanken og retningslinjer som skal anvendes i vurderinger av søkere, herunder krav til inntekt og egenkapital samt låneutmåling. Den operative oppgaven er å informere om ordningen, behandle lånesøknader og forvalte lånene. Det siste blir ofte overlatt til private banker. Saksbehandlingen har rom for mye skjønn.

I 2007: Totalt innvilget startlån for 3, 4 milliarder til i alt 6200 låntakere, gir et gjennomsnittlig lånebeløp på kr. 554 000.

Faktaboks 4: Boligtilskudd til enkeltpersoner/hushold

Boligtilskudd er en kontantytelse som innvilges til vanskeligstilte på boligmarkedet for kjøp av bolig, etter en streng behovsprøving. Midlene bevilges av Husbanken som rammer til den enkelte kommune som bestemmer hvem som skal få, og hvor mye. Bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få boligtilskudd. Boligtilskudd kan også benyttes til utbedring av bolig og til refinansiering.

Hvor mye tilskudd som blir gitt, avhenger av boligbehov, husstandens økonomi og muligheter for andre offentlige støtteordninger, som for eksempel bostøtte.

Boligtilskudd innvilges i praksis oftest sammen med startlån og bostøtte. Kommunens oppgave er her rent operativt, sørge for midler fra Husbanken og foreta den skjønnsmessige behovsvurderingen.

Boligtilskudd til etablering, bevilget fra kommunene i 2007 i alt, kr. 334,5 mill. ; til 1599 boliger, gjennomsnitt per mottaker kr. 209 000. Tilskuddet er fordelt på en rekke kategorier, herav funksjonshemmede, førstegangsetablerende, flyktninger, vanskeligstilte, bostedsløse, personer med psykiatriske lidelser og med rusmiddelmisbruk.

2 Utleie av kommunalt disponerte boliger

Kommunale utleieboliger er et virkemiddel som kommunene har fullstendig herredømme over. De bestemmer omfang og art av slike boliger (ved bygging, kjøp, salg og innleie), lager kriteriene som legges til grunn for tildelingen, prioriterer mellom søkerne, tildeler boliger, bestemmer husleia og ivaretar alle øvrige forvaltningsoppgaver.

Kommunene kan la hele – eller deler av – boligmassen være åpen for alle typer søkere, og la boligtildelingen foretas av ett og samme organ. Kommunene kan også dele inn hele – eller deler av – boligmassen i kategorier av boliger som er øremerket for bestemte grupper, og gjerne også blir tildelt av separate tildelingsorganer for de ulike boligkategorier.

Følgene kategorier er vanlige både som betegnelse på kategoriboliger og ved øremerking og klausulering av boliger for bestemte målgrupper:

- ordinære kommunale boliger for vanskeligstilte
- trygde- og omsorgsboliger
- boliger for flyktninger/asylsøkere,
- boliger for rusmisbrukere,
- boliger for personer med psykiske problemer,
- boliger for psykisk utviklingshemmede,
- boliger for ungdom,
- boliger tilknyttet andre særomsorger

Kommunene kan også formidle boligsøkere til det private leiemarkedet, noe som gjerne benyttes overfor boligsøkere som ikke er vanskeligstilte nok til å komme i betraktning ved tildeling av kommunale boliger, jfr. Langsether (2005). Som nevnt i faktaboks nr.1 benytter dessuten kommunen midlertidige boløsninger (hospits ol) overfor personer i akutt nød, bostedsløse. Se også faktaboks nr. 5. De fleste kommuner disponerer også tjenesteboliger for kommunalt ansatte, men det er ikke et boligsosialt virkemiddel.

Faktaboks 5: Utleie av kommunal bolig

Kommunalt disponerte boliger omfatter først og fremst boliger som kommunen eier og leier ut. Disse boligene kan være del av bygninger som kommunen eier, leiligheter i privateide borettslag og sameier eller boliger i kommunale stiftelser og foretak. I tillegg til dette omfatter denne sektoren privateide boliger som kommunene har leid inn med sikte på framleie, og boliger hvor kommunen har disposisjonsrett etter avtale.

Boligene kan være anskaffet og disponert for bestemte målgruppe; som trygde- og omsorgsboliger, boliger for flyktninger/asylsøkere, rusmisbrukere, mennesker med psykiske problemer, psykisk utviklingshemmede, ungdom, eller personer tilknyttet andre særomsorger. Boliger kan også brukes mer generelt til de som har behov for kommunal hjelp.

Kommunene kan øremerke sine utleieboliger enten med hjemmel i klausuleringsbestemmelsene i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 eller på annen måte. Kommunene kan f.eks. gjennom avtaler med private utbyggere skaffe seg tildelingsrett til boliger. Når det gjelder omsorgsboliger bygd med ulike tilskudd fra staten er det knyttet betingelser til disse tilskuddene om at personer som av ulike årsaker har behov for boliger med det pleie- og omsorgstilbudet disse boligene har, skal prioriteres ved tildelingen av boligene. De klausulerte/øremerkede boligene i den kommunale utleiesektoren kan inndeles i grupper etter hvilke målgrupper disse boligene er klausulert til fordel for.

Husbanken støtter kommunene ved tilskudd til bygging/kjøp og indirekte gjennom bostøtte til beboerne i kommunale boliger (slik at kommunene kan kreve høyere leie enn de ellers kunne ha gjort), samt ved spesielle tilskudd knyttet til handlingsplaner, som for eksempel Handlingsplanen for psykisk utviklingshemmede og eldre (omsorgsboliger). Totalt fikk kommunene tildelt 185 millioner kroner i tilskudd fra Husbanken til bygging av 850 nye utleieboliger i 2007, viser tall fra Husbankens kvartalsrapport for 4. kvartal 2007. Det er en økning i forhold til året før. Landets kommuner disponerer om lag 94 000 utleieboliger.

3 Boligsosiale oppfølgingstjenester

Målet med disse tjenestene er å bedre brukerens boevne, og de tildeles ofte sammen med tildeling av bolig. For å oppnå bedret boevne kreves det som regel et individuelt tilpasset tiltak satt sammen av ulike tjenester, avhengig av hvilke behov brukeren har – og de vil ofte være svært

sammensatte, jfr. Ytrehus mfl (2007). Betraktet som virkemiddel vil slike individuelt tilpassede tiltak være av en svært heterogen karakter.

Boligsosiale oppfølgingstjenester er også virkemidler som kommunene selv bestemmer omfanget og arten av. De oppretter og finansierer slike tjenester, eventuelt med statlig støtte, jfr. Skog Hansen mfl (2007), tildeler og utfører dem. Dette er et virkemiddel som ble utviklet under arbeidet med Prosjekt bostedsløs (2000), og siden er tatt opp av de fleste større kommuner.

Forvaltningen innebærer beslutninger om etablering av disse tjenestene, behovsvurdering, vedtak av ressursrammer, bestemmelse av omfang og art, behandling av søknader, tildeling og utføring/iverksetting av tjenestene. Det er en relativt arbeidskrevende tjeneste som ikke har noen permanent støtte fra staten.

Faktaboks 6: Boligsosiale oppfølgingstjenester

Disse tjenestene ytes til beboer i hjemmet, i likhet med ordinære hjemmehjelp og hjemmesykepleie, med følgende innhold:

- Opplysning, råd og veiledning,
- Praktisk bistand,
- Enkel juridisk bistand,
- Økonomisk rådgivning,
- Motivering og opplæring,
- Støttekontakt (aktivisering i fritiden),
- Aktivisering og helserådgivning,
- Sosial trening.

De fleste av de tjenester det her er tale om er hjemlet i lov om sosiale tjenester (LOST, § 4-1, - jfr. Rundskriv U-10/2002). Tjenestene er som regel forankret ved sosialkontoret hvor de er mer eller mindre integrert i den øvrige virksomheten, men kan også være plassert ved hjemmetjenesten eller en særomsorg, jfr. Skog Hansen mfl (2007).

4 Boligsosiale virkemidler rettet mot bomiljøet

Tiltak for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet kan også være rettet mot dårlige bygg og dårlige omgivelser (støy, forurensning, mm), omgivelser som i alt vesentlig er bebodd av personer med lave inntekter og sosiale problemer. Byfornyelse, visse bomiljøprosjekter og nåværende satsninger i Groruddalen er eksempler. Hensikten er ikke bare oppgradering av de fysiske omgivelsene men også å få en mer blandet befolkning, og dermed hindre segregasjon.

Tiltakene kan organiseres i form av handlingsplaner med øremerkede midler, men også ved retningslinjer knyttet til utbygging (valg av boligtyper), lokalisering og tildeling av kommunale boliger.

5. Boligsosial virksomhet; strategi og ledelse

Måten kommunene planlegger, leder og organiserer den boligsosiale virksomheten på må prinsipielt sett kunne antas å ha stor betydning for hvilken effekt de enkelte individrettede virkemidlene har. Dette er en virksomhet som påvirker kommunenes evne og kapasitet til å iverksette individrettede virkemidler – vi kan derfor betegne den som et virkemiddel på systemnivå. Virksomheten har en strategisk karakter fordi den ivaretar sentrale ledelses- og koordineringsfunksjoner, grovt sett kan vi snakke om følgende funksjoner:

- Ivareta sentrale ledelses- og koordineringsfunksjoner
- Foreta behovsutredninger; lage plangrunnlag for boligtiltak og boliginvesteringer
- Fastsette ressursrammer/kapasitet for de ulike virkemidler (bygge, kjøpe/selge boliger, opprette stillinger, skaffe lån og tilskuddsmidler fra Husbanken ol)
- Formulere mål for den boligsosiale virksomheten
- Vedta retningslinjer/kriterier for bruken av kommunale boligvirkemidler
- Lage boligsosiale handlingsplaner og forestå annen boligplanlegging
- Evaluere organiseringen av det boligsosiale arbeidet og ivareta ansvaret for organisasjonsutvikling
- Utprøve og iverksette nye organisatoriske løsninger – drive forsøksvirksomhet

2.3 Virkemidler og forvaltningsoppgaver

For å iverksette disse boligsosiale virkemidlene må kommunene løse en serie oppgaver. Ut fra en vid fortolkning av begrepet forvaltning har vi valgt å betegne alle de ulike oppgaver det her kan være tale om som forvaltningsoppgaver. Noen av oppgavene er av generell karakter og går igjen ved forvaltningen av de fleste virkemidler som er rettet mot

individer og hushold; å vurdere behovet for virkemidlet, bestemme kapasitet og ressursrammer, vedta kriterier for tildeling, informere om virkemidlet, skaffe det til veie, tildele det og iverksette eller levere det. Andre oppgaver har en mer spesifikk karakter, bestemt av de enkelte virkemidlers egenart. Det betyr at disse virkemidlene skiller seg vesentlig fra hverandre med hensyn til hvor omfattende saksbehandling og hvilke forvaltningsoppgaver de medfører for kommunene. Det kommunale selvstyret gir kommunene stor frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil bruke, i hvilket omfang de vil bruke dem og hvordan de vil organisere arbeidet med de virkemidlene de har valgt. Når det gjelder spørsmålet om hvordan de løser de forvaltningsoppgaver som iverksettingen av et virkemiddel impliserer, er deres frihet mindre. Det gjelder særlig måten tildelingen av virkemidlene skjer på. Her vil kommunene være underlagt krav til saksbehandling som følger av forvaltningsloven og andre lover, jfr. Rundskriv U-10/2002.

Forvaltningsoppgaver ved bruk av boligøkonomiske virkemidler

Forvaltningsoppgavene dreier seg her om å innvilge lån, tilskudd og støtte. Den statlige bostøtten er en rettighetsbasert ordning hvor kommunene har en svært begrenset rolle. Deres oppgaver er å gjøre ordningen kjent (hvilket er svært viktig), rettlede søkerne ved utfyllingen av søknadsskjema og sørge for at skjemaene videresendes til Husbanken, som tar stilling til søknadene. Bruker man Husbankens låne- og tilskuddsordninger krever det en mer omfattende saksbehandling; fastsetting av tildelingskriterier, årlige forhandlinger med Husbanken om låne- og tilskuddsrammer, informasjon om ordningene, søknadsbehandling (prioritering og innstilling av søkerne), vedtak om innvilgning og oppfølging av innvilgede lån (den praktiske oppfølgingen av innvilgede lån ivaretas ofte av lokale banker). Sosialhjelp til boligformål og kommunal bostøtte blir tildelt etter satser og kriterier som kommunene selv vedtar, og saksbehandles ellers i tråd med gjeldende rutiner for tildeling av økonomiske ytelser med hjemmel i lov om sosiale tjenester.

Forvaltningsoppgaver ved kommunal boligutleie

Forvaltningen av kommunalt disponerte boliger impliserer både helt andre, og langt flere, oppgaver enn forvaltningen av de andre boligsosiale

virkemidlene. De fleste av disse forvaltningsoppgavene gjenspeiler at å benytte dette virkemidlet dreier seg om mer enn å yte en enkel form for støtte. For å benytte dette virkemidlet må det bygges opp (investeres i) en kommunal boligkapital (et formuesgode). Dette krever at kommunene – i tillegg til å drive en målrettet boligutleie – som er den primære hensikten med denne boligmassen – må etablere et apparat for å forvalte den akkumulerte boligkapitalen. Dette impliserer en lang rekke oppgaver. Behovet for slike boliger må estimeres, mål for ønsket kapasitet må bestemmes og budsjetttrammer vedtas. Man må bestemme seg om den ønskede boligmassen skal skaffes til veie ved nybygging, kjøp eller innleie av boliger. Man må ta stilling til om boligmassen skal forvaltes enhetlig eller klausuleres, og til hvilke kriterier som skal legges til grunn for prioritering av søkere. I neste omgang må man gjennomføre en tildelingsprosess med informasjon, søknadsbehandling, prioritering og innstilling av søkere, tilsagnsvedtak og endelig tildeling av konkret bolig.

At virkemidlet her er et leieforhold, impliserer også noen spesifikke forvaltningsoppgaver for kommunen. Utleie av kommunale boliger er et kontraktsforhold mellom utleier og leier, regulert av husleieloven. Loven gir rammene for dette forholdet og de rettigheter og plikter som kan avtales mellom partene. Her skal vi spesielt merke oss at varigheten av virkemidlet – leieperioden – er fastsatt i leieavtalen, og altså ikke kan bestemmes av utleieren/kommunen alene. I et leieforhold må kommunen ivareta sine oppgaver som utleier overfor leietakeren. Det impliserer å inngå leiekontrakt, ta stilling til forlengelse av leiekontrakt, fastsette husleia, ivareta vedlikeholdsansvaret, behandle klager, innfordre husleie og ta stilling til – og forestå – utkastelser dersom det skulle bli aktuelt. I tillegg må kommunen ivareta sine interesser som boligeier ved å forvalte boligkapitalen, ivareta løpende driftsoppgaver, utføre nødvendig vedlikehold, betale skatter, avgifter og forsikringer.

Forvaltningsoppgaver ved ytelse av booppfølgingstjenester

Dette virkemidlet består i å yte en bestemt type tjenester til personer eller hushold som trenger kvalifisert hjelp både til å skaffe seg bolig og å holde på en bolig. Dette er det mest arbeidsintensive virkemidlet, jfr. Rambøll-rapporten, tabell 3.1. De forvaltningsoppgavene som kreves her er først og fremst å vurdere behov, fastsette kriterier for tildeling, skaffe økonomiske rammer, tilsette personale, informere om tiltaket, behandle søknader om – og tildele – tiltaket til potensielle brukere, og endelig – sette disse

tjenestene ut i livet. Når det gjelder disse tjenestene vil det ofte være slik at de tilbys potensielle brukere snarere enn at potensielle brukere selv søker. Motivering av potensielle brukere vil derfor være en viktig oppgave her.

Strategiske og operative oppgaver

På basis av den funksjon de ulike forvaltningsoppgavene har under iverksettingen av et virkemiddel har vi funnet det formålstjenlig for vårt formål å dele disse oppgavene i strategiske og operative oppgaver. De operative oppgavene kan igjen – på basis av oppgavens funksjon – deles i oppgaver knyttet til tildeling og øvrige operative oppgaver forbundet med forvaltning og utføring/levering av virkemidlet. Her må det bemerkes at flere oppgaver ikke lar seg entydig plassere i bare en av disse gruppene. Informasjon om virkemidlene; om det er ledig kapasitet/plass, kriteriene for tildeling og lignende, er både en oppgave av strategisk karakter, og en oppgave nært forbundet med tildelingen.

De strategiske oppgavene er som beskrevet ovenfor i kapittel 2.2, pkt 5, men her tilknyttet hvert enkelt virkemiddel. Tildelingsoppgavene dreier seg om å informere om tilbudet, motta og behandle søknader, innstille om og fatte beslutninger om tildeling. Tildelingen av kommunal bolig og oppfølgingstjenester er underlagt forvaltningslovens krav til saksbehandling når tildelingen skal gjøres ved enkeltvedtak. Booppfølgingstjenester skal ytes på basis av individuell plan (IP). Tildeling av startlån er ikke et forvaltningsvedtak, men en transaksjon mellom långiver og låntaker som reguleres av kontraktsrettslige bestemmelser. Tildelingen av slike lån krever derfor på noen områder en saksbehandling som for bankvirksomhet – blant annet gjelder plikten til å fraråde låntaker fra å oppta for dyre lån også for kommunene når de opptrer i rollen som utlåner.

Å snakke om utføringsoppgaver har først og fremst mening for kommunale boliger og booppfølgingstjenester. Vi skal merke oss at disse oppgavene ikke består av en engangsoperasjon, men varer så lenge leieforholdet varer og oppfølgingstjenestene ytes.

2.4 Potensielle forvaltningsorganer for boligsosiale oppgaver

Det sentrale aspektet ved organiseringen av arbeidet med boligsosiale virkemidler i kommunene, er spørsmålet om hva som blir gjort hvor – og

hva som blir gjort av hvem? Etter at vi i kapitlene 2.2 og 2.3 har gitt en oversikt over hvilke virkemidler og forvaltningsoppgaver det her dreier seg om (hva), er det på sin plass å summere opp det vi vet om hvor i den kommunale administrasjonen (i hvilke organer/hos hvem) det er vanlig å plassere arbeidet med de ulike forvaltningsoppgavene. I neste omgang vil vi drøfte eksistensen av eventuelle føringer på hvordan dette blir gjort, og hva disse føringene kan bestå i.

Tjenesteytingen som har vokst fram som en del av den norske velferdsstaten har tradisjonelt vært organisert i etater som har hatt ansvaret for mål og virkemidler på bestemte velferdsområder (Pedersen 1996). Disse områdene har vært avgrenset av befolkningens behov eller ulike samfunnsmessige funksjoner som må løses. Dette gjelder både på det statlige og kommunale nivået. Vi snakker om skole-, helse-, omsorgs-, sosial- og tekniske etater på det kommunale nivået, og for eksempel om trygde- og skatteetater på både statlig og kommunalt nivå. Fra midten av 1990-tallet er denne hierarkiske etatsstrukturen forlatt av de fleste kommuner, til fordel for en organisering basert på en såkalt tonivåmodell, hvor den kommunale virksomheten er delt i et strategisk og et operativt nivå (Kleven 2002, Nesheim 2004, Thorisdottir og Laupstad 2005, Vabø 2007). Det operative nivået er delt inn i et større eller mindre antall resultatenheter som rapporterer direkte til det strategiske nivået. Mens antallet etater var relativt beskjedent – og nokså likt for kommuner av samme størrelse – kan antallet resultatenheter variere mye fra kommune til kommune; fra noen få til over seksti (65 i Kristiansand i 2005). Resultatenhetene er ideelt sett avgrenset av de behov og de funksjoner de dekker og omfatter den tjenesteproduksjon som har de mest umiddelbare og direkte virkninger for disse behovene og funksjonene.

Både tidligere forskning og annen erfaring viser at forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene i dag er spredt på mange ulike organer/enheter i den kommunale administrasjonen. Man kunne tenke seg at dette er et relativt nytt fenomen, og at den dominerende organisasjonsformen tidligere var etatsformen også her – slik det var på andre virksomhetsområder hvor vi hadde helse-, skole-, sosial- og tekniske etater osv. Dersom dette er riktig burde vi vente å finne i alle fall noen kommuner med en egen boligetat også i dag, i det minste blant kommuner som har beholdt etatsformen for sin øvrige virksomhet. Slik er det imidlertid ikke; hvorfor skal vi komme tilbake til i kapittel 4. Her er vår hensikt bare å

oppsummere det vi vet om hvilke forvaltningsorganer som ivaretar saksbehandlingen og forvaltningen av ulike boligsosiale oppgaver i dag.

Selv om vi i dag knapt finner kommuner hvor alle boligsosiale virkemidler er plassert i en boligetat, har vi mange eksempler på kommuner som har opprettet separate organer for forvaltning av bestemte boligsosiale virkemidler. Dette kan f.eks. være egne boligkontor, kommunale foretak (KF), stiftelser og boligetatlignende organer. Vi vet lite om utbredelsen av slike organer og hvilke virkemidler (eller forvaltningsoppgaver) de forvalter. Kommunale foretak og stiftelser opprettes vanligvis for å ta hånd om bygging, forvaltning og utleie av kommunale boliger. Boligkontor finnes i mange varianter; fra å være avdelinger innen sosialkontorene eller Bygningstjenesten til selvstendige resultatenheter i kommuner organisert etter to-nivå-prinsippet.

Spredningen av boligsosiale oppgaver på ulike forvaltningsorganer er blant annet vist i Langsether og Skårberg (2007, tabell 2.1). De finner, når det gjelder utleie av kommunale boliger, at tildelingen i vel halvparten av kommunene er lagt til flere enn en instans. I vel en fjerdedel av kommunene er tildelingen sentralisert og lagt til et tverretatlig inntaksteam. I ca hver tiende kommune er all tildeling lagt til et boligkontor, i hver tjuende til sosialkontoret og i hver femtiende til et organ plassert ved Teknisk etat/Eiendomsetat. I den samme undersøkelsen fant man at ca 60 prosent av kommunene hadde øremerket noen av sine utleieboliger med hjemmel i §§ 11-1 og 11-2 i husleieloven (klausuleringsbestemmelsene). Boliger som er øremerket for bestemte grupper blir ofte tildelt av ulike organer. Når vi tar hensyn til at disse funnene bare gjelder tildeling av kommunale boliger, gir de indikasjoner på en ganske fragmentert organisasjonsstruktur når alle virkemidler og tilhørende forvaltningsoppgaver sees under ett.

Disse drøftingene gir indikasjoner på at det først og fremst er organer underlagt/tilknyttet bygge- og eiendomsetatene, sosialtjenesten og separate boligforvaltningsorganer som blir pålagt boligsosiale forvaltningsoppgaver. Plasseringen av boligoppgaver er imidlertid ikke begrenset til bare disse forvaltningsorganene. Vi vet at det har vært ganske vanlig å etablere omsorgsboliger knyttet til – og forvaltet av – ulike særomsorger. Selv om mange kommuner har sentralisert de fleste forvaltningsoppgaver forbundet med slike boliger, vil særomsorgen ofte ha tildelingsretten, enten alene eller som medlem av et tildelingsteam. Vi vet også at noen kommuner har lagt forvaltningen av enkelte boligvirkemidler til de

nyopprettede servicekontorene; fortrinnsvis saksbehandlingen av den statlige bostøtten og de andre boligøkonomiske virkemidlene. Vi må heller ikke glemme de kommunale NAV-kontorene. Særlig i mindre kommuner bør vi være åpne for uortodokse løsninger; for eksempel at operative oppgaver er plassert i forvaltningsorganer som hører til på det strategiske nivået. Ett eksempel på det kan være at den statlige bostøtten blir saksbehandlet i den sentrale kommuneadministrasjonen.

Drøftingen ovenfor viser at mange kommunale etater/organer kan være aktuelle som forvaltere/saksbehandlere av boligsosiale virkemidler og forvaltningsoppgaver samlet sett. Både for kartleggings- og analyseformål må floraen av mulige forvaltningsorganer reduseres. Ut fra foreliggende kunnskap og drøftingen ovenfor valgte vi en inndeling av aktuelle forvaltningsorganer i følgende grupper for våre empiriske analyser:

- Organer tilknyttet Bygg-, Eiendoms- og Tekniske etater
- Kommunale foretak og kommunale stiftelser
- Boligkontor/Boligtjeneste eller annet selvstendig boligvirkemiddelorgan – hvor forvaltningen av sentrale boligvirkemidler er plassert.
- Organer tilknyttet Sosialtjenesten (inkl. boligkonsulent og boligkontor som har avdelingsstatus ved et sosialkontor)
- Organer tilknyttet Helse-, Omsorgs- og Velferdstjenestene (omfatter hovedsakelig boligoppgaver tilknyttet særomsorger)
- Kommunalt NAV-kontor
- Økonomisk-administrative forvaltningsorganer. (vil som regel være stabsorganer på rådmannsnivå med nær tilknytning til det politiske nivået i kommunen)
- Tverretatlige team; oftest brukt bare ved tildeling av bestemte virkemidler. Består av representanter fra ulike organer
- Servicekontor; kontor som skal kunne orientere om alle kommunens oppgaver og formidle alle henvendelser
- Frivillige organisasjoner i privat sektor; inklusive boligbyggelag

En alternativ måte å gruppere aktuelle forvaltningsorganer på tar utgangspunkt i den hierarkiske strukturen i kommuneadministrasjonen. I vår tid, hvor administrasjonen i de fleste kommuner er organisert i tråd

med en to-nivå modell, jfr. Rambøll (2008), og hvor forvaltningsoppgavene er splittet etter hvorvidt de har en bestiller- eller en utførerfunksjon, jfr. Kleven (2002), kan vi gruppere aktuelle forvaltningsorganer på følgende måte:

- **Organer på strategisk nivå**; organer som hovedsaklig er tillagt arbeidet med planlegging, ledelse og stabsoppgaver
- **Organer på operativt nivå**; organer som hovedsaklig er tillagt arbeidet med å sette kommunale tiltak ut i livet. Disse organene kan grupperes etter hvorvidt de hovedsaklig er tillagt en bestiller- eller utførerfunksjon;

Bestillerorganer

Utførerorganer

2.5 Mønstre i organiseringen

Ovenfor har vi diskutert forvaltningsoppgaver knyttet til de forskjellige virkemidlene, og hvilke forvaltningsorganer som kan ivareta disse oppgavene. Her er spørsmålet hvordan forskjellige måter å løse dette på, kan beskrives i forskjellige mønstre, eller i forskjellige modeller som fanger helheten i organisasjonsstrukturen. Her er det verdt å minne om hvor få personer som er involvert i det boligsosiale arbeidet i flertallet av kommunen. På hver av oppgavene «tildeling av økonomiske støtteordninger» og «forvaltning og tildeling av kommunale boliger» bruker halvparten av kommunene mindre enn ett årsverk. Bare 3 – 7 prosent av kommunene bruker mer enn fem årsverk på hver av disse oppgavene (Rambøll 2008, tabell 3 -1). Booppfølging, som inkluderer både tildeling og gjennomføringen av denne tjenesten, krever noe mer. Her er det vel en tredjedel av kommunene som bruker mindre enn ett årsverk, mens 15 prosent bruker mer enn fem årsverk.

Vi har indikasjoner på at organiseringen av de boligsosiale virkemidlene er sterkt fragmentert. At organiseringen er fragmentert betyr at forvaltningsoppgavene på dette feltet er spredt på flere etater/organer i den kommunale administrasjonen. Men hvor godt er dette dokumentert? Og hva vet vi mer om dette? Vet vi noe om hvordan kommunene fordeler seg på en skala fra «sterkt fragmentert» til «høyt konsentrert» organisering (høyest konsentrert organisering vil si at alle forvaltningsoppgaver behandles i samme etat/organ)? Og – kanskje enda viktigere –

hvilken type fragmentering er mest utbredt? Og hvilke problemer er forbundet med ulike typer fragmentering?

Det bør skilles mellom ulike typer fragmentering:

1. Horisontal fragmentering vil vi bruke som betegnelse på de tilfeller der ulike virkemidler forvaltes av forskjellige etater/organer på samme forvaltningsnivå (enten på strategisk eller operativt nivå) og når et virkemiddel forvaltes av flere etater/organer på samme forvaltningsnivå. Eksempler på det siste har vi når kommunale boliger er øremerket for bestemte målgrupper og har hvert sitt tildelingsorgan, og når kommunale boliger forvaltes av særomsorger.
2. Vertikal fragmentering vil vi bruke som betegnelse på de tilfeller der strategiske og operative forvaltningsoppgaver forbundet med et virkemiddel er splittet og plassert i ulike forvaltningsorganer på henholdsvis strategisk og operativt nivå. Eksempler på det har vi når beslutningen om å bygge eller kjøpe kommunale boliger (en strategisk forvaltningsoppgave) og å ivareta utleierfunksjonen (en operativ oppgave) er lagt til ulike organer.

Både horisontal og vertikal fragmentering medfører problemer fordi de gjør det vanskelig å koordinere bruken av virkemidlene, jfr. Riksrevisjonens undersøkelse. Fragmentering kan imidlertid også være en tilsiktet og ønsket form. Å skille oppgaver etter funksjon mellom bestiller og utfører er en god løsning i henhold til rådende organisasjonsfilosofi. Fragmentering kan også være resultat av en bevisst bruk av klausuleringsbestemmelsene i husleielovens § 11, og av at det bevisst har blitt etablert særomsorgsboliger nettopp for å unnta bestemte grupper fra konkurransen om alle kommunale boliger, og for å kunne skreddersy boligløsninger for disse gruppene. Et skille mellom det strategiske og det operative organisasjonsleddet kan også oppfattes som hensiktsmessig. Spørsmålet er i så fall hvordan en skal kunne ivareta nødvendig samordning og samarbeid.

Problemene som fragmenteringen skaper kan løses eller begrenses ved ulike former for samordning av virkemiddelbruken. Samordnet bruk av virkemidlene overfor brukerne kan oppnås ved ulike måter av horisontal koordinering; først og fremst ved å konsentrere virkemiddelforvaltningen til et fåtall etater/organer (samforvaltning). En mindre omfattende form for samordning av virkemiddelbruken kan oppnås ved å etablere spesielle organer for å sikre en koordinert tildeling av bestemte virkemidler – tverretatlige tildelingsteam. En tredje, og ennå mer

begrenset, måte å sikre samordning i bruken av ulike virkemidler på, er å etablere rutiner for informasjon og konsultasjon mellom organer som forvalter ulike virkemidler.

Er det indikasjoner på at det eksisterer mønstre for hvordan organiseringen gjøres, for eksempel i form av at bestemte knipper av virkemidler normalt blir forvaltet sammen i ett eller annet organ (samforvaltning), eller at forvaltningen av bestemte virkemidler (eller knipper av virkemidler) normalt blir plassert i bestemte organer? Da kan vi kanskje snakke om grader av uniformitet? Erfaringer tyder på at saksbehandlingen av de statlige boligøkonomiske virkemidlene ofte foregår i en og samme etat i kommunene. Vi vet mindre om hvordan arbeidet med disse virkemidlene er samordnet med andre virkemidler. Funnene i Langseth og Skårberg (2007) tyder på at framskaffing, produksjon og forvaltning av den kommunale boligmassen gjerne er lagt til organer under bygge-, eiendoms- og tekniske etater, mens tildeling av flere virkemidler ofte er lagt til sosialtjenesten eller til tverretatlige tildelingsteam hvor sosialkontorene er ett av medlemmene.

Spørsmålet om samforvaltning av virkemidlene er et viktig spørsmål. Generelt må vi kunne anta at det gjør forskjell om et virkemiddel blir forvaltet av et organ/en etat som er opprettet primært for å forvalte boligsaker – slik det er tilfelle med boligkontorene, eller av et organ/en etat som primært er etablert for andre formål.

Denne korte drøftingen av foreliggende kunnskaper om hvordan arbeidet med boligsosiale virkemidler er organisert, viser at disse kunnskapene er svært begrenset, og at det er mange ubesvarte spørsmål. Det gjelder vår viten om dagens konkrete organisasjonsstruktur, men enda mer vår viten om hva som har vært utslagsgivende for at kommunene sitter med den organiseringen de har i dag, hvilke konsekvenser denne organiseringen har og hvordan folk vurderer den alt i alt. Disse spørsmålene skal vi komme nærmere tilbake til i de neste kapitlene.

3 Kartlegging av eksisterende organisasjonsstruktur

3.1 Boligoppgaver og forvaltningsorganer

I dette kapitlet skal vi beskrive organiseringen av de boligsosiale virkemidlene. Vi er spesielt opptatt av om det finnes mønstre i måten virkemidlene er organisert på, hvor utbredt ulike former for fragmentering er, og hvordan man forsøker å løse de problemer fragmenteringen skaper. Til slutt i dette kapitlet vil vi – ut fra de mønstre som synes å avtegne seg i måtene den boligsosiale virksomheten er organisert på – skissere noen mulige idealtypiske organisasjonsmodeller på dette området.

Beskrivelsene av organisasjonsstrukturen bygger vi først og fremst på dataene fra undersøkelsen til Rambøll, supplert og utdypet med våre kvalitative intervjuer, opplysninger fra kommunenes hjemmesider på nettet og fra de boligsosiale handlingsplanene.

De begrepene vi benytter for å beskrive de organisatoriske strukturene er nærmere redegjort for i kapitlet 2. I vår beskrivelse av disse strukturene må vi, av hensyn til oversikt og begrenset tilgang på detaljerte opplysninger, foreta noen forenklinger. Vi konsentrerer vår beskrivelse om følgende boligsosiale oppgaver:

- Framskaffe og forvalte de boliger kommunene disponerer
- Tildele økonomiske støtteordninger; startlån og statlig bostøtte
- Tildele kommunale boliger
- Tildele booppfølgingstjenester

Ved dette utvalget av forvaltningsoppgaver dekker vi de mest sentrale virkemidlene, jfr. opplysningene i Faktaboksene. De forvaltningsoppgaver vi har valgt har alle en operativ karakter.

Av de virkemidler vi ikke tar med i disse analysene, har vi et par bemerkninger om de følgende: Tildeling av *midlertidig bolig* er en lovpålagt oppgave som i de aller fleste kommuner ivaretas helt eller delvis av sosialkontor/NAV. Vi har heller ikke tatt med sosialhjelp som brukes til å dekke boutgifter. Sosialhjelp er primært en støtte til livsopphold i det hele tatt, som supplement til, eller erstatning for, trygd og/eller

arbeidsinntekt. Gjennom veiledende satser for hvilke boutgifter sosialhjelpen kan dekke, har sosialhjelpen innflytelse på boligpolitikken. De veiledende satsene gir bl.a. føringer for byggekostnader og standard på de kommunale boligene. Sosialhjelpen er imidlertid uansett forankret i sosialkontoret/NAV.

Når det gjelder hvilke forvaltningsorganer boligsosiale oppgaver er plassert i, bruker vi i utgangspunktet de organene som er listet i kapittel 2.4, men gjør en del sammenslåinger og forenklinger.

Noen organer vil en finne i alle kommuner, og de vil alltid ha en viss medvirkning i det boligsosiale arbeidet. Det gjelder bygg-, eiendoms- eller tekniske etater, etater/organer tilknyttet sosial-, helse-, omsorgs- og velferds-tjenestene, og økonomisk-administrative forvaltningsorganer/ rådmann.

Boligkontor, boligavdelinger og boligkonsulentstillinger kan være vanskelig å skille fra hverandre. De kan gjøre de samme oppgavene og være plassert enten under sosialtjenesten (som en avdeling eller en stilling ved sosialkontoret) eller under bygg-, eiendoms- eller tekniske tjenester. Boligkontor kan også være organisert som egne enheter. Utbredelsen av selvstendige Boligkontor er underestimert i dataene fra Rambøll-undersøkelsen på grunn av en feil i spørreskjemaet som ble brukt. Tilsvarende kan både sosialtjenesten og byggtekniske tjenester være overestimert.

I de senere årene har de største bykommunene konsentrert forvaltningen av de kommunalt eide utleieboligene og lagt den i kommunale foretak (KF). Foruten at KF-ene står som utleier av de kommunale boligene har de ansvaret for alle andre oppgaver som følger med det å forvalte en boligmasse. Normalt har de også ansvaret for å tilpasse kommunens boligmasse til behovet – ved nybygging, renovering, kjøp og salg. I den forbindelse vil de også kunne være pålagt strategiske oppgaver – alene eller for eksempel sammen med rådmannen. Plassering av boligforvaltningen i et KF er et alternativ til å plassere den i en avdeling ved teknisk etat, i en eiendomsetat eller en kommunal stiftelse.

I prinsippet vil vi skille mellom avdelinger/kontorer innen sosialtjenesten og de som er tilnyttet omsorgstjenestene. Disse tjenestene er imidlertid organisert svært forskjellig i kommunene. Noen steder er sosialkontoret lagt under en samlet helse- og omsorgsenhet, andre steder er det omvendt. Dette gjør det vanskelig å foreta entydige plasseringer av disse forvaltningsorganene. NAV-kontor vil etter hvert også finnes i alle kommuner, men ennå er det ikke slik. Vi skiller ut NAV-kontor der slike er etablert.

Mange kommuner har opprettet tverretatlige team, primært for tildeling av boliger, men også for tildeling av andre virkemidler. Slike fast etablerte tildelingsteam er i våre analyser også spesifisert som forvaltningsorganer. Vi antar at slike team er hyppigst brukt ved tildeling av kommunale boliger. I tilfelle det oppgis at det også brukes team ved tildeling av andre virkemidler (for eksempel booppfølgingstjenester), gir Rambøll-undersøkelsens data ikke grunnlag for å avgjøre om det her er snakk om ett eller flere slike team.

Med unntak for boligkontor/boligavdelinger og tildelingsteam har alle enhetene mange oppgaver i tillegg til boligspørsmålet. I mindre kommuner er boligoppgavene dessuten bar *en del av en persons* arbeidsoppgaver. Som det framgår av undersøkelsen til Rambøll er det få kommuner som har mange årsverk i det boligsosiale arbeidet. Den interne organiseringen i hvert organ er av interesse, men er i begrenset grad kartlagt her.

De fleste kommuner har servicekontor. Vi antar at de fleste av disse kontorene gir opplysninger om kommunens boligpolitiske virksomhet, skaffer spørreskjemaer og henviser folk videre til aktuelle saksbehandlere. Dette ble det ikke spurt om i Rambøll-undersøkelsen. Der ble det imidlertid spurt om servicekontorenes involvering i saksbehandlingen av de boligsosiale virkemidlene. Som vi skal se er de i svært forskjellig grad involvert i det boligsosiale arbeidet.

Boligbyggelagene har tradisjonelt vært viktige samarbeidspartnere i boligforsyningen i sentrale kommuner. Boligbyggelagenes rolle er vesentlig forandret, men fortsatt er boligene i deres tilknyttede borettslag et viktig tilbud (Hansen 2002) i den kommunale boligpolitikken. Der boligbyggelag finnes, eier kommunene vanligvis boliger i borettslagene og fremleier disse til vanskeligstilte. Et fortrinn ved disse boligene er at de ligger godt til rette for å kunne overtas av beboeren når det er ønskelig. Noen kommuner bruker også boligbyggelag som forretningsførere for sine boligstiftelser. Andre steder har kommunene satt bort forvaltningen av de kommunale utleieboligene (eller en del av dem) til et boligbyggelag. I våre analyser her har vi valgt å gruppere boligbyggelag sammen med stiftelser.

Frivillige organisasjoner finner en over alt. De er i varierende grad trukket inn i det boligsosiale arbeidet. De brukes mest i arbeidet for de aller mest vanskeligstilte, og særlig i arbeidet med booppfølgingstjenester. Vi har gruppert frivillige tjenester under samlekategoriene Andre.

3.2 Fordeling av oppgaver og tjenester mellom forvaltningsorganene

Her beskriver vi hvilke oppgaver som utføres av hvilket forvaltningsorgan, eller hvilke forvaltningsorganer. Langt på vei er dette allerede beskrevet i rapporten fra Rambøll. Gjennom omkodinger og videre analyser kan vi vise et noe mer nyansert bilde av denne fordelingen. I spørreskjemaet Rambøll brukte var det tillatt å oppgi flere enheter/organer som svar på hvem som hadde ansvar for en bestemt oppgave, og denne muligheten ble ofte benyttet. I de tilfellene kan en ikke skille ut hvilken av enhetene som hadde en sentral og hvilke som hadde en mer perifer rolle. En viktig nyansering som kan gjøres er å registrere om et organ *alene* forestår en oppgave eller *medvirker* sammen med andre. Det framgår ikke av Rambølls rapport.

I spørreskjemaet var det gitt anledning til å svare «Annet» på spørsmålet om forvaltningsorganer, og samtidig å oppgi hvilke organer dette «Annet» omfatter. For noen forvaltningsoppgaver ble denne muligheten brukt av over hundre kommuner. Der det var oppgitt tydelig nok hvilke organer det dreide seg om, har vi omkodet «Annet». En vesentlig del av denne omkodingen dreide seg om boligkontor – som ved en beklagelig feil hadde falt ut av spørreskjemaet, men også helse- og omsorgsorganer og rådmann/sentraladministrasjon ble berørt. Etter omkodingen står vi igjen med 12-17 kommuner som har svart «Annet» avhengig av hvilke oppgaver det dreier seg om, jfr. tabell 3.1.

Tabell 3.1. viser for hver av de forvaltningsoppgavene vi har valgt hvor mange forvaltningsenheter/organer av ulike typer som er involvert i arbeidet med disse oppgavene. Det er altså forvaltningsenheter – ikke kommuner – som er undersøkelsesenheten i tabell 3.1. Siden flere enheter ofte er involvert i arbeidet med hver oppgave summerer antall enheter seg her til et høyere antall enn de 292 kommunene som svarte på disse spørsmålene.

Tabell 3.1. Antall forvaltningsenheter av ulike typer som er involvert i arbeidet med spesifiserte boligoppgaver. For hver boligoppgave er det for hver forvaltningsenhet registrert alle tilfeller der enheten er involvert (samlet involvering), og de tilfeller der enheten alene forestår denne oppgaven i en kommune. Absolutte tall. Kilde: Rekoding av data fra Rambøll-undersøkelsen. Tabellen bygger på svar fra 292 kommuner.

| Forvaltningsenhet: | Bygge/ kjøpe boliger | | Tildele boliger | | Tildele startlån | | Tildele bostøtte | | Tildele booppfølging | |
|------------------------|----------------------|-------|-----------------|-------|------------------|-------|------------------|-------|----------------------|-------|
| | Samlet | Herav | Samlet | Herav | Samlet | Herav | Samlet | Herav | Samlet | Herav |
| | Alene | | alene | | alene | | alene | | alene | |
| Adm,råd,øk/pol ledelse | 25 | 12 | 11 | 7 | 37 | 23 | 5 | 4 | | |
| Boligkontor | 4 | | 7 | 2 | 16 | 13 | 17 | 11 | | |
| Tverretattlig team | 32 | 12 | 127 | 57 | 40 | 24 | 18 | 5 | 75 | 25 |
| Enhet bygg/eiendom | 197 | 136 | 86 | 25 | 58 | 38 | 47 | 26 | 35 | 8 |
| Sosialkontor | 20 | 4 | 72 | 15 | 95 | 60 | 121 | 85 | 132 | 45 |
| NAV | 10 | 1 | 29 | 4 | 33 | 23 | 41 | 28 | 49 | 10 |
| Servicekontor | 3 | | 24 | 11 | 55 | 37 | 96 | 69 | | |
| KF | 20 | 15 | 12 | 4 | 2 | | 0 | | | |
| Stiftelse/BBL | 28 | 11 | 14 | 2 | | | 0 | | | |
| Omsorg/helse-enhet | 0 | | 31 | 3 | | | 0 | | | |
| Annet | 13 | 13 | 12 | 12 | 17 | 17 | 14 | 14 | | |
| Vet ikke | 16 | 16 | 6 | 6 | | | 0 | | 66 | 66 |
| Sum enheter | 368 | 220 | 431 | 148 | 353 | 235 | 359 | 242 | 357 | 154 |

Opplysningene i tabell 3.1 kan leses på ulike måter, som hver belyser ulike aspekter ved organisasjonsstrukturen:

1. For hver oppgave får vi et inntrykk av hvordan oppgaveløsningen fordeler seg på aktuelle enheter. Her skal vi spesielt merke oss formen på fordelingene; hvorvidt det er spesielle enheter som skiller seg ut ved at de har en dominerende rolle som oppgaveløser, eller ved at de brukes svært lite – eller overhodet ikke.
2. Ved å sammenligne fordelingene for alle forvaltningsoppgavene får vi et inntrykk av om det er noen forvaltningsenheter som skiller seg ut som dominerende vedrørende de fleste oppgaver; eventuelt ved at de bare har marginal betydning som oppgaveløsende enhet overhodet.
3. Fokuserer vi på de enkelte forvaltningsorganene får vi et inntrykk av hvorvidt bruken av dem er spesialisert til å arbeide med ett eller noen få oppgaver, eller om de brukes til det meste. Summen av antall tilfeller hvor et forvaltningsorgan er involvert i løsningen av en eller flere oppgaver, er en indikasjon på hvor fragmentert organiseringen er.
4. Differansene mellom antall medvirkninger samlet og antall tilfeller med eneansvar for oppgaveløsning – for enhetene enkeltvis og samlet – gir også et bilde av fragmenteringen. Ser vi på den enkelte oppgave, vil det være slik at dess større andel av det samlede antall involveringer som utgjøres av involveringer hvor de aktuelle enheter alene har ansvaret, desto mindre mulighet vil det være for at arbeidet med denne oppgaven er lagt til flere enn ett forvaltningsorgan.

En rask inspeksjon av tabell 3.1 gir følgende bilde:

- Det klareste eksemplet på en dominerende forvaltningsenhet når det gjelder en oppgave, har vi når det gjelder Bygg- og eiendomssektorens rolle i forvaltningen av oppgaver knyttet til framskaffing og forvaltning av kommunale boliger. Dette kan ikke sies å være et uventet resultat.
- Både når det gjelder forvaltning og tildeling av boliger er alle enheter brukt. Tildelingen av boliger er jevnest fordelt. Ved tildeling av startlån og bostøtte er færre enheter involvert, og her står vi overfor enda jevnere fordelinger, spesielt for startlån. Ved tildeling av booppfølging er bare fire enheter involvert.
- Tildelingen av boliger viser de tydeligste indikasjonene på fragmentert organisering. Tverretattlig team er det mest brukte forvaltningsorgan i arbeidet med denne oppgaven, men har aleneansvaret i bare ca halvparten av tilfellene.

- Tverretatlige team utmerker seg ved at de, når de er involvert, brukes sammen med andre organer oftere enn andre. Det kan skyldes at de som har besvart spørreskjemat, har oppgitt både teamet og de etater teamets medlemmer kommer fra som involverte etater. I enkelte tilfeller vil det være riktig, men ikke i alle.
- Sosialkontorene, enheter innen Bygg- og eiendom og tverretatlige team er de forvaltningsenhetene som er minst spesialisert. De ser ut til å bli brukt til de fleste oppgaver.
- Vi har en mistanke om at bruken av boligkontor er underestimert i dette datamaterialet, selv etter vår omkoding. Bare i våre case-kommuner rapporteres det om nesten like mange som har boligkontor som i hele datamaterialet fra surveyen.

I det følgende skal vi kort kommentere organiseringen av de enkelte forvaltningsoppgavene.

Framskaffe og forvalte kommunalt eide og/eller disponerte boliger

Med denne oppgaven sikter vi til den praktiske oppgaven med å forestå bygging, innkjøp, vedlikehold og utleie. Spørsmålet om en skal bygge, kjøpe eller selge boliger, og hva slags boliger, er normalt beslutninger på politisk og rådmanns nivå. Det samme gjelder retningslinjer for tildeling, og for husleiefastsetting.

Vanlig er det at eventuelle endringer i omfanget og arten av kommunalt disponerte boliger fastlegges i budsjetter, og at gjennomføringen deretter foretas av kommunens bygge- og eiendomsenhet som også forestår forvaltning (drift vedlikehold og utleie). Et alternativ er at kommunes boliger bygges og forvaltes av et kommunalt foretak eller en stiftelse.

I en del tilfeller er beslutninger om kjøp og salg lagt til et forvaltningsorgan på operativt nivå (med utgangspunkt i et forholdsvis uspesifisert budsjett formoder vi). I Kristiansand har Helse- og sosialsektoren, ved EBT bolig tjenesten, ansvaret for å kartlegge boligbehovet til vanskeligstilte i kommunen, koordinere innsamlingen av dataene og videreformidle dem til Kristiansand Boligselskap KF. Dette selskapet har ansvaret for å fremskaffe boliger i tråd med Helse- og sosialsektorens behovsvurderinger.

Også andre kommuner med et sentralt boligkontor, som Tromsø og Porsgrunn, har lignende ordninger. Boligkontoret *bestiller* innkjøp, salg og bygging av boliger. Boligkontoret er noen steder organisert som egne resultatenheter, for eksempel Tromsø og Ski. Andre steder er kontoret, eller avdelingen, del av en bygge- og eiendomsenhet, for eksempel Porsgrunn, eller av helse- og sosialsektoren, for eksempel Kristiansand.

Ski har så vidt vi kan se en unik ordning med et boligkontor som er gitt vide fullmakter til å erverve kommunale boliger, under forutsetning av at det å eie slike boliger ikke påfører kommunen utgifter. Det betyr at kostnadene dekkes av husleien, statlige tilskudd og bostøtte. Kommunen bidrar gjennom sosialstøtte til husleie, men det måtte den også ha gjort, og kanskje til høyere pris, ved leie privat.

Av tabell 3.1 framgår det at enheter innen «Bygg/eiendom/teknisk etat» dominerer når det gjelder å ha ansvar for bygging og kjøp av kommunale boliger. De er enerådende, eller delaktig i to tredjedeler av kommunene. Bare knapt ti prosent av kommunene har valg å plassere hele dette arbeidet i et kommunalt foretak eller en stiftelse. I enkelte kommuner er det rådmannen selv, eller andre i den administrative ledelsen, som forestår dette arbeidet alene. I hver fjerde kommune er arbeidet fordelt på flere instanser, som for eksempel kan bestå i at forvaltningen av boligmassen er fordelt mellom bygg/eiendom og en stiftelse.

Vi stiller oss noe tvilende til opplysningen om at disse oppgavene bare i fire tilfeller er rapportert plassert ved et boligkontor, og at i ingen av disse tilfellene har boligkontoret eneansvaret for dette arbeidet, jfr. merknaden ovenfor.

De organisatoriske utfordringene i forvaltning av kommunale eiendommer, hvorav boligene utgjør en viktig del, er omfattet av mange studier og utredninger, bl.a. oppsummert i en offentlig utredning (NOU 2004: 22. *Velholdte bygninger gir mer til alle*). En grunn til dette er de store verdiene som bygningsmassen representerer og vanskelighetene med å holde bygningene ved like. I spørsmålet om og i hvilken grad kommunen bør eie egne boliger for utleie er da også problemer med vedlikehold sentralt.

Tradisjonelt har kommunens bygninger vært eid og forvaltet av de etater som byggene brukes av: Skoleetaten eier og forvalter skolene, helsevesenet eier og forvalter sykehus og sykehjem, osv. I sammenheng med mer markedsbaserte forvaltningsprinsipper er forvaltningen av bygningene skilt fra brukerne. Kommunens bygninger er overført til egne

enheter som drifter disse og overlater bruken til brukerne, eventuelt mot betaling (internleie). Den dominerende forvaltningsenheten for kommunens boliger er i dag en bygg-, teknisk- eller eiendomsetat.

Etter hvert er det også flere som har valgt å organisere kommunens eiendommer i et KF eller en eller flere stiftelser. Utbredelsen av slike løsninger er imidlertid mindre enn vi hadde ventet. Flere kommuner har diskutert dette, en av dem er Rælingen. I en utredning de har gjort sies det bl.a. at: «salg av boligmassen (vil) frigjøre betydelige midler. Hvis disse midlene brukes som alternativ til å lånefinansiere øvrige kommunale investeringer, vil den økonomiske gevinsten for kommunen være betydelig». Det argumenteres ellers med at en uavhengig boligforvaltning vil stå friere til å kjøpe og selge boliger. På den måten vil brukere og kommunale tjenester lettere kunne få tilgang til en boligmasse som er bedre tilpasset de aktuelle behov.

Ved å ha en boligforvaltning som har en egen, atskilt, økonomi, vil det være enklere å fastsette et leienivå som dekker de faktiske og finansielle kostnader knyttet til den enkelte bolig og den samlede boligmassen. Siden rammebetingelsene for en stiftelse vil være tilnærmet tilsvarende som for kommersielle aktører på markedet, vil leienivået mer naturlig legge seg på markedsnivå.

Det sies videre at «Ønsket om å skille den kommunale boligforvaltningen ut fra øvrig kommunal virksomhet, vil bli like godt ivaretatt uavhengig om man velger en modell med stiftelse eller et kommunalt foretak. Gjennom kontroll med de styrende organer, vil kommunen beholde like god kontroll med virksomheten, uavhengig av modell.» (Boligsosial handlingsplan for Rælingen kommune 2008).

Et poeng det blir lagt vekt på er at i et KF vil kommunen kunne hente ut eventuelle overskudd av virksomheten og bruke dette i den øvrige driften, mens en kommunal boligstiftelse vil være forpliktet til å reinvestere eventuelle overskudd i sin virksomhet.

Stiftelser benyttes forskjellig. I noen kommuner ivaretar de hele oppgaven med å framskaffe og forvalte, og å leie ut boliger til vanskeligstilte i kommunen. Et eksempel på det er Fjell kommune. Der er stiftelsen opprettet og styrt av kommunen, og det er stiftelsen som formelt tildeler bolig, men da etter innstilling fra sosialkontoret. En lignende situasjon finner en i Narvik der stiftelsen bygger og forvalter, og er sekretariat for tildelingsteamet.

I andre kommuner er stiftelsen mer et supplement, som for eksempel i Porsgrunn. Der har kommunen disposisjonsrett til vel 700 boliger. Omtrent halvparten av disse eies og forvaltes av kommunen, ved Bygge- og eiendomskontoret. Det inkluderer et antall boliger i Porsgrunn Bolig

byggelag. Om lag halvparten av boligene eies og forvaltes av en stiftelse. Stiftelsen har kun ansvar for drift og vedlikehold. Husleiekontraktene ordnes av Bygge- og eiendomsavdelingen.

I Tromsø har stiftelsen til formål å bygge boliger til unge og vanskeligstilte ut fra et selvkostprinsipp. Kommunen kan benytte selskapets tilbud, men det opererer for øvrig selvstendig.

Tildeling av kommunale boliger

Denne oppgaven dreier seg om å informere om og behandle søknader om kommunale boliger, prioritere og beslutte, og deretter vanligvis formidle dette til de som forvalter boligene. Beslutningen kan gis som en bestilling til utleier, mer eller mindre spesifisert, eller også som konkret tildeling av en bestemt bolig som er ledig.

Som vist i tabell 3.1 er denne oppgaven løst på svært mange forskjellige måter i kommunene, og ofte er mange instanser involvert. I intervjuene i våre case-kommuner er to tendenser tydelige: Den ene tendensen er at alle kommunens boliger samles i en felles «pott» og tildeles etter en samlet vurdering av behov, på tvers av kategorier. Den andre tendensen er at boligene tildeles av team, sammensatt av folk fra ulike etater/organer (tverretatlige team).

Av Rambøll-undersøkelsen framgår det at team nå benyttes av 43 prosent av kommunene. Det betyr ikke alltid at teamet disponerer alle kommunens boliger. Det framgår ikke av Rambølls studie, men våre intervjuer viser eksempler både på at alle boligene tildeles av teamet, og at enkelte boligkategorier, gjerne omsorgsboliger og trygdeboliger, tildeles av andre. Teamet koordineres gjerne av en person som vanligvis er kommunens boligkonsulent, men også andre løsninger forekommer. Teamlederen kan også være saksbehandler og legger fram sakene. Den formelle beslutningen tas noen ganger av teamet, men ofte har teamene bare innstillingsrett, mens tildelingsretten er plassert hos en av forvaltningsenhetene.

Fortsatt er det vanlig med øremerking av de kommunale boligene for bestemte formål eller bestemte søkerkategorier. I noen tilfeller er øremerkingen ikke kategorisk og behandles fleksibelt. Dette gjøres, og er

mulig, der alle boligene tildeles av samme enhet. Det er rimelig å anta at en enhetlig tildeling kun skjer der en instans er gitt ansvaret for tildelingen. Det er tilfelle i om lag halvparten av kommunene. Der flere instanser er oppgitt, kan det likevel forekomme samlet vurdering av hele boligtilbudet. En del kommuner opererer imidlertid fortsatt med en differensiert og øremerket boligmasse og tildelingsretten plassert hos hver enkelt av de sektorer/enheter som for øvrig har ansvar for helse og velferd for vedkommende gruppe.

Når team ikke benyttes, er ofte flere organer involvert (23 prosent av kommunene). Når ett organ alene er ansvarlig er dette enten enheter i bygg-og eiendomssektoren, et KF eller en stiftelse (11 prosent av kommunene) og, i følge Rambøll, overraskende sjeldent sosialkontor/NAV. Det forekommer også at denne oppgaven er overlatt til servicekontoret. Også her tyder data på at boligkontorenes betydning er underestimert i Rambølls undersøkelse.

Tildeling av startlån og bostøtte

Startlån, boligtilskudd og bostøtte omtales gjerne som Husbankordningene. Bostøtte er en regelstyrt ordning som verken fordrer strategiske beslutninger eller prioriteringer lokalt. Noen kommuner har egen bostøtteordning i tillegg. Denne er gjerne forbeholdt beboere i kommunale boliger og virker som et alternativ til subsidiert husleie. Vi har i denne oversikten ikke skilt ut boligtilskudd fordi dette nesten alltid tildeles av det samme organ som tildeler lån.

Startlån innebærer en viss risiko for kommunene ettersom de er garantister overfor Husbanken. Sentralt i kommunene vedtas omfang av slike lån og retningslinjer for tildeling. De gjelder blant annet inntektsgrenser og krav til betalingsdyktighet. Saksbehandlingen krever vurderinger og prioriteringer. De forvaltningsoppgaver vi her har betegnet «Tildeling av startlån» omfatter saksbehandlingen av søknader til denne låneordningen, fram til og med innstilling til det organ på ledernivå som formelt innvilger lånene – dersom ikke innvilgningen er delegert til saksbehandleren.

Som det framgår av tabell 3.1 organiserer kommunene denne saksbehandlingen på mange forskjellige måter. Vanligst er det å bruke sosialkontoret/NAV, som medvirker i nær halvparten av alle kommunene når det gjelder startlån. I mer enn halvparten av kommunene er sosialkontoret/NAV altså ikke involvert, og da er det enten bygg- og

eiendomsenheten eller servicekontoret som tildeler. Tverrfaglig team benyttes også i en del kommuner, og i noen er det rådmannen/den administrative ledelsen som har denne oppgaven.

Saksbehandlingen av bostøtten er i større grad lagt til sosialkontoret/NAV, som medvirker i 55 prosent av kommunene. Når bostøtten ikke saksbehandles av de samme organer som behandler startlån, er det ofte servicekontoret som har oppgaven.

Tildeling av booppfølging

Booppfølging består i første rekke av tjenester i hjemmet, tjenester som er nødvendige for at brukeren skal mestre det å bo selvstendig. Det er en forholdsvis ny type tjeneste i tillegg til de mer tradisjonelle, hjemmebaserte omsorgstjenestene. Mens målgruppene for de tradisjonelle hjemmetjenestene er eldre, funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede, er disse booppfølgingstjenestene utviklet for tidligere bostedsløse og andre som har såkalt liten boevne, som ledd i bekjempelsen av bostedsløshet. Disse tjenestene skiller seg fra de tradisjonelle hjemmebaserte tjenestene ved den store spennvidden i de behov de må dekke hos brukerne, og den tilsvarende heterogeniteten i de tjenester de må yte. Denne booppfølgingen blir som regel utført av personer og team ved siden av den mer ordinære kommunale hjemmetjenesten.

Som tabell 3.1 viser er det også her et svært mangfoldig mønster i den kommunale organiseringen. Sosialkontorene er det dominerende organ for tildeling av disse tjenestene, men også NAV, tverrfaglige team og bygge og eiendomskontorer benyttes, ikke så ofte alene men gjerne sammen med andre.

I kommuner som benytter et tverretatlig team til å tildele kommunale boliger, bli ofte også tildeling av booppfølging tildelt av det samme teamet, og vurdert samtidig med boligtildelingen.

3.3 Horisontal samordning og koordinering

Det boligsosial arbeidet er som tidligere nevnt kritisert for mangelfull koordinering og svak og utydelig ledelse (Riksrevisjonen 2008). Behovet for koordinering og samordning er en følge av fragmentert organisering. Hvilken form for samordning det er behov for avhenger av hvilken type fragmentering det dreier seg om. I kapittel 2.5 definerte vi to hovedformer for fragmentering; horisontal og vertikal. Horisontal fragmentering har vi

tre typer av. Den ene typen betegner de tilfeller der forvaltningen av ulike virkemidler på det operative nivået er spredt på flere forvaltningsorganer. Den andre typen betegner de tilfeller hvor en forvaltningsoppgave forbundet med et virkemiddel forvaltes av flere organer/enheter. Eksempler på det er både boliger og booppfølging, som begge kan bli tildelt av flere organer. Den tredje typen fragmentering betegner den organisatoriske splittingen av tilbyder- og utførerfunksjonene for ett og samme virkemiddel. I den kommunale boligsektoren er dette ofte realisert ved at tildeling av boliger er skilt fra utleie og andre forvaltningsoppgaver og plassert i forskjellige forvaltningsenheter. Vertikal fragmentering betegner den organisatoriske adskillelsen av forvaltningsoppgaver av operativ og strategisk karakter. I den grad det er et hierarkisk forhold mellom tilbyder og utfører kan den organisatoriske adskillelsen av disse funksjonene sekundært også betraktes som en vertikal fragmentering.

Disse formene for fragmentering skaper behov for samordning på tilsvarende områder. Den første formen for fragmentering fører til et behov for samordning av virkemidler rettet mot den enkelte søker/bruker (horisontal samordning). Denne samordningen har til oppgave å sikre at søkerens behov blir tilfredstilt på en optimal måte både for vedkommende og for kommunen. Klassiske samordningsutfordringer er tildeling av bolig eller lån, bolig og booppfølging.

Den andre typen horisontal samordning gjelder en nødvendig koordinering mellom forvaltningsorganer når flere forvalter ett virkemiddel. Det er særlig aktuelt ved tildeling av øremerkede boliger, som på kort sikt er et knapt gode. Poenget her er å få til en rasjonell utnyttelse av boligmassen, og å unngå at deler av boligmassen til en hver tid blir stående ledig.

Den tredje typen horisontal samordning gjelder de organisatoriske grep som kreves for å få til den informasjonsutveksling som er nødvendig mellom tildeler og utfører for at det skal la seg gjøre å levere skreddersydde løsninger. Dette er først og fremst et problem ved tildeling av boliger og booppfølgingstjenester. Den informasjonsutveksling det her er tale om, er ikke begrenset bare til tildelingsfasen, men angår også kanaler og rutiner for rapportering av resultater av en iverksatt politikk. Den samordningen vi snakker om omfatter også ansvarsdelingen mellom tildeler og utleier/utfører når det gjelder oppfølging av brukerne.

Den vertikale samordningen gjelder forholdet mellom de organer på det strategiske nivået som, bl.a. gjennom handlingsplaner og budsjett-

vedtak, bestemmer hvor store ressurser som stilles til rådighet – i form av økonomiske midler, tjenester og boliger, og de organer på det operative nivået som skal sette den vedtatte boligpolitikken ut i livet.

Samordning kan foretas på forskjellige måter. Det krever rutiner for informasjon og tilbakemeldinger som vi i begrenset grad har kunnet kartlegge her. Vi antar imidlertid at det har betydning hvordan oppgavene er fordelt mellom forvaltningsenheter. Kartleggingen avslører et svært mangeartet bilde av den kommunale organiseringen av det boligsosiale arbeidet, ikke bare med hensyn til hvor de ulike oppgavene er lagt, men også i fordelingsstrukturen. Å definere et sett av modeller for hvordan dette gjøres, har derfor vist seg vanskelig. Vi kan imidlertid vise noen eksempler på forskjellige måter å gjøre dette på.

Vi velger å begynne med samordning av tiltak overfor den enkelte søker (horisontal samordning av type 1), og konsentrerer oss om tildeling av bolig, startlån og booppfølging. Botilskudd tildeles av den samme etat/enhet som tildeler startlån. Om ikke formelt nødvendig, så er i praksis nesten alltid botilskudd kombinert med startlån. Langt flere mottar lån enn tilskudd.

Horisontal samordning av individrettede virkemidler

Våre intervjuer viser at koordineringen av virkemidler mot den enkelte søker ofte skjer gjennom uformell, personlig kontakt. Det kan foregå via telefon og e-post, men enklest direkte ved at aktuelle personer befinner seg i nærliggende kontorer. I følge de vi intervjuet, fungerer denne samordningen forholdsvis bra, bedre enn det bilde som tegnes i tidligere studier, for eksempel når det gjelder samordning av startlån og bostøtte. Tildeling av startlån og bostøtte blir faktisk sett i sammenheng med tildeling av lån. Kjøp av bolig ved hjelp av økonomisk støtte blir vurdert som alternativ til kommunal bolig. Likevel, så lenge samordning er betinget av egne initiativ fra medarbeidere, er det en sårbar situasjon. Som det framgår av tabell 3. 2 er det *formelle ansvaret* for tildeling av boliger og tildeling av startlån ofte spredt på forskjellige instanser.

Når tildeling av boliger, som er kommunens sentrale virkemiddel, skjer ved team, lettes samordningen. Om tildelingen av alle, eller de fleste, virkemidlene er tillagt en enhet og dennes leder, er også samordning gitt en organisatorisk forankring. I Porsgrunn er begge disse forholdene ivaretatt. Boliggruppen i Bygge-og eiendomsavdelingen tildeler lån og tilskudd, og er sekretær for teamet som tildeler både bolig og booppfølging. Bostøtten er imidlertid overlatt til servicekontoret.

Tilsvarende finner en i Kristiansand. Der er imidlertid boligavdelingen tilknyttet helse- og sosialtjenesten. I Moss har sosialkontoret tilsvarende rolle, med et samarbeid med avdelingen for rus- og psykiatri i tildeling av booppfølging. I Lunner er helse- og sosialenheten ansvarlig for og/eller medvirkende i alle oppgavene, her også bostøtteordningen.

Noe av samordningen svekkes når ikke alle boliger tildeles av samme enhet. Det er nokså vanlig, men dessverre ikke kartlagt i Rambøll-undersøkelsen, at noen boliger er skilt ut og lagt under en særomsorg. Det kan gjelde boliger til psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere, og ikke minst, trygde- og omsorgsboliger. Selv i kommuner med en sterk sentral ledelse av det boligsosiale arbeidet, som Tromsø, er omsorgs- og trygdeboliger skilt ut og tildeles utenom teamet. Det samme gjelder Fjell der sosialkontoret – sammen med leder av boligstiftelse – tildeler alle boliger ved hjelp av team, unntatt boliger til eldre. Når omsorgs- og trygdeboliger blir tildelt separat, er dette alltid ivaretatt av en avdeling innen helse- og omsorg.

I andre av våre case-kommuner er det tildelingen av booppfølging som skilles ut og foretas separat. Da legges tildelingen vanligvis til avdelinger med ansvar for rus og psykiatri innen helse- og omsorgstjenesten. Slik er det i for eksempel i Asker og i Skaun. Tilsvarende finner en i Randaberg og Vefsn. Der er ansvaret for booppfølging lagt til NAV som imidlertid også deltar i teamet som fordeler boligene. Her må vi imidlertid huske at i følge tabell 3.1 har sosialkontorene en dominerende posisjon når det gjelder tildeling av booppfølgingstjenester.

Mens det i mange av de nevnte kommuner er et boligkontor, eller en boligavdeling, som har det koordinerende ansvaret, kan det i andre kommuner være en boligkonsulent tilknyttet bygge- og eiendomsenheten eller sosialkontoret. I Nittedal er det boligkonsulenten tilknyttet enhet for eiendom som saksbehandler søknader om kommunal bolig. Dette behandles av et team med deltakelse fra NAV, som for øvrig har ansvaret for alle de individrettede virkemidlene.

Tønsberg skiller seg ut ved å la servicekontoret ha den sentrale koordineringen av de individrettede tilbudene.

Samordning mellom tildeler og utleier/utfører

Den tredje samordningsoppgaven vi nevnte, er den mellom de som saksbehandler og prioriterer de individuelle søkerne, og de som er ansvarlig for å forvalte bolig- og tjenestetilbudene. I Norge har

Kommunenes Sentralforbund vært en pådriver for å skille mellom bestiller og utfører i organiseringen av kommunenes virksomhet (KS 2004). Når det gjelder boliger, som i dette tilfelle, dreier det seg om å skille mellom de som forvalter/leier ut og de som tildeler bolig. I tabell 3.2 viser vi hvordan kommunene er fordelt etter hvilke enheter/organer som forestår bygging/forvaltning og tildeling av kommunale boliger.

Fordelingen av disse oppgavene varierer mye mellom kommunene. Som tidligere vist er forvaltningen av boligene ofte samlet, oftest i en bygge- og eiendomsavdeling/boligkontor, og tildelingen gjøres av et team (28 kommuner faller i denne gruppen). Klarest er dette når alle boliger forvaltes og leies ut av ett organ og alle boliger tildeles av et annet organ, fortrinnsvis et team. Et eksempel på det er Drammen der et kommunalt foretak eier og forvalter boligene som tildeles av et team ledet av boligkontoret ved sosialtjenesten. Tilsvarende finner en i Kristiansand, men der er det bolig-tjenesten ved helse- og sosialtjenesten som forestår tildelingen.

Tabell 3.2 viser at de fleste (136) kommuner har lagt oppgaven med bygging, kjøp og forvaltning av boliger til et bygge- og eiendomskontor. I de fleste av disse er tildelingen lagt til et annet organ; i 50 kommuner er tildelingen lagt til et team (alene eller sammen med andre), i 35 foretar bygge- og eiendomskontoret tildelingen sammen med andre enheter, og i 29 kommuner er verken bygge- og eiendomskontoret eller et team involvert i tildelingen.

I 22 kommuner har bygge- og eiendomskontoret det hele ansvaret for både byggforvaltningen og tildelingen. I vårt utvalg er det nærmest tilfelle i Rælingen.

Tilsvarende er det i kommuner som har valgt å legge bygging og forvaltning til KF eller stiftelse (Kristiansand, Fjell, Drammen, Moss). Tildeling er overlatt til andre enheter, men også der finnes det kommuner som har gitt disse enhetene ansvar både for bygging, forvaltning og tildeling.

Ski kommune er kanskje det klareste eksemplet på en konsekvent arbeidsdeling. Boligkontoret som er egen resultat enhet, bygger/kjøper og forvalter alle boligene, men har ikke noe med tildelingen å gjøre. Det er det sosialkontoret som står for. Derimot er det boligkontoret som tildeler lån, tilskudd og bostøtte.

Tabell 3.2 Kommuner fordelt etter hvilke(n) enhet(er) som tildeler boliger og hvilke(n) enhet(er) som har ansvar for å kjøpe og bygge boliger.

Kilde: Omkodinger av data fra Rambøll-undersøkelsen

| Tildele boliger | Bygge og kjøpe boliger | | | | | | | Andre kombin | Annet/ Uoppg | SUM |
|------------------|------------------------|-----|-----|----|-----|-----|---|--------------|--------------|-----|
| | Team | B&E | Sos | KF | Sti | Adm | | | | |
| Team | 8 | 28 | 1 | 5 | 2 | | | 5 | 8 | 57 |
| B&E | 1 | 22 | | | | | | 1 | 1 | 25 |
| Sos | | 7 | 2 | 1 | | | | 2 | 3 | 15 |
| NAV | | 2 | | | | | 1 | 1 | 0 | 4 |
| Serv | 1 | 4 | | | 1 | 2 | | 0 | 3 | 11 |
| KF | | | | 3 | | | | 0 | 1 | 4 |
| Sti/helse | | | | | 1 | | | 0 | 1 | 2 |
| Bok | | 1 | | | | | | 1 | 0 | 2 |
| Adm | | 2 | | | | 3 | | 2 | 0 | 7 |
| Oms | | 2 | | 1 | | | | 0 | 0 | 3 |
| Team / B&E | | 8 | | | | | | 4 | 1 | 13 |
| Team / B&E / Sos | | 4 | | | | | | 2 | 0 | 6 |
| Team / Sos | | 5 | | | 2 | | | 2 | 0 | 9 |
| Team / Sos / Ann | | 2 | | | | | | 0 | 0 | 2 |
| Team / Sos / Oms | | 2 | | | | | | 0 | 0 | 2 |
| Team / Oms | | 1 | | | 1 | 2 | | 2 | 1 | 7 |
| B&E / Ann | | 2 | | | | | | 0 | 0 | 2 |
| B&E / Oms | | 7 | | | | | | 1 | 0 | 8 |
| B&E / Sos | | 10 | | | | 1 | | 2 | 0 | 13 |
| B&E / Sos / Oms | | 2 | | | | | | 0 | 0 | 2 |
| B&E / Adm | | 2 | | | | | | 1 | 1 | 4 |
| Sos / Ann | 1 | 2 | | | | | | 0 | 1 | 4 |
| Sos / Adm | | 1 | | | | 2 | | 2 | 0 | 5 |
| Sos / Oms | | 4 | | | | | | 2 | 0 | 6 |
| Adm / Oms | | 1 | | | | 1 | | 0 | 0 | 2 |
| Andre kombinasj | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | | 7 | 11 | 22 |
| Annet/uoppg | 1 | 12 | 1 | 4 | 4 | 0 | | 16 | 17 | 55 |
| Sum | 12 | 136 | 4 | 15 | 11 | 12 | | 53 | 49 | 292 |

B&E = Bygge- og eiendomskontor

Sos = Sosialkontor

Serv = Servicekontor

KF = Kommunalt foretak

Stif = Kommunal stiftelse

Bok = Boligkontor

Adm = Administrativ/politisk ledelse

Oms = (Helse og) Omsorgsenhet

An = Annet

Andre kombinasjoner = Forskjellige kombinasjoner med kun en kommune i hver kategori

I andre kommuner er oppgavefordelingen ikke like konsekvent. Ofte er de som forvalter boligene også involvert i tildelingen. Et eksempel på dette er Porsgrunn der leder av boliggruppen er leder/sekretær for teamet som tildeler boliger og booppfølging og samtidig ansvarlig for forvaltningen av boligene, herunder husleiekontraktene. Det samme finner en i Tromsø.

Å delta i tildelingen er sjelden tilfelle der boligene forvaltes av et KF eller en stiftelse. Det kan forekomme, slik som i Fjell: Boligstiftelsen mottar der søknader om kommunale boliger og organiserer søkerlisten. Stiftelsen, ved lederen, koordinerer også et tildelingsutvalg med representanter for sosialtjenesten, rus- og psykiatritjenesten, helse- og omsorgstjenesten og barnevernet. Ifølge stiftelsens leder blir dette utvalgets anbefalinger som regel fulgt, men formelt er det lederen som fatter beslutningen om tildeling. Stiftelsen eier og vedlikeholder også omsorgsboligene i kommunen, men det er omsorgstjenesten som fordeler omsorgsboligene. Dette skillet mellom omsorgsboliger (og trygdeboliger) er som tidligere nevnt utbredt.

I de kommunene hvor vi har foretatt kvalitative intervjuer er forvaltning og tildeling grovt sett fordelt som vist i tabell 3.3. Grupperingen av kommunene i tabellen er først og fremst basert på hvem som har ansvar for bygging, kjøp og forvaltning, og dernest ut fra hvem som tildeler de kommunale boligene. En erfaring fra undersøkelsen er nemlig at det er de kommunale boligene som står mest sentralt i det kommunale boligsosiale arbeidet. Dette står for øvrig i kontrast til nasjonale dokumenter om boligpolitikk der betydningen av de kommunale boligene er tillagt nokså liten betydning (NOU: 2002: 2, St.meld. nr 23 (2003-2004)). Spesielt ser en det i den siste boligmeldingen.

I den første, og største gruppen (på 9 kommuner) er ansvaret for framskaffelse, bygging og kjøp, lagt til kommunens bygge- og eiendomsetat/enhet. I de fleste av disse 9 kommunene medvirker denne etaten/enheten også i tildeling. Det skjer ved deltakelse i teamene som tildeler, i noen kommune som sekretær for teamet. Andre steder skjer medvirkningen i direkte møter med det organet som har ansvaret for tildeling (Hamar). I noen kommuner er bygge- og eiendomsenheten ikke med i tildelingen (Grimstad, Asker).

Neste gruppe, av 5 kommuner, utgjøres av de som har et særlig sentralt boligkontor. (Lørenskog kunne alternativt tilhørt denne gruppen). En av disse kommunene er Ski der det som nevnt er prinsipiell motstand mot at boligkontoret skal ha noe ansvar for tildeling. I de øvrige er bolig-

kontoret også med ved tildelingen. Samtlige av «boligkontorskommunene» lar boligkontoret saksbehandle de økonomiske støtteordningene.

Tabell 3.3. Fordeling av oppgaver på forskjellige forvaltningsorganer. 1) kommunen har innført NAV, *) omsorgsboliger er unntatt, **) bostøtte er unntatt

Kilde: NOVA-undersøkelsen.

| Kommune | Framskaffe, forvalte | Tildele bolig | Økonomisk støtte | Tildele boppfølging |
|--------------|----------------------|---------------|------------------|---------------------|
| Hamar1) | B&E | NAV | Service** | NAV |
| Haugesund1) | B&E | Team** | Bk,B&E | NAV |
| Grimstad | B&E | Team** | Service** | Sosial |
| Lierne | B&E+Rådm | Team** | H&O | H&O |
| Asker1) | B&E | Team+Sos** | Sosial | H&O |
| Nittedal1) | B&E | Team+B&E | NAV | NAV |
| Rælingen | B&E | Bk+B&E | Sosial | Sosial |
| Lørenskog | B&E/Bk | Sosial+Bk** | Bk/B&E | Sosial |
| Randaberg1) | B&E | Team+BK | Boligk | NAV |
| Ski | Boligk | Sosial | Boligk | Sosial |
| Vefsn1) | Boligk | NAV+Bk** | Boligk | NAV |
| Skaun1) | Boligk | Team+Bk | Boligk | Adv.psyk.helse |
| Porsgrunn | Boligk | Team+Bk | Boligk | Team |
| Tromsø | Boligk | Team+Bk** | Boligk | Team |
| Kristiansand | KF | BkSos | BkSos** | BkSos |
| Moss | KF | Sosial | Sosial** | Sos/rus,psyk |
| Drammen | KF | Team+Bk | Sosial | Team |
| Molde | KF | Team+serv** | Team** | Sosial |
| Tønsberg | KF+B&E | Team+service | Service** | Team/Sos |
| Lunner | Stiftelse | Sos,H&O,Rus | H&O | H&O |
| Narvik1) | Stiftelse | Team+B&E** | NAV | Rus, psyk |
| Fjell | Stiftelse | Team** | Sosial | Sosial |

Resten av kommunene benytter et kommunalt foretak eller en kommunal stiftelse til å framskaffe og forvalte boligene. En av disse, Kristiansand, har et sentralt boligkontor lokalisert til helse- og sosialtjenesten, men som i motsetning til de andre med sentralt boligkontor, ikke medvirker i framskaffelse og forvaltning, kun til bestilling. En lignende praksis finner en i Moss og i Drammen. I Molde deltar heller ikke noen fra KF-et i tildelingen, men samarbeider med tildelingsansvarlig ved Servicetorget om plassering av beboere i bomiljøene. I Tønsberg er derimot KF-et med i

et tildelingsteam. Det er ikke stiftelsen i Lunner. Ordningen i Fjell er allerede beskrevet, der deltar stiftelsen i tildelingen også. Det samme er tilfelle i Narvik.

Boligkontorene tildeler også startlån og bostøtte. I flere andre kommuner er de økonomiske virkemidlene plassert i samme enhet som tildeler boligene, men like mange plasserer disse virkemidlene i andre enheter enn de som tildeler bolig, gjerne i sosialsektoren, noen ved servicekontoret.

Nærmere om oppgavefordelingen

Vår kvalitative studie viser eksempler på måter å fordele og samordne oppgavene i den boligsosiale politikken. Videre analyser av datamaterialet fra Rambøll-undersøkelsen kan belyse utbredelsen av forskjellige kombinasjoner av oppgaver og forvaltningsorganer. I tabell 3.4 viser vi hvordan kommunene fordeler seg på ulike kombinasjoner av forvaltningsoppgaver og forvaltningsorganer. Vi har begrenset oss til oppgavene; bygging og kjøp av boliger, tildeling av boliger og tildeling av startlån.

Tabell 3.4. Kommuner fordelt etter hvilke(n) enhet(er) som har ansvar for å kjøpe og bygge boliger, som tildeler boliger, og hvilke(n) enhet(er) som tildeler startlån. Kilde: Omkodinger av data fra Rambøll-undersøkelsen

| | | Startlån | | | | | | | | | | | |
|----------------|----------------|----------|---------|-----|--------|----|-----|-----|--------|--------|---------|-------|--------|
| Bygg/kjøp bol | Tild.bolig | Team | Team/oa | B&E | B&E/oa | Bk | Adm | Sos | Sos/oa | NAV/oa | Serv/oa | Uoppg | Totalt |
| Team | Team | 3 | | | | | | 2 | | | 2 | 1 | 8 |
| Team/oa | Andre | | | | | 2 | | 5 | | | 1 | | 8 |
| Team / B&E | Team/oa | 2 | | 3 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 3 | 1 | 16 |
| B&E | Team | 1 | | 8 | 2 | 1 | | 3 | 3 | 3 | 5 | 2 | 28 |
| B&E | Team/oa | 3 | 3 | 6 | 1 | | 1 | 8 | 3 | 1 | 3 | 1 | 30 |
| B&E | B&E | 1 | 1 | 4 | | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 5 | | 22 |
| B&E | B&E/oa | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 4 | 6 | 1 | 4 | 3 | 1 | 27 |
| B&E | Sos/NAV/oa | 1 | 1 | 3 | | | | 10 | 1 | | 1 | | 17 |
| B&E | Andre | 1 | | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 12 |
| B&E/oa | Team/oa | 2 | 4 | 1 | | 4 | 3 | 1 | | 2 | 2 | | 19 |
| B&E/oa | Andre | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 4 | 3 | 4 | 5 | 2 | 26 |
| KF/Stf | KF/Stf/oa | | 1 | 3 | | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | | | 12 |
| KF/Stf | Andre | 1 | | 1 | | 2 | 1 | 3 | | 3 | 3 | 2 | 16 |
| Sos/NAV/oa | Andre | 1 | | | | 1 | | 2 | 3 | | 1 | 3 | 11 |
| Adm | Andre | 2 | 2 | | 1 | | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 12 |
| Annet/uoppgitt | Annet/uoppgitt | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | | 6 | 1 | 3 | 5 | 4 | 29 |
| Totalt | | 23 | 16 | 38 | 14 | 13 | 22 | 60 | 21 | 27 | 41 | 17 | 292 |

B&E = Bygge- og eiendomskontor
 Sos = Sosialkontor
 Serv = Servicekontor
 Adm = Administrativ/politisk ledelse

Stf = Kommunal stiftelse
 KF = Kommunalt foretak
 Bk = Boligkontor
 /oa = og andre enheter

Fordelingen i tabell 3.4 bygger på kommunenes svar på hvem som har ansvar for de ulike oppgavene. Den enkle fordelingen er vist i tabell 3.1. Når kommunen har oppgitt flere enheter tar vi utgangspunkt i den som først er nevnt. Om dette er den viktigste kan vi ikke være sikre på. Framstillingen er forenkelt ved at forskjellige kombinasjoner av enheter er slått sammen til «oa» eller «andre». «Boligkontor» kommer alltid som tillegg her, ettersom dette ikke var en av de forhåndsoppgitte kategoriene, og er gruppert under Annet. Vi regner som nevnt med at boligkontor er en underreportert kategori, noe som støttes av sammenligning mellom de opplysninger som er gitt fra de samme kommuner til Rambøll og til NOVA.

Tabell 3.4 viser i første rekke at kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet ikke lar seg beskrive ved noen få modeller, selv med en viss forenkling. Bare én av kombinasjonene benyttes av så mange som 10 kommuner (kommuner hvor bygging/forvaltning av boliger utføres av B&E, boligtildeling av sosialkontor eller NAV, eventuelt også i kombinasjon med andre enheter, og startlån tildeles av sosialkontoret).

Det kan nevnes at organer som forestår bygging, kjøp og forvaltning av boliger også har et hovedansvar for tildelingen i knapt 30 prosent av kommunene, herav utgjøres vel halvparten av bygge- og eiendomsenheter. I 14 av disse kommunene er denne enheten dessuten medvirkende også ved tildeling av startlån.

Når tildeling av bolig skjer av et team, er imidlertid ofte også bygger/forvalter med i tildelingen. Direkte tall for hvor ofte det skjer har vi ikke.

3.4 Organiseringen av det boligstrategiske arbeidet

Her skal vi gi en kort oversikt over hvordan kommunene organiserer arbeidet med de boligstrategiske forvaltningsoppgavene. Hvordan disse oppgavene løses må antas å ha stor betydning for resultatet av den boligsosiale virksomheten samlet, og for effekten av de enkelte virkemidlene. De strategiske oppgavene løses naturlig nok primært på det strategiske nivået. Strategisk nivå henviser til de instansene som trekker opp rammene for kommunens tilbud på det boligsosiale arbeidet. Dette nivået, som vanligvis består av rådmannskontoret og/eller en plan- og utviklingsavdeling, er ansvarlig for formulering av målene for virksomheten, behovsvurderinger og planleggings- og kartleggingsarbeid. Det strategiske nivå anslår dermed behovet for husbankmidler og avgjør hvor

mange kommunale boliger som skal bygges. I tillegg er det strategiske nivået ansvarlig for den kommunale organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Det er dermed også ansvarlig for eventuelle endringer av denne organiseringen.

Det er ikke uvanlig at enkelte strategiske oppgaver kan være lagt til organer på det operative nivået. I enkelte kommuner, og da ikke bare i små kommuner, er rådmannen, og hans medarbeidere, også direkte involvert i noen av oppgavene på det operative nivået. Det dreier seg oftest om utbygging og kjøp av boliger, samt tildeling av startlån som jo kan innebære en økonomisk risiko for kommunen. Det er i dag sjeldent at politikere involveres direkte i saksbehandling, for eksempel i tildeling av boliger, og vi har derfor ikke sett på politiske organer som interessant i denne sammenheng.

Tabell.3.5. Plassering av ansvar for ledelse, kjøp og forvaltning, tildeling av bolig, og tildeling av startlån. Kommuner i utvalget for NOVA-studien.

| Navn kommune | Plan og ledelse | Bygge/kjøpe | Tildele bolig | Startlån |
|--------------|-----------------|-------------|---------------|-------------|
| Tromsø | Boligk | Boligk | Team+Bk | Boligk |
| Ski | Boligk | Boligk | Sosial | Boligk |
| Porsgrunn | Boligk | B&E/Boligk | Team+Bk | Boligk |
| Skaun | Boligk | B&E/Boligk | Team+Bk | Boligk |
| Vefsn | Boligk | Boligk | NAV+Bk | Boligk |
| Randaberg | Boligk | B&E | Team | Boligk |
| Lørenskog | Rådm. M.fl. | B&E | Sosial | Bk/B&E |
| Fjell | Rådm. M.fl. | Stiftelse | Team | Sosial |
| Kristiansand | BkSos | KF | BkSos | BkSos |
| Tønsberg | Rådm/Serv | KF | Team | Service |
| Molde | Rådmann | KF | Team+serv | Boligutvalg |
| Asker | Rådmann | B&E | Team+Sos | Sosial |
| Drammen | Rådmann | KF | Team+Bk | Sosial |
| Grimstad | Rådm. M.fl. | B&E | Team | Service |
| Nittedal | NAV | B&E | Team | NAV |
| Haugesund | NAV | B&E | Team | Boligråd |
| Narvik | NAV | Stiftelse | Team | NAV |
| Moss | Rådm. M.fl. | KF | Sos(Bk) | Sos(Bk) |
| Lunner | Rådm. M.fl. | Stiftelse | Sos,H&O,Rus | Omsorg |
| Hamar | Utvalg+rådm | B&E | NAV | Service |
| Lierne | Utvalg+rådm | Rådm+B&E | Team | Omsorg |
| Rælingen | Rådm. M.fl. | B&E | Boligk/B&E | Sosial |

I tabell 3.5 viser vi hvordan ansvaret for ledelse og koordinering er plassert i våre case-kommuner, sett i forhold til fordelingen av ansvaret for sentrale oppgaver på det operative nivået. Dette utvalget har nok et noe større innslag av boligkontor med sentral rolle, enn det som en ellers finner i norske kommuner. Vi skal imidlertid merke oss at det først og fremst er i kommuner som har boligkontor at både operative og strategiske oppgaver er plassert i samme organ. I vårt utvalg er det ellers bare i kommuner som har innført NAV at det er tilfelle.

Kommunene er anbefalt å utarbeide boligsosiale handlingsplaner, noe vel halvparten også gjør (se Rambøll). Det er planer som i varierende grad brukes aktivt i styringen, og planer som i varierende grad er godt forankret i hele organisasjonen. I våre intervjuer ble vi klar over at personer som selv oppfatter seg å ha en sentral rolle i de boligsosiale arbeidet på det operative nivået, ikke deltar i utredning om behov og handlingsalternativer, og kjenner lite til det som foregår på det strategiske planet. Hvor vanlig dette er, har vi imidlertid ikke grunnlag for å uttale oss om.

I disse kommuner synes også operative nivået å være svært godt involvert i det strategiske arbeidet. I Porsgrunn er ledelsen av det boligsosiale arbeidet i praksis delegert til boliggruppen i bygge- og eiendomsavdelingen. I tillegg til å lede og medvirke i alle sider av det boligsosiale arbeidet, har denne gruppen, og dens leder, en sentral rolle i utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner, samt oppfølging av dette i årlige budsjetter. Der brukes også BOKART aktivt i kartleggingen av boligsituasjonen til enhver tid.

Ski er en annen kommune som har lagt ledelsesoppgaver til ett kontor på det operative nivået, boligkontoret, som dertil er organisert som egen resultatenhet. Det samme har Tromsø, Randaberg, Skaun, Kristiansand og Vefsn.

Det som skiller ut disse kommunene er at de har opprettet en egen ledelse for hele det boligsosiale arbeidet. Andre kommuner har sentrale instanser og ledere for deler av dette arbeidet, som regel da det meste av det som ikke omfatter bygg- og forvaltning. I noen kommuner der NAV er innført, er det NAV som har denne lederoppgaven. (Nittedal, Haugesund, Narvik)

Mer vanlig synes det å være at rådmannen beholder ledelsesoppgavene på sitt kontor, og i varierende grad og på forskjellige måter involverer andre enheter. I noen kommuner får vi inntrykk av at

rådmannskontoret er nokså alene om dette, mens andre trekker inn enhetsledere for de berørte tjenestene og/eller en boligkonsulent.

Noen kommuner, som for eksempel Hamar, har etablert et sentralt råd eller utvalg, bestående av ledere og medarbeidere fra relevante enheter, og gitt dette rådet en sentral posisjon i planlegging og ledelse. Rådenes formelle og reelle posisjon er usikker. Det forekommer at slike råd mest spiller en rolle ad-hoc i utarbeidelse og eventuelt revidering av en boligsosial handlingsplan, men for øvrig er passive. Tverretatlige team er ellers noe kommunene for det meste benytter kun i forbindelse med tildeling av boliger og booppfølgingstjenester.

I våre intervjuer spurte vi om hvem som er ansvarlig for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Mange nølte med å besvare dette spørsmålet, og svarene kunne være svevende. Ettersom vi intervjuet personer med en sentral plass i det boligsosiale arbeidet, er dette oppsiktsvekkende og støtter en antagelse om svak eller usynlig ledelse. Det synes også å være meget mangelfullt utviklede rutiner for rapportering av resultater fra de boligsosiale tiltakene som er satt ut i livet til en overordnet ledelse på det strategiske nivået.

Våre data tyder på at mange kommuner *ikke* har en sentral ledelse for det boligsosiale feltet. I mange kommuner synes det også å være liten eller ingen kontakt mellom de som utarbeider de sentrale planene og de som forestår det daglige, praktiske arbeidet – mellom det strategiske og det operative nivået i den boligsosiale virksomheten. En konsekvens av dette er at den sentrale boligsosiale planleggingen i mange kommuner blir mindre erfaringsbasert enn den kunne ha blitt.

3.5 Organisasjonsmønstre

Variasjonen i måten å organisere det boligsosiale arbeidet på er drøftet i kapittel 2.5. Der drøftet vi også mulige kriterier for en inndeling av kommunene i noen hovedtyper for organisering av dette arbeidet. Prinsipielt er flere kriterier aktuelle i denne forbindelsen. Utfordringen består imidlertid i å bestemme hvilken vekt som bør tillegges de ulike kriteriene – først og fremst hvilke som bør tillegges størst vekt. Det forsøket på gruppering vi presenterer nedenfor baserer seg på fire kriterier; hvilke metoder for koordinering av virkemiddelbruken som er dominerende samlet sett, hvor i forvaltningsstrukturen sentrale koordineringsorganer er forankret, hvordan den nødvendige samordningen mellom tildeler og

utfører er løst og hvordan arbeidet med strategiske og operative forvaltningsoppgaver er samordnet. Det er imidlertid vanskelig å gruppere kommunene i noen få og entydige kategorier på grunnlag av disse kriteriene. Ved den grupperingen i fire modeller som vi presenterer nedenfor er vektleggingen av disse kriteriene i stor grad basert på skjønn. Vi mener likevel de representerer noen sentrale alternativer i måten å organisere et helhetlig boligsosialt arbeide på. Hvor ofte de forekommer, vet vi strengt tatt ikke. De forekommer sjeldent i «ren» form, og er mer å betrakte som idealtyper. Grunnlaget for modellene er i hovedsak NOVA-undersøkelsen.

Modell 1. Samforvaltning og samordning i regi av boligkontor/ boligavdeling

I denne modellen forvaltes de fleste virkemidler på det operative nivået av et boligkontor organisert som egen resultatenhets, eller av en boligavdeling/ et boligkontor plassert i bygge- og eiendomsenheten. I sistnevnte tilfelle er kontorets reelle rolle gjerne sterkere enn det formelt ser ut til. Boligavdelingen/kontoret har ansvaret for å bygge, kjøpe og forvalte boliger, og er vanligvis saksbehandler/sekretær for et tverretattlig tildelingsteam, i noen tilfeller også formell beslutningsfatter. Modellen er karakterisert av en høy grad av samforvaltning av virkemidlene på det operative nivået. En slik organisering betyr større boligfaglige miljøer. Det legger tilrette for en høy grad av samordning av arbeidet med de strategiske og operative oppgavene i regi av dette boligkontoret/denne avdelingen

Eksempler på denne modellen finner en i form av egen resultatenhets i Tromsø og i Ski, som del av et bygge- og eiendomskontor i Porsgrunn, Randaberg, Lørenskog, Skaun og Vefsn. I en av kommunene i utvalget, Fjell, har boligstiftelsen en rolle som har likhetstrekk med boligkontormodellen.

Modell 2. Samforvaltning i regi av boligkontor/boligavdeling utenfor teknisk sektor

Det typiske for denne modellen er et boligkontor/en avdeling plassert i enhet for helse/sosiale tjenester, eventuelt i NAV. Her har boligkontoret rollen som bestiller, og er gitt ansvaret for tildeling av alle tjenester overfor publikum, inkludert boliger. Ansvaret for boligbygging og forvaltning av boligmassen ivaretas av bygge - og eiendomskontoret, eller

gjørne også av et KF eller en stiftelse. Det er svak, eller ingen, formell samordning mellom tildeler og utfører i denne modellen. Men også her er boligkontoret kommunens sentrale organ i boligarbeidet, med ansvar også for (en del av) de strategiske oppgavene. En variant av denne modellen er at dette kontoret er plassert i serviceenheten.

Eksempler på organisering etter modell 2 finner en i Kristiansand (forankring i helse- og sosial) og i Tønsberg (forankring i servicekontoret).

Modell 3. Samordnet virkemiddelbruk på operativt nivå

I denne modellen er alle, eller de fleste av virkemidlene rettet mot boligsøkere samordnet i en avdeling/et kontor, vanligvis i helse/ sosialsektoren. Avdelingen fordeler økonomiske støtteordninger og er sekretær og saksbehandler for boligtildelingen som foretas av et tverretattlig team. Teamet behandler også booppfølging i sammenheng med boligtildelingen.

Avdelingen/kontoret har ikke ansvar for bygging og forvaltning, og er lite involvert i det strategiske arbeidet som ivaretas på rådmannsnivå, eventuelt også ved et ad-hoc sammensatt team.

Denne modellen, som kan sees som en metode for å motvirke manglende samordning av virkemidlene på operativt nivå, finner vi i Asker, Drammen, Grimstad og Molde (servicekontoret). Det er en modell som også er noenlunde dekkende for en del av kommunene som har innført NAV, som Nittedal, Haugesund og Narvik.

Modell 4. Uformell samordning av virkemidlene

I denne modellen er virkemidlene fordelt på forskjellige enheter i kommunene. Samordningen skjer først og fremst ved konsultasjoner, basert på personlige relasjoner. Det operative nivået er svakt representert i det strategiske arbeidet. Den fragmenterte organiseringen er typisk for flertallet av kommunene. I denne modellen er de operative oppgavene fragmentert, men forsøkt samordnet gjennom personlige kontakter. Dette er for øvrig en modell som i praksis er utformet i mange varianter. Noen kommuner benytter for eksempel egne utvalg for å bistå i det strategiske arbeidet (Hamar).

Kommuner som faller utenfor disse fire modellene har en fragmentert organisering og enda mindre samordning enn i modell 4. Fra det materialet vi har fra Rambøll-undersøkelsen er det vanskelig å fastslå hvor mange som kommer i hver av gruppene, men vi tror flertallet befinner seg i modell 4.

4 Årsaker til variasjon i organisasjons- løsninger

4.1 Hva kan vi forklare?

Analysene i kapittel 3 bekrefter stort sett det bildet vi hadde av den boligsosiale organiseringen på forhånd; fragmenterte løsninger innen de enkelte kommuner, hyppig bruk av tverretatlige tildelingsteam for å overvinne de samordningsproblemer som fragmenteringen skaper, og stor variasjon kommunene imellom med hensyn til hvordan de har organisert dette arbeidet.

Her skal vi se nærmere på hva årsakene kan være til fenomenene «fragmentert organisering innen kommunene» og «forskjell i organisering mellom kommunene». Disse fenomenene henger sammen, men vi skal være oppmerksomme på at det dreier seg om ulike fenomener. At vi har å gjøre med en fragmentert organisering sier ikke alt om organiseringen. Om alle forvaltningsoppgaver på det boligsosiale området var plassert i ett forvaltningsorgan (en ikke-fragmentert løsning) i alle kommuner, ville vi fremdeles ha en interessant forskjell mellom kommunene med hensyn til hvilket forvaltningsorgan dette var. For å gi et fullstendig bilde av den boligsosiale organiseringen i kommunene, må den beskrives etter flere dimensjoner, jfr. drøftingen i kapittel 2.5.

En måte å studere disse fenomenene på – en måte som passer med våre data – er å søke å belyse det mer generelle spørsmålet om hvilke faktorer som disponerer for mer eller mindre fragmentering, og hvilke faktorer må kunne antas å være medvirkende årsaker til at det boligsosiale arbeidet i kommunene er organisert henholdsvis likt og ulikt, snarere enn å finne årsakene til de konkrete måter dette arbeidet er organisert ulikt på.

Våre intervjudata belyser spørsmålet om årsaker til ulik organisering gjennom flere spørsmål om eventuelle omorganiseringer; hva de gikk ut på, årsaker til at de ble satt i gang, hvem som var initiativtakere, hva man aktet å oppnå og hva man oppnådde. Både disse dataene og data fra de boligsosiale handlingsplanene er rimeligvis best egnet til å belyse betydningen av faktorer som har vært argumenter i lokale omorganiseringsaker (Det vil ofte være antatt gunstige effekter av en omorganisering; som større brukervennlighet, bedre mulighet for samordning av virkemiddel-

bruken, mer rasjonell organisasjon og lignende) – eller faktorer man har måttet ta stilling til (som innføring av en bestiller-utfører modell for eksempel). De er lite egnet til å belyse betydningen av faktorer man ikke har herredømme over lokalt, som strukturelle faktorer for eksempel.

I arbeidet med dette prosjektet har det slått oss at kommuner som ut fra strukturelle egenskaper er ganske like (og dessuten ofte også er nabokommuner) kan være svært ulike med hensyn til hvordan de har organisert det boligsosiale arbeidet. Og motsatt; at kommuner som er ganske ulike kan ha organisert dette arbeidet svært likt. Dette antyder at andre faktorer enn strukturelle egenskaper ved kommunene kan ha mye å si for hvordan det boligsosiale arbeidet blir organisert. En annen forklaring på at det er slik, kan være at valget av organisasjonsmåte skjer mer tilfeldig, og ikke er basert på mer omfattende utredninger med formål å finne den beste løsning – hvordan en slik løsning nå enn måtte være definert. At man bruker lite tid og krefter på å finne den beste løsningen for organiseringen av det boligsosiale arbeidet kan ha to grunner; 1) dersom dette arbeidet i utgangspunktet er svært fragmentert organisert, er det kanskje ingen som føler ansvar for å utrede dette spørsmålet; 2) det kan av ulike grunner være en vanlig oppfatning i kommunene om at organiseringen av dette arbeidet betyr lite for hvilken effekt de boligsosiale virkemidlene har.

4.2 Faktorer som har betydning for organiseringen

Rent generelt må det være slik at faktorer som varierer fra kommune til kommune partielt sett også må kunne antas å medføre ulikhet mellom kommunene med hensyn til organiseringen av den boligsosiale virksomheten, i den grad de overhodet har noen virkning på dette området. Faktorer som berører kommunene likt – skaper likhet i tilpasningsbetingelsene – må vi anta disponerer for likhet i organisering. Faktorer som kan ha betydning for hvordan det boligsosiale arbeidet blir organisert kan grupperes i følgende grupper:

- Kjennetegn ved kommunene
- Overordnede føringer på organiseringen
- Ytre rammer og tilpasningsbetingelser
- Egenskaper ved virkemidlene
- Personrelaterte forhold

Kjennetegn ved kommunene

Her tenker vi først og fremst på demografiske, økonomiske og næringsmessige forhold, inntektsnivå og -fordeling, boligmarkedet og boligsosiale utfordringer. Men her må vi også ta med kjennetegn ved kommunenes administrasjon og ledelse, kommunal økonomi, partipolitisk flertall, boligsosiale ambisjoner og lignende. Kjennetegn ved kommunene og deres administrasjon og ledelse kan variere mye fra kommune til kommune, men behøver ikke å gjøre det. De fleste kommuner vil være like med hensyn til noen av disse faktorene, men ulike med hensyn til andre.

Overordnede føringer på organiseringen

Her tenker vi på føringer på måten å organisere kommunal virksomhet på generelt, men også føringer rettet mot boligsektoren, som utgår fra overordnet myndighet. Slike føringer vil ha en likhetsskapende effekt på organiseringen. Deres betydning vil variere alt etter om de er forankret i vedtak eller har karakter av retningslinjer, anbefalinger eller veiledninger (for boligsosiale handlingsplaner for eksempel). Her gjelder imidlertid også det kommunale selvstyret. Verken to-nivå-modellen eller bestiller-utfører-modellen er innført i alle kommuner. Dessuten gir begge disse reformene stort spillerom for kommunene til å lage egne tilpasninger. NAV-reformen gir også kommunene stort spillerom for å lage egne løsninger ut over den lovbestemte minsteløsningen.

Ytre rammer og tilpasningsbetingelser

Føringer fra ytre miljøer utøvd gjennom øremerkede tilskudd og lignende vil ha en likhetsskapende effekt på organiseringen av det boligsosiale arbeidet, alt etter i hvilken grad føringene er direkte rettet mot organiseringen på dette området, og kommunenes respons på disse tiltakene. Vedrørende betydningen av (kontekstuelle) rammer tenker vi på at organisasjoner som konkurrerer på et marked har en tendens til å bli like, som en effekt av konkurransen, jfr. Amundsen og Kongsvik (2008). Når det gjelder den boligsosiale virksomheten har de kommunale leverandører monopol. Her har vi heller ikke noen automatisk virkende mekanismer med tilsvarende effekt. I den grad kommunene deltar i nettverk hvor formålet er erfaringsutveksling og læring av gode løsninger, vil det kunne virke likhetsskapende på organiseringen. Innføring av

resultatbasert målstyring har vel også som hensikt å erstatte den manglende konkurransen på dette området. I hvilken grad denne styringsmodellen er innført, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har hatt, er vanskelig å bedømme.

Egenskaper ved virkemidlene

Vi må generelt holde åpent for at egenskaper ved boligvirkemidlene kan ha betydning for hvordan de blir organisert. Her skal vi merke oss at de dels dekker ulike boligrelaterte behov; behov for (tilpasset) bolig, behov for lavere bokostnader og behov for booppfølging. De kan produseres – og tildeles – uavhengig av hverandre – teknisk sett. Dette åpner for fragmenterte løsninger innen de enkelte kommuner. Vi har sett at den boligsosiale virksomheten i omfang (antall årsverk) er en liten sektor. Dette kunne man tro disponerte for samforvaltning av disse virkemidlene i en etatlignende modell. Det åpner imidlertid også for å forvalte boliger for bestemte målgrupper sammen med det øvrige omsorgstilbudet til disse målgruppene, hvilket gir en fragmentert organisering.

Personrelaterte forhold

Eksistensen av nøkkelpersoner i den boligsosiale forvaltningen kan bare antas å ha som konsekvens organisatoriske særordninger, i den grad det overhodet vil ha konsekvenser for organiseringen.

4.3 Betydningen av kommunestørrelse

I rapporten fra Rambøll-undersøkelsen blir både kommunenes størrelse og andre kjennetegn ved kommunene tillagt vekt som forklaring på forskjellene i kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet. Det er vanskelig å tolke Rambøll-rapportens analyser av hva kommunale kjennetegn betyr for organiseringen. Resultatet avhenger både av hvilke virkemidler/forvaltningsoppgaver, og hvilke kjennetegn ved kommunene, vi ser på.

Det er nærliggende å anta kommunestørrelsen (folketallet) særlig vil gi seg utslag for organiseringen av den kommunale boligutleien. Større folketall betyr potensielt flere etterspørrere etter kommunale boliger, både i ulike målgrupper og samlet sett. Det betyr sannsynligvis også en større, og mer spesialisert, kommunal boligsektor, og en større og mer profesjonell boligadministrasjon. At alt dette disponerer for ulike måter å

organisere dette arbeidet på synes svært sannsynlig; hvilke forskjeller det gir opphav til er det imidlertid vanskelig å ha en godt begrunnet mening om.

Vi skal her se nærmere på betydningen av kommunens størrelse (folketall) på basis av våre rekodinger av datamaterialet i Rambøll-undersøkelsen. Vi vil se på tre forvaltningsoppgaver: Skaffe tilveie (bygge og kjøpe) boliger, tildeling av boliger og tildeling av startlån.

Tabell 4.1: Plassering av bygging/kjøp av kommunale boliger i ulike forvaltningsorganer etter kommunestørrelse. Tallene indikerer for hvert forvaltningsorgan andelen som alene utfører denne oppgaven (1. linje), og andelen som medvirker (2. linje). Tall i prosent. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen

| Kommunens størrelse | | | | | | |
|---------------------|-------|--------|---------|--------|------|------|
| Bygge/kjøpe | Liten | Mindre | Middels | Større | Stor | Alle |
| Team | 8 | 7 | | | 2 | 4 |
| medvirker | 8 | 9 | 5 | 8 | | 7 |
| Bygg/Eiendom | 54 | 46 | 50 | 38 | 46 | 47 |
| medvirker | 16 | 19 | 21 | 33 | 15 | 21 |
| Sosial | | 1 | 0 | 2 | 5 | 1 |
| medvirker | 5 | 7 | 0 | 2 | 15 | 6 |
| NAV | | | 3 | | | 0 |
| medvirker | | 2 | 8 | 5 | 2 | 3 |
| Servicekontor | | | | | | |
| medvirker | | 1 | 3 | 2 | | 1 |
| Komm.foretak | 2 | 3 | 8 | 5 | 12 | 5 |
| medvirker | | 1 | | 0 | 10 | 2 |
| Stiftelse | 3 | 2 | 8 | 5 | 2 | 4 |
| medvirker | | 6 | 5 | 10 | 10 | 6 |
| Boligkontor | | | | | | |
| medvirker | | | | 2 | 7 | 1 |
| Adm.ledelse | 5 | 10 | 3 | | | 4 |
| medvirker | 8 | 1 | | 10 | | 4 |
| Annet | 10 | 11 | 5 | 16 | 2 | 10 |
| Sum | 117 | 126 | 118 | 136 | 129 | 126 |
| Antall kommuner | 63 | 89 | 38 | 61 | 41 | 292 |

Når det gjelder bygging og kjøp av kommunale boliger skal vi først og fremst merke oss at dette er en oppgave som ivaretas av bygge- og eiendomsetater, jfr. tabell 4.1. Ellers skal vi merke oss at det er relativt små forskjeller mellom kommunene med hensyn til størrelse. Den mest markerte forskjellen er at store kommuner oftere benytter kommunale foretak til denne oppgaven. Der finner en også i enkelte tilfeller

medvirkning fra boligkontor. Dette gjenspeiler naturligvis at dette er organer som først og fremst finnes i de største kommunene. I de minste kommunene ser vi at denne oppgaven oftere er lagt til et team eller til rådmannen. At rådmannen/den administrative ledelse brukes til denne oppgaven i de minste kommunene, er trolig en effekt av at dette er en oppgave av beskjeden størrelse, og/eller at man ikke har andre organer med relevant kompetanse.

Tabell 4.2: Plassering av tildeling av kommunale boliger i forvaltningsorganer etter kommunenes størrelse. Tallene indikerer for hvert forvaltningsorgan andelen som alene er tillagt denne oppgaven (1.linje), og andelen som medvirker (2.linje). Tall i prosent. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen

| Tildeler bolig | Liten | Mindre | Mellomstor | Større | Stor | Totalt |
|-----------------|-------|--------|------------|--------|------|--------|
| Team | 13 | 18 | 18 | 23 | 29 | 20 |
| medvirker | 19 | 25 | 29 | 28 | 20 | 24 |
| Bygg/Eiendom | 14 | 11 | 5 | 5 | 2 | 9 |
| medvirker | 10 | 8 | 13 | 13 | 7 | 10 |
| Sosial | 6 | 4 | 3 | 7 | 5 | 5 |
| medvirker | 22 | 27 | 29 | 20 | 29 | 25 |
| NAV | | 1 | | 5 | | 1 |
| medvirker | 2 | 8 | 13 | 11 | 12 | 9 |
| Service | 10 | 4 | 3 | | | 4 |
| medvirker | 2 | 8 | 8 | 7 | | 5 |
| Komm.foret | 3 | 1 | 3 | | | 1 |
| medvirker | | 3 | 3 | | 10 | 3 |
| Stiftelse | 2 | | | 2 | 0 | 1 |
| medvirker | 2 | 3 | 3 | 7 | 10 | 4 |
| Boligkontor | | | | | 5 | 1 |
| medvirker | | | | 2 | 12 | 2 |
| Adm.leder | 3 | 2 | 3 | 3 | | 2 |
| medvirker | 5 | 6 | | 2 | | 3 |
| Omsorg | 2 | 1 | | 2 | | 1 |
| medvirker | 6 | 11 | 11 | 21 | 2 | 11 |
| Annet/uoppg | 8 | 7 | 5 | 3 | 7 | 6 |
| Sum | 127 | 149 | 147 | 159 | 151 | 147 |
| Antall kommuner | 63 | 89 | 38 | 61 | 41 | 292 |

Når det gjelder tildeling av boliger kan vi først og fremst merke oss at det i alle kommunegruppene er stor spredning både med hensyn til hvilke organer som har eneansvaret for, og som medvirker til denne oppgaven, jfr. tabell 4.2. Tverretatlige team og sosialkontor er oftest tildelt denne

oppgaven. Variasjonen med kommunestørrelse er beskjedent; team brukes minst i de aller minste kommunene, mens bygge- og eiendomsetaten brukes mest der. Også her er det i store kommuner en finner at oppgaven i enkelte tilfeller er gitt til et boligkontor, eller at det medvirker. Ingen av de store kommunene benytter servicekontoret til dette.

Tabell 4.3: Plassering av tildeling av startlån i forvaltningsorganer etter kommunenes størrelse. Tallene indikerer for hvert forvaltningsorgan andelen som alene er tillagt denne oppgaven (1.linje), og andelen som medvirker (2.linje). Tall i prosent. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen

| Startlåntild | Størrelse | | | | | |
|-----------------|-----------|--------|------------|--------|------|------|
| | Liten | Mindre | Mellomstor | Større | Stor | Alle |
| Team | 6 | 10 | 8 | 10 | 5 | 8 |
| medvirker | 3 | 4 | 11 | 6 | 5 | 5 |
| Bygg/Eiendom | 8 | 9 | 18 | 13 | 24 | 13 |
| medvirker | 6 | 7 | 5 | 10 | 5 | 7 |
| Sosial | 33 | 23 | 21 | 8 | 10 | 20 |
| medvirker | 15 | 16 | 3 | 8 | 10 | 12 |
| NAV | 5 | 10 | 3 | 10 | 10 | 8 |
| medvirker | 5 | 3 | 3 | 2 | 5 | 3 |
| Service | 9 | 11 | 16 | 17 | 10 | 12 |
| medvirker | 3 | 7 | 8 | 10 | 2 | 6 |
| KF | | | | | | 0 |
| medvirker | 2 | 1 | | | | 1 |
| Boligk | | 1 | | 8 | 17 | 4 |
| medvirker | | 1 | | | 5 | 1 |
| Adm | 12 | 7 | 13 | 5 | 2 | 8 |
| medvirker | 11 | 5 | | 3 | | 5 |
| Annet/uoppg | 3 | 4 | 8 | 10 | 5 | 6 |
| Sum | 120 | 120 | 116 | 117 | 115 | 118 |
| Antall kommuner | 66 | 91 | 38 | 63 | 41 | 299 |

Også når det gjelder startlån er det stor spredning, jfr. tabell 4.3. Sosialkontoret og bygge- og eiendomsetaten er de mest brukte organene til denne oppgaven. Her er det imidlertid tendens til en større variasjon etter kommunestørrelse. Bruken av sosialkontoret blir redusert med størrelse på kommunen, mens det motsatte er tilfelle for bygge- og eiendomsetaten. Ellers skal vi her merke oss at dette er en oppgave som rådmannen/administrasjonen ofte tar seg av i de minste kommunene, og en oppgave som nesten hver femte av de største kommunene har plassert i boligkontoret.

Det er vanskelig å trekke entydige og klare konklusjoner av disse analysene. Variasjonen i organisasjonsløsning avhenger av hvilken forvaltningsoppgave det dreier seg om. Det ser ut som kommunestørrelse forklarer en relativt beskjeden andel av den observerte variasjonen for alle disse tre forvaltningsoppgavene, kanskje unntatt tildelingen av startlån. Men så må vi huske at her har vi bare foretatt bivariante analyser. Hvilke resultater mer omfattende multivariate analyser hadde gitt, vet vi ikke.

4.4 Historisk perspektiv

Den organisasjonsstrukturen vi står overfor på dette området i de enkelte kommuner i dag, vil normalt ikke være resultatet av et enkelt vedtak, og eller ikke være etablert ved en enkelt operasjon. Vi står her overfor virkemidler etablert på ulike tidspunkter, mer eller mindre betinget av og koordinert med hverandre, og som underveis – fra etableringen og fram til i dag – er tilpasset skiftende betingelser og krav, både når det gjelder organisasjonsstruktur og de goder og tjenester som produseres. Når dette fenomenet skal studeres er det derfor naturlig å anlegge et historisk perspektiv med fokus på den boligsosiale organisasjonens genese og utvikling: Når ble de ulike virkemidler introdusert? Hvorfor ble de introdusert – og hvor ble de forankret? Hvilke endringer har organiseringen gjennomgått, og hva har vært de viktigste årsakene til disse endringene?

Den kommunale boligutleien har aner tilbake til tiden rundt første verdenskrig. Den har omfattet ordinære leieboliger leid ut etter ansiennitet, trygdeboliger, personalboliger og boliger knyttet til og forvaltet av ulike særomsorger, fram til dagens situasjon. De boligøkonomiske virkemidlene – både de statlige og kommunale – er av nyere dato. Det siste skuddet på stammen er booppfølgingstjenestene (introdusert i St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom). Den boligsosiale virksomheten er etablert over en lang periode hvor det sentrale elementet i den kommunale boligpolitikken var boligproduksjonen.

I denne perioden – inntil den store omorganiseringsbølgen slo inn over landet på 1990-tallet – var den vanlige måten å organisere kommunal virksomhet på etatsformen. Etatsmodellen er en måte å organisere offentlig virksomhet på hvor alle offentlige tiltak med direkte betydning for resultater og måloppnåelse på bestemte områder av den offentlige velferdspolitikken blir samordnet og underlagt en enhetlig ledelse i organisasjoner (etater) som er gitt hovedansvaret for måloppnåelsen på

hver sine områder av velferdspolitikken. Vi snakker om skole-, skatte-, sosial- og helseetater og tekniske etater, hver med en rådmann på toppen av en hierarkisk fagadministrasjon som igjen er underordnet hver sine politiske hovedutvalg i kommunene.

Siden 1990-tallet har et stort antall kommuner gjennomført endringer av organisasjonsstrukturen som har hatt konsekvenser også for organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Vel en fjerdedel av kommunene har foretatt en funksjonsspesialisering av virksomheten i enhetene på det operative nivået, slik at bestiller- og utførerfunksjonene er skilt fra hverandre og plassert i ulike enheter, jfr. Rambøll-rapporten. Når det gjelder utleien av boliger er dette gjort ved at søknadsbehandlingen og tildelingen er skilt fra utleier- og eiendomsforvalterfunksjonen og plassert i forskjellige forvaltningsorganer. Det er ikke overraskende at dette er gjort slik at tildelingen er plassert i organer/etater med ansvar for sosial-, omsorgs- og velferdssaker, og at forvaltningsoppgavene knyttet til selve utleievirksomheten er plassert i organer/etater for teknisk virksomhet, bygg og eiendom, jfr. Rambøll-rapporten, og tabell 3.1 i kapittel 3. Denne rapporten viser forøvrig at det – når det gjelder de boligsosiale virkemidlene – først og fremst er innen boligutleievirksomheten man har skilt bestiller- og utførerfunksjonene og dessuten plassert dem i organer tilhørende forskjellige etater. Bestilling og utføring er ofte skilt også når det gjelder booppfølgingstjenester. Her ser det imidlertid ut til at disse funksjonene plasseres innen samme etat, men i spesialiserte bestiller- og utførerenheter.

Overgangen fra etatsorganisering til en organisering etter en to-nivå modell har også foregått i denne perioden. I dag er de fleste kommuner organisert etter en to-nivå modell – vel 80 prosent ifølge Rambøll-rapporten. I denne organisasjonsstrukturen består det operative nivået av et større eller mindre antall «resultatenheter» som er ansvarlige overfor – og rapporterer til – et strategisk nivå bestående av et stabsorgan ledet av en kommunal administrasjonssjef som den øverste administrativt ansvarlige. Resultatenhetene i to-nivå-strukturen er også avgrenset fra hverandre på basis av de oppgaver de er gitt ansvaret for å løse. To-nivå-modellen i seg selv impliserer ikke noen enhetlig måte å foreta denne avgrensningen på, og antallet resultatenheter kan variere mye mellom kommuner av samme størrelse. Konsekvensen av alt dette er at både antallet resultatenheter, og hvilke oppgaver de arbeider med – og har ansvaret for – varierer mye fra kommune til kommune. Det betyr også at enheter/ organer med samme betegnelse ofte kan ha ansvaret for svært forskjellige oppgaver.

Noen kommuner praktiserer en tillempet to-nivå-modell (toogenhalv-nivå-modell, ca 10 prosent ifølge Rambøll-studien). Det vil si at man har innført et mellomledd mellom det operative og det strategiske nivået, et ledd som samordner virksomheten i og rapporteringen fra resultatenheter som har ansvar for beslektede tema.

Den siste store organisasjonsreformen i offentlig sektor som også berører organiseringen av den boligsosiale virksomheten i kommunene, er NAV-reformen, som vi skal drøfte i neste kapittel.

Sett på denne bakgrunnen ville det være nærliggende å anta at også boligvirksomheten opprinnelig var organisert etter etatmodellen, og at den siden har vært gjennom den samme utviklingen som andre etater; fra en tilstand hvor de boligpolitiske virkemidler ble plassert i en enhetlig boligetat etter hvert som de ble etablert, til en tilstand karakterisert av at boligpolitiske virkemidler er plassert i en (eller noen få) resultatenheter hvor dekking av spesifikke boligbehov er dominerende, og hvor forvaltningsoppgaver er lagt til ulike enheter etter hvorvidt de har en bestiller- eller en utførerfunksjon. Det er imidlertid ikke tilfelle. Organiseringen av den boligpolitiske virksomheten i kommunene har hatt et helt annet utviklingsforløp. Før omorganiseringsbølgen på 1990-tallet finner vi kun et fåtall kommuner der arbeidet med de viktigste boligoppgaver var plassert i en egen boligetat. En av disse kommunene var Oslo, men heller ikke der var alle boligoppgaver plassert i en etat. Den boligetaten man hadde her var ledet av en boligrådmann som hadde hånd om forvaltningen av den eksisterende boligmassen og hadde tildelingsretten i en stor del av boligbyggelagens nybygging. Byggingen av nye boliger sorterte under tekniske etater og etater for byutvikling og planlegging. Nybyggingen skjedde forøvrig i nært samarbeid med boligkooperasjonen – OBOS og USBL, jfr. Hansen og Guttu (2000). I tillegg ble en del av den offentlig eide boligmassen i Oslo forvaltet av særomsorger for bestemte målgrupper.

Når det gjelder kommunale boliger generelt, ser det ut til at forvaltningen av dem har foregått på to ulike måter, etter formålet med utleievirksomheten. Boliger skaffet til veie for utleie til «vanlige folk» ble forvaltet av tekniske etater/ bygge- og eiendomsetater, som har vært de naturlige organer for forvaltning av selve bygningsmassen. Boliger for folk med bestemte boligbehov har enten vært etablert og forvaltet av ulike særomsorger (aldershjem, eldreboliger, boliger for psykisk utviklingshemmede og lignende), eller forvaltet på grunnlag av øremerking av deler av den ordinære boligmassen for bestemte målgrupper. Denne øre-

merkingen har fra år 2000 vært hjemlet i klausuleringsbestemmelsene i § 11 i husleieloven, jfr. faktaboks nr. 5 i kapittel 2.2. Boliger klausulert for bestemte grupper har ofte hatt separate tildelingsorganer.

Siden 1990-tallet er det skjedd store endringer i kommunenes boligpolitiske engasjement. Det har skjedd en vektforskyvning både med hensyn til mål og virkemidler, fra boligbygging og -forsyning til fordel for tiltak rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette har bidratt til at boligpolitikken har fått en mer utpreget sosialpolitisk karakter enn før, noe som igjen har hatt betydning for hvordan kommunene har organisert utleien av sine kommunale boliger. I tråd med sentrale politiske prioriteringer er den kommunale boligmassen i stadig større grad forbeholdt folk som har spesielle boligbehov eller på en eller annen måte er vanskeligstilte på de ordinære boligmarkedene. Det betyr at en økende andel av søkerne til kommunale boliger har måttet gå veien om kommunenes sosial- og omsorgsetater for å få sine behov vurdert. En økende andel er også sosialklienter første gang de søker bolig. Sett på bakgrunnen av denne utviklingen virker det rimelig at disse etatene – som kjenner søkerens boligbehov best – har et avgjørende ord med i laget ved prioritering og tildeling av de kommunale leieboligene.

Som en oppfølging av arbeidet med Prosjekt bostedsløs i 2000 er det utviklet nye tiltak overfor bostedsløse, jfr. Hansen, Dyb og Holm (2002), Hansen og Ytrehus (2005) og Ytrehus, Sandlie og Skårberg (2007). En viktig konklusjon i de undersøkelser som er gjort på dette området, er at de vanskeligstilte på boligmarkedet har sammensatte hjelpebehov som må møtes med et bredt spekter av tiltak som sorterer under ulike statlige og kommunale etater. Det har blitt en allment godtatt oppfatning, både på politisk og boligfaglig nivå, at svært mange av de som søker om kommunale leieboliger har behov for «skreddersydde løsninger», jfr. Skog Hansen m.fl. (2007). Slike løsninger krever at både boligens egnethet, bomiljøet, søkerens økonomiske og helsemessige situasjon og behov for booppfølging blir tatt hensyn til. For mange er det ikke nok at de blir vurdert for et skreddersydd botilbud når de blir tildelt en bolig. For mange vil behovene endres raskt. Det stiller krav om en fleksibel booppfølgingstjeneste med allsidig kompetanse og fullmakt til å endre botilbudet. Gode, skreddersydde løsninger krever medvirkning fra fagfolk fra ulike etater; fagfolk som kjenner personens behov, boligtilbudet og tilbudet av aktuelle oppfølgingstjenester.

4.5 Faktorer som disponerer for fragmentert organisering

Sett på denne bakgrunnen er det kanskje ikke grunn til å undres over at organiseringen på boligfeltet viser en så stor grad av fragmentering som den synes å gjøre i dag. Årsaken til denne situasjonen er kanskje å finne i det forhold at den vanligste måten å organisere de boligsosiale oppgavene på i kommune-Norge, både i fortid og nåtid, har hatt en fragmentert karakter. Det bildet som avtegner seg her er at organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene ikke fulgte etatsmodellen da den var dominerende og kanskje heller ikke følger tonivå-modellen i dag. Vi kan spørre hva som er årsakene til dette. Hvorfor ble ikke den klassiske etatsmodellen også lagt til grunn på boligområdet, som på de fleste andre områder? Og hvorfor ser heller ikke logikken i dagens to-nivå modell uten videre ut til å passe for organiseringen av dagens boligsosiale virkemidler?

De politiske og organisatoriske endringene som har skjedd siden 1990-tallet har skapt nye betingelser for den boligsosiale virksomheten i kommunene. Disse endringene har imidlertid ikke hatt en entydig effekt i retning mer eller mindre fragmentering. Bestiller-utfører-modellen vil nødvendigvis føre til økt fragmentering. I Rambøll-undersøkelsen oppgir imidlertid bare vel en fjerdedel av kommunene at de arbeider etter denne modellen. Det er derfor begrenset hvor mye av den totale fragmenteringen som kan forklares av denne organisasjonsendringen. Omorganiseringen fra etatsorganisering til en to-nivå-modell, vil det også kunne forklare økt fragmentering i den grad boligpolitiske virkemidler som tidligere ble forvaltet innen en boligetat ble splittet og plassert i flere resultatenheter etter omorganiseringen. Men det forklarer neppe heller mye, siden den boligsosiale virksomheten vanligvis heller ikke var organisert i en boligetat tidligere.

Endringene i boligpolitikken med større fokus på de vanskeligstilte, utvikling av nye virkemidler og målsettingen om å tilby de som trenger det skreddersydde løsninger, stiller krav om at de virkemidler som er aktuelle samordnes. Som vi har vist til tidligere har betydningen av en helhetlig og samordnet virkemiddelbruk lenge vært påpekt av både KRD og Husbanken – og nå sist av Riksrevisjonen. Kommunene har valgt ulike løsninger på disse samordningsproblemene. Det er grovt sett fire ulike måter å ivareta dette samordningsbehovet på: 1) Legge forvaltningen av

de aktuelle virkemidler til samme forvaltningsorgan. 2) Etablere boligkontor (eller lignende organer) med et omfattende samordningsansvar. 3) Etablere etatsovergrepene team som får ansvar for tildeling av flere virkemidler. 4) Etablere informasjonsrutiner.

Metode 1) vil redusere fragmenteringen. Vi kan ikke dokumentere det med statistikk, men vi sitter med et klart inntrykk av at det har skjedd en slik utvikling i den kommunale boligsektoren, hvor det har foregått en sentralisering av forvaltnings- og utleierfunksjonene fra særomsorger til KF-er og stiftelser. De andre måtene å ivareta behovene for samordning på betyr ikke nødvendigvis mindre fragmentering. De har størst relevans for tildelingen av virkemidler. Også her sitter vi med et inntrykk av at mange kommuner er svært opptatt av å finne former for samordning som passer for dem. Løsningene som velges er svært ofte tverretatlige team, men også boligkontor med ansvar for samordning ser ut til å bli vurdert av flere. Det framgår både av intervjuene og de boligsosiale handlingsplanene vi har sett på. Begge disse kildene gir også et klart inntrykk av at når kommunene først setter spørsmålet om (om)organisering på dagsordenen, så er det nettopp spørsmålene om å finne hensiktsmessige og praktiske former for samordning av virkemiddelbruken som står i fokus. Om man bør tilpasse seg en eller annen overordnet modell, synes å ha mindre betydning. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapitlene 5 og 6.

At en fragmentert måte å organisere det boligsosiale arbeidet på har overlevd gjennom flere tiår – riktignok etter endringer, og etter å ha vært utsatt for kritikk – tyder imidlertid på at det også er flere «tunge» grunner som taler for denne løsningen. Først kan vi merke oss at de virkemidlene det her dreier seg om dels dekker ulike behov, og de både kan produseres og forbrukes uavhengig av hverandre. «Teknisk sett» ligger det derfor til rette for at de kan forvaltes hver for seg. Ser vi på de kommunale boligene, så har de ofte blitt både bygd, forvaltet og disponert av ulike særomsorger. Dette er ikke noe som har skjedd tilfeldig. Er man opptatt av å finne gode helhetsløsninger for omsorgen til bestemte målgrupper av omsorgstrengende, vil naturligvis botilbudet spille en viktig rolle. Da er det nærliggende å tenke seg at de som har ansvaret for å utvikle disse omsorgstilbudene vil søke å skaffe seg kontroll over botilbudet.

Her er vi vitne til alternative former for helhetstenkning som kommer i konflikt med hverandre: En som har fokus på alle virkemidler som kan være aktuelle for alle som er vanskeligstilt på boligmarkedet, og en som har fokus på bestemte målgrupper og de virkemidler som er av størst

betydning for den enkelte målgruppe. Dette er en del av den større debatten om det offentlige omsorgstilbudet skal ytes i form av generelle ordninger som alle kan nyte godt av, eller i form av særomsorgstilbud til bestemte målgrupper. Her er det argumenter for og imot begge ordningene.

Lignende vurderinger gjøres av Holm (2007). Han har studert den boligpolitiske planleggingsprosessen i kommunene, og mener vi kan skille mellom to modeller for organisering av den sosiale boligpolitikken i kommunene. «For det første de kommunene hvor den sosiale boligpolitikken er organisert som en særomsorg innenfor sosialpolitikken, og ikke er integrert i den allmenne boligpolitikken, og for det andre de kommunene hvor det boligsosiale arbeidet er integrert i en helhetlig boligpolitikk. For noen kommuner vil den førstnevnte modellen være hensiktsmessig ... og en samordning av boliger og tjenester innenfor sosialpolitikken kan ha sin fordel.»

I denne sammenhengen skal vi merke oss at det er innslag av fragmentert organisering av boligsosiale tiltak også på makronivå. Da forsøkene med booppfølgingstjenester startet opp i 2003 skjedde det blant annet med hjelp av øremerkede tilskudd fra Helse- og sosialdirektoratet. Direktoratet var i utgangspunktet åpent med hensyn til hvor i den kommunale forvaltningen disse tjenestene burde forankres. Men det kom neppe som en overraskelse at de fleste (ca 70 prosent) av de kommunene som fikk støtte av disse tilskuddsmidlene valgte å forankre disse tjenestene ved sosialkontoret, jfr. Ytrehus m.fl. (2007). Det er nærliggende å tro at den lokale forankringen av disse tjenestene ville blitt en annen dersom dette tilskuddet hadde vært forvaltet av KRD.

5 NAV-reformen og den boligsosiale organiseringen

5.1 NAV-reformen

I dette kapittelet analyseres NAV-reformens betydning for boligsosial organisering og boligsosialt arbeid i norske kommuner. Hvor vanlig er det å plassere forvaltningen av boligsosiale virkemidler ved NAV-kontorene, og hvilke virkemidler er det vanligst å plassere der? I hvilken grad er boligsektoren involvert i forhandlingene om etableringen av NAV-kontor i kommunene? Hva er argumentene for og mot overflytting av boligvirkemidler til NAV? Hvilke organisatoriske endringer har reformen gitt opphav til? I hvor stor utstrekning samarbeider NAV-kontorene med kommune i det boligsosiale arbeidet? Har NAV-reformen ført til en ytterligere fragmentering av det boligsosiale arbeidet? Dette er spørsmål som analyseres i det følgende.

NAV-reformen er en pågående prosess. En hver analyse av reformens konsekvenser vil derfor kun gi foreløpige svar. Det virker likevel sannsynlig at dette kapittelet skisserer utviklingstrekk som vil gi en god pekepinn for det som vil skje i fremtiden.

I mai 2005 vedtok Stortinget en lov om etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Som et resultat av vedtaket ble de statlige arbeids- og trygdeetatene slått sammen. I tillegg ble NAV-kontor, en ny første-linjetjeneste bestående av arbeids-, trygde- og sosialtjenesten, besluttet etablert i kommunene. I mange kommuner har NAV-kontor allerede blitt opprettet. Etter planen skal alle kommuner i landet ha et eget NAV-kontor ved utgangen av 2009.

Ifølge Stoltenberg-regjeringen har NAV-reformen tre overordnede målsettinger. For det første skal den sørge for større yrkesdeltagelse og aktivisering av mennesker som er avhengig av økonomisk stønad fra det offentlige. For det andre er målet å tilpasse tjenestetilbudet til brukernes behov. For det tredje er administrativ effektivisering en viktig begrunnelse for NAV-reformen (St. meld. nr. 9 2006-2007: 78).

Loven om arbeids- og velferdsforvaltning gir stor lokal frihet når det gjelder hvilke kommunale tjenester som overflyttes til NAV-kontorene. Den såkalte minimumsløsningen er imidlertid lovfestet. Den innebærer at

kommunens forpliktelser etter kapittel 5 om sosialhjelp i sosialtjenesteloven overføres til NAV-kontoret i alle kommuner. Andre tjenester er gjenstand for lokale forhandlinger mellom kommunene og den sentrale NAV-etaten. Kommunen og NAV står relativt fritt i disse forhandlingene, men fra regjeringens side forutsettes det at kun tjenester som er relatert til reformens hovedmålsettinger om økt yrkesdeltagelse, brukervennlighet og administrativ effektivitet, er aktuelle for overflytting til NAV-kontorene. Dette inkluderer tjenester som boligsosiale virkemidler, tjenester rettet mot flyktninger og rus- og psykiatritjenester. Regjeringen forutsetter videre at organiseringen og driften av de lokale NAV-kontorene skal reguleres av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunene og den sentrale NAV-etaten (Ot. prp. nr. 47 2005-2006). I en veiledning for arbeidet med slike samarbeidsavtaler, utarbeidet av KS og den sentrale NAV-etaten, heter det at «det kan være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunen». Det er også inngått en generell rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Her heter det at samarbeidsavtalene skal inneholde bestemmelser om «organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens, og fortrinnsvis også statens, øvrige tjenestetilbud». Slik sett innebærer rammeavtalen at kommunene og NAV-kontorene er pålagt å samarbeide i det boligsosiale arbeidet.

5.2 Over hodet på boligsektoren?

På tross av NAVs betydning for boligarbeidet i kommunene, har organiseringen av de boligsosiale virkemidlene i beste fall vært et perifert tema i den omfattende administrative og politiske behandlingen av reformen. Boligsosiale spørsmål har vært tilnærmet fraværende i reformprosessens sentrale dokument, utredninger og debatter (NOU 2004: 13, Ot.prp. nr. 47 2005-2006, St.meld. nr. 9 2006-2007). Det finnes videre ingen tydelige føringer på dette området i rammeavtalen som er inngått mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Ifølge våre informanter har heller ikke boligsosial organisering vært et sentralt tema i de lokale NAV-forhandlingene. Det kan derfor virke som NAV-reformen har «gått over hodet» på boligsektoren.

Andre forhold underbygger også vår oppfatning om at NAV-prosessen har «gått over hodet» på boligsektoren. En studie foretatt av Arbeidsforskningsinstituttet tyder på at det boligsosiale arbeidet ikke har vært vektlagt i særlig grad, i den informasjonen NAV-ansatte har fått fra sine overordnede i statsetatene og departementet (Alm et. al 2006: 41-42). Oppmerksomheten omkring boligvirkemidlene synes i det hele tatt å være lav både hos NAV-sentralt og ved de lokale NAV-kontorene. En informant fra ett av NAVs fylkeskontor uttalte i den sammenheng:

I etableringsfasen har oppmerksomheten omkring de boligsosiale virkemidlene vært svært liten både sentralt og lokalt. Det er naturlig. NAV-reformen er en stor prosess. To forskjellige kulturer møtes og de ansatte er satt under et voldsomt opplæringspress. Dobbel-rapportering og tobudsjettsystemet fører til store belastninger ved det enkelte kontor.

NAV-sentralt har heller ikke hatt noe formulert mål knyttet til de boligsosiale virkemidlene. Ifølge våre informanter i NAV har det dermed primært vært kommunens representanter som har bestemt skjebnen til boligvirkemidlene i de lokale forhandlingene. Få av intervjupersonene i våre casekommuner, som alle er sentrale i det kommunale boligarbeidet, har imidlertid vært involvert i de lokale NAV-forhandlingene. Deres kunnskap om reformprosessen er derfor ofte liten. Dette bildet bekreftes av opplysninger fra Rambølls undersøkelse. Andelen av respondenter som svarer «vet ikke» på spørsmål omkring NAV er gjennomgående høy, gjerne mellom 30 og 50 prosent (Rambøll 2008). Det er en indikasjon på at boligsosiale problemstillinger som hovedregel ikke har vært sentrale for kommunene i NAV-forhandlingene.

5.3 Argumenter for overføring av boligsosiale oppgaver til NAV

Det finnes flere argumenter for å flytte boligsosiale oppgaver til de nye NAV-kontorene. Hensynet til brukerne er det som oftest påkalles i argumentasjonen til dem som ønsker et stort ansvar for NAV i det boligsosiale arbeidet. Hele 59 prosent av respondentene i Rambølls undersøkelse oppgav at argumentet om «brukervennlighet» spilte en rolle for beslutningen om å overføre boligsosiale virkemidler til NAV. Intervju-personene i våre casekommuner bekrefter inntrykket fra Rambølls under-

søkelse. Tankegangen bak argumentet om brukervennlighet er at det er lettere for personer å finne frem i det offentlige tjenestetilbudet når mange tjenester er samlet bak samme dør. Sosialhjelpsmottakere er for eksempel ofte aktuelle mottakere av kommunale boligtilbud eller bostøtte. Et NAV-kontor som administrer disse boligvirkemidlene kan således gjøre det enklere for denne gruppen. Videre skal samlokaliseringen av mange tjenester gjøre det lettere for hjelpeapparatet å løse brukeres særegne og sammensatte problemer på en god og effektiv måte. Det kan hjelpe dem til å se ulike virkemidler bedre i sammenheng. En lite tilfredsstillende boligsituasjon kan for eksempel redusere langtidslediges mulighet til å komme over i inntektsgivende arbeid. I en situasjon hvor sosialtjenesten ved NAV har ansvaret for kommunale boliger og bostøtte kan imidlertid slike problemer løses raskt. Som følge av at en bedring av boligsituasjonen kan være en forutsetning for yrkesdeltagelse, kan en overføring av boligvirkemidler til NAV også betraktes som en konsekvens av reformens målsetting om å styrke «arbeidslinja».

Videre finnes det gode argumenter for at NAV-kontorene bør involveres i ulike deler av det boligsosiale arbeidet. NAV-kontorene sitter ofte på informasjon om søkermassen til de kommunale boligene. Det taler for at de bør være involvert i arbeidet med å tildele boliger, for eksempel ved å være representert i tverretatlige tildelingsnemnder.

Misnøye med den kommunale organiseringen av de boligsosiale virkemidlene er et annet argument for en overføring av boligvirkemidler til NAV. I Rambølls undersøkelse svarte 37 prosent av respondentene i kommuner hvor NAV-kontor er etablert, at et ønske om en mer helhetlig organisering spilte en rolle for beslutningen om å flytte virkemidler til NAV. Videre oppgav hele 69 prosent at ønske om bedre samarbeid mellom ulike kommunale tjenesteytere var en bakgrunn for at NAV overtok ansvaret for ett eller flere boligvirkemidler.

En ambisjon om å øke effektiviteten av de kommunale tjenestene har også blitt nevnt som et argument for overføringen av boligvirkemidler til NAV. Tanken er at overføring av oppgaver til NAV vil gi stordriftsfordeler. Hele 56 prosent av NAV-kommunene i Rambølls materiale hevder at «økonomisk effektivitet» var ett av hensynene bak flytting av boligvirkemidler til NAV (Rambøll 2008).

5.4 Argumenter mot overføring av boligsosiale oppgaver til NAV

Et første argument mot overføring av boligsosiale oppgaver til NAV er hensynet til de ansattes arbeidskapasitet. Opprettelsen av NAV-kontor er en stor og komplisert prosess. De ansatte må lære seg mange nye rutiner og arbeidsoppgaver. Overføring av boligsosiale virkemidler til NAV-kontor kan derfor vurderes som en unødvendig belastning på de ansatte. Videre kan det tenkes at arbeidsbelastningen fører til at boligsosiale virkemidler blir nedprioritert av de ansatte. En av våre informanter, som arbeider i en kommune hvor NAV-kontor er etablert, mente nettopp at de økonomiske boligvirkemidlene har blitt stemoderlig behandlet etter at de ble flyttet over til NAV. Ifølge informanten skyldes det i stor grad at de ansatte strever med å oppfylle kravene til en komplisert og arbeidskrevende reformprosess.

Dette kan være et argument for at boligsosiale virkemidler ikke bør flyttes til NAV før reformen har fått noen år på baken. Om noen år vil andre arbeidsoppgaver i større grad gå på skinner, og de ansatte vil derfor ha større lyst og evne til å prioritere arbeidet med boligvirkemidlene. I tråd med dette fremhever flere av våre informanter i casekommuner som har valgt å holde de boligsosiale oppgavene utenfor NAV, at det er aktuelt å flytte ett eller flere boligvirkemidler til NAV på sikt.

Et andre argument mot overføring av boligvirkemidler til NAV er ønske om å beholde alle boligvirkemidlene samlet i en enhet og et samlet boligsosialt fagmiljø. Dette synspunktet ble fremhevet av mange av informantene i casekommunene. Intervjupersonene fryktet at tilbudet til brukerne blir dårligere ved en fragmentert organisering. Blant informantene fantes det også skepsis til mange NAV-ansattes kunnskap om de boligsosiale tjenestene. Denne skepsisen rettet seg først og fremst mot tidligere ansatte i trygde- og arbeidsmarkedsetaten. Videre fremhevet flere av våre informanter betydningen av et samlet boligsosialt fagmiljø for et effektivt arbeid med boligvirkemidlene. En intervjuperson hevder for eksempel at færre vil få tilbud om bostøtte hvis NAV overtar ansvaret for ordningen. Videre hevdet flere informanter at en overføring av enkelte boligsosiale oppgaver til NAV vil føre til en uheldig oppstyking av boligarbeidet i kommunene. Det vil svekke muligheten til å se virkemidler i sammenheng samt skape et unødvendig behov for å bygge opp nye samarbeidsrelasjoner, ble det hevdet.

Risikoen for en svekkelse av den politiske oppmerksomheten omkring boligsektoren er et tredje argument mot overføring av boligsosiale tjenester til NAV. Det synes rimelig å spørre om boligfeltet kan bli usynliggjort innenfor NAV. Blir det like lett å få politisk oppmerksomhet omkring boligpolitiske spørsmål, når kommunen ikke har direkte herredømme over de boligsosiale virkemidlene? Vil de boligsosiale virkemidlene drukne i andre og mer populære saksfelt innenfor NAV? Vil det derfor bli vanskeligere å få kommunestyre med på boligpolitiske løft? Dette ble sterkt fremhevet av en av våre informanter i casekommunene. Når det er sagt er ikke usynliggjøring av boligfeltet en nødvendig konsekvens av en flytting av de boligsosiale virkemidlene til NAV. Kanskje skaper man økt oppmerksomhet rundt boligvirkemidlenes betydning, når de plasseres ved et NAV-kontor hvor mange av kommunens innbyggere ferdes?

Et fjerde argument mot flytting av boligvirkemidler er hensynet til det demokratiske selvstyret i norske kommuner. Rattsø-utvalget, ett av utvalgene som stod bak forarbeidene til NAV-reformen, begrunner nettopp sitt standpunkt om at boligvirkemidlene bør være et kommunalt ansvarsområde med henvisning til det lokale selvstyre. I utvalgets konklusjoner på dette området diskuteres ulike hensyn opp mot hverandre:

Permanent løsning av et boligproblem vil kunne være et sentralt element i et helhetlig arbeidsrettet opplegg for enkelte brukere. På den andre siden vil utøvelsen av dette ansvaret i stor grad være nært knyttet til politiske prioriteringer gjennom utformingen av en kommunal boligpolitikk. Etter utvalgets syn vil dette måtte veie tyngst slik at også ved et statlig ansvar for arbeidslinjen bør dette fortsatt være et kommunalt ansvar (NOU 2004: 13, s. 245).

Rattsø-utvalget er på denne måten bekymret for at ansvarsoverføring vil svekke kommunenes herredømme over den lokale boligpolitikken. Ifølge utvalget er også boligpolitikken relativt perifer i forhold til reformens hovedmålsetting om økt aktivisering og yrkesdeltagelse. På samme tid som den henger nøye sammen med flere av kommunens øvrige ansvarsområder, som for eksempel areal- og utbyggingsplaner. Også av denne grunn mener utvalget at de boligpolitiske virkemidlene hører hjemme sammen med resten av de kommunale tjenestene utenfor NAV (NOU 2004: 13, s. 245).

Et femte argument mot flytting av boligsosiale oppgaver er argumentet om at noen virkemidler ikke hører naturlig hjemme ved NAV-kontoret. Det gjelder for eksempel oppføring, kjøp, salg, utleie og forvaltning av kommunale boliger. Dette er tjenester som ikke er direkte knyttet til brukernes behov for enkel tilgang til kommunale tjenester. Videre krever disse oppgavene kompetanse som sjelden finnes ved NAV-kontorene. Dernest kan det være uheldig at sosialkontoret også har rollen som utleier og boligforvalter, slik det har blitt pekt på flere ganger i denne rapporten.

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene er bostøtten kanskje det virkemiddelet som passer best hos NAV. Mange som har behov for sosialhjelp, trygdeytelser og arbeidsformidlingstjenester har også krav på bostøtte. Dermed finnes det gode argumenter for at det er rasjonelt og brukervennlig at NAV-kontoret administrerer denne ordningen. Det er slik sett ikke tilfeldig at mange kommuner har lagt, eller planlegger å legge bostøtten til NAV. Noen vil imidlertid hevde at boligtilskudd og startlån ligger utenfor NAV-kontorenes naturlige virksomhetsområde. Startlånet er i praksis beregnet på grupper med stabil arbeids- eller trygdeinntekt. NAV har videre ingen adgang til å gi sosialstønning til å dekke renter og avdrag på boliglån. Det kan også innvendes at startlån er en banktjeneste det krever økonomifaglig kompetanse å forvalte. En kan derfor lure på om hva som vinnes ved å se denne ordningen i sammenheng med sosialhjelp. Hvis man som Husbanken mener at en samordnet organisering av de boligøkonomiske virkemidlene er viktig, bør man imidlertid holde dem samlet i eller utenfor NAV. Hensynet til å beholde et samlet boligøkonomisk fagmiljø taler for det samme. Det er en årsak til at flere av våre casekommuner har planlagt å overføre alle de boligøkonomiske virkemidlene til NAV.

Når det gjelder boligtilskudd har mottakerne alltid vært kjennetegnet av lav inntekt over lengre perioder, for eksempel i form av uføretrygd. Dette er grupper som ofte har liten realistisk mulighet til å komme over i fast arbeid. Dermed kan boligtilskudd betraktes som et virkemiddel som harmonerer dårlig med NAVs målsetting om å styrke arbeidslinja.

5.5 NAVs organisatoriske konsekvenser per mai 2008

NAV-reformen har ingen konsekvenser for de formelle ansvarsforholdene i den lokale boligpolitikken. Det boligsosiale arbeidet er i bred forstand et kommunalt ansvar i likhet med øvrige deler av sosialpolitikken. Det vil således være kommunestyrets og kommuneadministrasjonens oppgave å koordinere arbeidet med å kartlegge behovet for kommunale boliger og husbankmidler, samt vedta målsettinger og retningslinjer for den lokale boligpolitikken. En del NAV-kontor er imidlertid involvert i arbeidet med boligsosial handlingsplan og kartleggingen av behovet for kommunale boliger. Slik sett kan de ha reell betydning for det boligsosiale planleggingsarbeidet i kommunen. Opplysninger fra intervjumaterialet denne rapporten bygger på tyder imidlertid på at NAV sjelden eller aldri alene har ansvaret for å gjennomføre arbeidet knyttet til behovskartlegging og utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner. Det finnes imidlertid eksempler på at NAV-kontoret har fått hovedansvaret for å koordinere det boligsosiale planleggingsarbeidet, inkludert arbeidet med boligsosial handlingsplan.

NAV-kontorenes ansvar for den økonomiske sosialhjelpen har videre konsekvenser for det boligsosiale arbeidet, uavhengig av om ett eller flere boligvirkemidler er plassert hos NAV. Sosialhjelpen brukes ofte til å finansiere sosialklienters boutgifter. Noen steder blir den også brukt til å dekke deler av den kommunale bostøtten. Sosialhjelpen blir dessuten brukt til å finansiere løpende husleie og husleierestanser, i tilfeller hvor restanser står i fare for å føre til utkastelse. I tillegg bidrar NAV-kontorene ofte med opplysninger om søkerne til den kommunale instansen som har ansvaret for å tildele kommunale boliger. På disse måtene spiller et hvert NAV-kontor en rolle i det boligsosiale arbeidet. Det skaper et behov for å etablere gode samarbeidsrutiner mellom kommunen og NAV-kontorene i det boligsosiale arbeidet, slik rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger opp til. Slik vi skal komme tilbake til nedenfor, varierer imidlertid omfanget og kvaliteten på samarbeidet mellom kommunen og NAV i det boligsosiale arbeidet.

Rambølls undersøkelse fra 2008 forteller en del om reformens betydning for den organisatoriske plasseringen av de boligsosiale virkemidlene i norske kommuner. Dette på tross av at kun 101, eller 35 prosent, av kommunene i surveyen hadde opprettet NAV-kontor da den

ble gjennomført, og kunnskapen om NAV-prosessen blant respondentene i mange tilfeller var liten. Tall fra Rambølls undersøkelse viser at det finnes flere eksempler på at NAV-kontor har overtatt ansvaret for alle de klassiske boligsosiale oppgavene: boligøkonomiske virkemidler, tildeling av kommunale boliger og boligsosiale oppfølgingstjenester. Rambølls undersøkelse viser imidlertid at boligøkonomiske virkemidler og tildeling av midlertidige boliger er tjenestene som i størst grad flyttes fra kommunen som et ledd i NAV-reformen. Tabell 5.1 nedenfor viser at hele 53 prosent av kommunene som ikke hadde opprettet et lokalt NAV-kontor i februar 2008, oppgir at tildelingen av midlertidig bolig vil flyttes til NAV som et ledd i reformen. Ellers kan vi merke oss at ca 40 prosent av kommunene oppgir at de boligøkonomiske virkemidlene skal overføres til det nye NAV-kontoret før 2010 (Rambøll 2008).

Tabell 5.1: Andelen kommuner som har planlagt å overføre ulike boligsosiale oppgaver til NAV før 2010. Basert på opplysninger fra kommuner som ikke hadde NAV-kontor per mai 2008. Tall i prosent. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen.

| Bostøtte | Startlån | Tilskudd | Tildeling, oppfølging | Gjennomføring, oppfølging | Tildeling, kommunale boliger | Tildeling, midlertidig bolig |
|----------|----------|----------|-----------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 43 % | 38 % | 42 % | 25 % | 25 % | 24 % | 53 % |

Tabell 5.2: Andelen kommuner som har overført ulike boligsosiale oppgaver i kommuner hvor NAV-kontor er etablert. Tall i prosent. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen.

| Bostøtte | Startlån | Tilskudd | Tildeling, oppfølging | Gjennomføring, Oppfølging | Tildeling, kommunale boliger | Tildeling, midlertidig bolig |
|----------|----------|----------|-----------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 35 % | 31 % | 32 % | 47 % | 39 % | 29 % | 71 % |

Tabell 5.3: Antall kommuner hvor NAV er involvert i tildeling av boliger og oppfølgingstjenester; kommuner totalt og kommuner hvor NAV har eneansvar. Kilde: Rekodede data fra Rambøll-undersøkelsen

| Tildele boliger | Tildele oppfølgingstjenester |
|---|--|
| 4 av 29 involverte NAV-kontor har eneansvar | 10 av 49 involverte NAV-kontor har eneansvar |

Tabell 5.2 viser at de etablerte NAV-kontorene svært ofte er involvert i tildeling av midlertidig bolig (71 %), og ganske ofte også i gjennomføring og tildeling av boligsosiale oppfølgingstjenester. Disse funnene kan

jevnføres med funnene i Monkerud (2008). I en studie basert på lokale samarbeidsavtaler mellom kommunene og NAV, finner han at 78 prosent av kommunene som har etablert lokalt NAV-kontor har overtatt ansvaret for et eller annet boligvirkemiddel.

Tildeling av kommunale boliger og oppfølgingstjenester er imidlertid tjenester NAV sjelden har ansvar for alene. Det viser opplysningene i tabell 5.3 som også bygger på data fra Rambøll-undersøkelsen. Som følge av at boliger og oppfølgingstjenester ofte tildeles av tverretatlige team, er det ikke overraskende at NAV sjelden har ansvaret for disse oppgavene alene. Vår undersøkelse viser imidlertid at det finnes flere eksempler på at NAV har hovedansvaret på dette området.

I våre casekommuner er det også boligøkonomiske virkemidler og tildeling av midlertidige boliger som oftest er flyttet eller planlagt overført til NAV. Tabell 5.4 viser at to kommuner har flyttet bostøtte, startlån og tilskudd til NAV. Videre planlegger fem kommuner en lignende ansvars-overføring, jfr tabell 5.5. Intervjupersonene i disse casekommunene begrunner flyttingen av alle de boligøkonomiske virkemidlene ved å vise til argumentene om «brukervennlighet», viktigheten av å beholde et samlet boligsosialt fagmiljø og betydningen av å se de ulike boligøkonomiske virkemidlene i sammenheng. På sin side har tolv kommuner flyttet eller planlagt å legge tildelingen av midlertidige boliger til NAV-kontoret. NAV-reformen har også fått konsekvenser for organiseringen av boligtildelingen og oppfølgingstjenestene. Fire kommuner har lagt eller ønsker å legge store deler av ansvaret for boligtildelingen hos NAV. Fem kommuner har overført ansvaret for tildeling og gjennomføring av de boligsosiale oppfølgingstjenestene.

Tabell 5.4: NAVs boligsosiale oppgaver i casekommuner hvor NAV-kontor er opprettet. Kilde: Case-kommunene i NOVA-undersøkelsen

| | Bostøtte | Startlån | Tilskudd | Tildeling, oppfølging | Gjennomføring, oppfølging | Tildeling, boliger | Tildeling, midlertidige boliger |
|----------|----------|----------|----------|-----------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------------|
| Asker | | | | | | | NAV |
| Hamar | | | | NAV | NAV | | |
| Hauges. | | | | NAV | NAV | | NAV |
| Nittedal | NAV | NAV | NAV | NAV | NAV | | NAV |
| Randa. | | | | NAV | NAV | | NAV |
| Vefsn | | | | NAV | NAV | NAV | NAV |
| Skaun | | | | | | | NAV |
| Narvik | NAV | NAV | NAV | | | | NAV |

Tabell 5.5: NAVs fremtidige boligsosiale oppgaver i casekommuner hvor NAV-kontor ikke var opprettet per 05.05 2008. Kilde: Casekommunene i NOVA-undersøkelsen

| | Bostøtte | Startlån | Tilskudd | Tildeling, oppfølging | Gjennomføring, oppfølging | Tildeling, boliger | Tildeling midlertidige boliger |
|-----------|----------|----------|----------|-----------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------------|
| Drammen | NAV | NAV | NAV | | | NAV | NAV |
| Fjell | | | | | | | |
| Grimstad | | | | | | | NAV |
| Kristian. | | | | | | | |
| Lierne | | | | | | | |
| Lunner | | | | | | | |
| Lørenskog | NAV | NAV | NAV | | | | |
| Molde | NAV | NAV | NAV | | | NAV ¹ | NAV |
| Moss | NAV | NAV | NAV | | | NAV | NAV |
| Porsgrunn | | | | | | | |
| Rælingen | NAV | NAV | NAV | | | | |
| Ski | | | | | | | |
| Tønsberg | | | | | | | |
| Tromsø | | | | | | | NAV |

NAV-reformens betydning for kommunal boligbygging og boligforvaltning har til nå vært beskjeden. Kun rundt 3 prosent av kommunene i Rambølls survey oppgir at NAV spiller en rolle i oppføring, drift, utleie og øvrige forvaltningsoppgaver knyttet til kommunale utleieboliger (Rambøll 2008). Selv dette lave tallet kan imidlertid gi et misvisende bilde av NAV-kontorenes rolle i den kommunale boligforvaltningen. Vår rekoding av Rambølls datasett viser nemlig at NAV kun i ett tilfelle har eneansvaret for oppføring og boligforvaltning. Dette bildet bekreftes av våre intervjupersoner i casekommunene. I de fleste tilfeller har det ikke vært noe tema å flytte ansvaret for boligbygging og boligforvaltning over til NAV. Det blir ikke regnet som en naturlig oppgave for sosialtjenesten, både fordi det krever teknisk kompetanse og fordi det ikke er en oppgave som kan knyttes direkte til NAV-reformens fokus på brukernes behov. Som følge av at boligbygging og boligforvaltning sjelden har vært sosialtjenestenes ansvar, er det sannsynlig at disse tjenestene falt utenfor de lokale NAV-forhandlingenes tematiske grenser i de fleste tilfeller.

¹ I Molde kommune skal Servicekontorets rolle i boligtildelingen overtas av NAV. I Molde fatter et tverretattlig boligutvalg alle vedtak om tildeling, men fra midten av 2009 vil NAV motta alle søknader, være representert i boligutvalget samt samarbeide med Molde Kommunale Eiendom (KF) om plassering av beboere i bomiljøene.

5.6 Bakgrunnen for ulike NAV-løsninger

Hvorfor velger noen kommuner å legge ett eller flere boligsosiale virkemidler til NAV, mens andre holder boligvirkemidlene utenfor det nye kontoret? Generelt bør det minnes om at boligvirkemidlenes skjebne ofte er et produkt av avgjørelser tatt over hodet på de som arbeider med boligrelaterte spørsmål i kommunene. Hvis rådmannen og hans stab mener minimumsløsningen er det beste for kommunen, kan det være bortkastet energi for andre å arbeide for å innlemme flere tjenesteområder i NAV-kontoret. Videre tyder mye på at boligsosiale virkemidler sjelden flyttes til NAV, der hvor lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen er relativt fornøyd med den boligsosiale organiseringen. I Rambølls undersøkelse svarer for eksempel 47 prosent at generell tilfredshet med den boligsosiale organiseringen «i svært stor eller stor grad», er bakgrunnen for valget om å holde de boligsosiale virkemidlene utenfor NAV. Dette bildet bekreftes av våre informanter i casekommunene. Det generelle bildet er at kommuner som har brukt mye krefter på sin boligsosiale organisasjonsmodell i liten grad flytter virkemidler til NAV. Dette gjelder spesielt der de fleste boligvirkemidlene er administrert av en egen driftsenhet. Her er en samlet forvaltning av de boligsosiale virkemidlene forankret på høyt nivå i kommunen, og det boligsosiale fagfeltet har relativt sett høy status. Det innebærer at innflytelsesrike ledere, som gjerne ønsker å beholde boligvirkemidlene samlet i sin egen etat, kan ha innflytelse på den organisatoriske plasseringen av boligvirkemidlene.

En annen hypotese som synes å ha en viss gyldighet, er påstanden om at virkemidler som ikke opprinnelig ble forvaltet av sosialtjenesten i liten grad blir overført til NAV. Som tidligere nevnt, er nettopp utgangspunktet for KS og NAVs veiledning for de lokale samarbeidsavtalene at det primært er sosialtjenestene som skal overføres til de nye NAV-kontorene. Det finnes likevel unntak. Riktignok er NAV-kontorene svært sjelden involvert i typiske oppgaver for enheter under teknisk- eller eiendomsetater, som drift, vedlikehold og utleie av kommunale boliger. Det finnes imidlertid eksempler på at boligøkonomiske virkemidler har blitt flyttet til NAV, selv om de tidligere hørte hjemme ved et kontor underlagt teknisk- eller eiendomsetater.

5.7 Samarbeid mellom kommunen og NAV-kontoret

Rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet pålegger kommunen og NAV-kontorene å samarbeide i det boligsosiale arbeidet. Ifølge rammeavtalen skal dette samarbeidet også omtales i de lokale samarbeidsavtalene mellom NAV og kommunene. De lokale samarbeidsavtalene vi har hatt tilgang til redegjør ikke detaljert for samarbeidets art og omfang. I mange kommuner har NAV og de kommunale boligjenestene imidlertid inngått egne samarbeidsavtaler.

Representanter fra NAV-kontorene og kommunene samarbeider på ulike måter i det boligsosiale arbeidet. NAV-ansatte er representert i formelle fora, som for eksempel tverretatlige tildelingsnemnder eller utvalg som behandler Husbanksaker, i mange kommuner. I fire av våre casekommuner, Narvik, Nittedal, Randaberg og Asker, er NAV-kontorene representert i teamene som fordeler kommunale boliger til vanskeligstilte.

NAV-kontor er også involvert i ulike former for uformelt samarbeid, for eksempel når det gjelder å bistå med informasjon om søkere til kommunale boliger. Datagrunnlaget for denne undersøkelsen gir ikke anledning til å konkludere skarpt når det gjelder utbredelsen av ulike samarbeidsformer. Intervjuene med informanter i casekommunene gir likevel et innblikk i omfanget og kvaliteten av samarbeidet mellom kommunene og NAV-kontorene i det boligsosiale arbeidet. Intervjupersonene i de åtte kommunene hvor NAV-kontor allerede er etablert tegnet et variert bilde. Noen informanter var generelt fornøyd med samarbeidet mellom NAV og kommunen i det boligsosiale arbeidet. De fortalte om løpende kontakt med NAV-kontoret knyttet til bostøtten og de boligøkonomiske virkemidlene. Likevel pekte også informanter som generelt sett hadde en positiv holdning på problematiske sider ved samarbeidsrelasjonen til NAV-kontoret. Flere ga uttrykk for at avstanden mellom sosialtjenesten og instansene i kommunen som har ansvar for boligsosiale oppgaver ble større som følge av NAV-reformen. Det har gjort det noe vanskeligere å få informasjon om boligsøkere og kommunisere om andre saker fra dag til dag, fremhevet noen informanter. Disse intervjupersonene vektla imidlertid at NAV-reformen fortsatt er i støpeskjeen og at nye samarbeidsrelasjoner må bygges opp over tid. De var slik sett betingede optimister.

Informanter i andre kommuner talte snarere om at «NAV er i krise» eller i «oppløsning». De hevdet at omfanget og kvaliteten av samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen i det boligsosiale arbeidet var lite tilfredsstillende. Disse intervjupersonene hevdet at NAV-kontoret er lite interessert i å samarbeide om boligsosiale utfordringer. De klaget videre over at det er vanskelig å få informasjon om boligsøkere fra NAV, spesielt fra tidligere ansatte ved trygde- og arbeidskontoret som er lite fortrolig med det boligsosiale arbeidet i kommunen.

5.8 Økt oppsplitting?

Er konsekvensen av NAV-reformen ytterligere oppsplitting og fragmentering av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner? Ved første øyekast kan det kanskje virke slik. Når boligvirkemidler blir flyttet til NAV, mens andre sentrale virkemidler blir værende igjen i kommunen, kan det bli vanskeligere å se virkemidlene i sammenheng. På den annen side kan gode samarbeidsrutiner motvirke uheldige konsekvenser av en fragmentert organisering. Det er også mulig å integrere NAV-kontorene i boligarbeidet gjennom såkalte boligforum. Dette er forum hvor alle instanser som er involvert i det boligsosiale arbeidet er representert. Hamar er et eksempel på en casekommune som har opprettet et slikt forum, nettopp som et forsøk på å løse utfordringene knyttet til fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet. Dette kommer vi tilbake til senere i denne rapporten.

I tilfeller hvor alle de boligøkonomiske virkemidlene er vedtatt flyttet til NAV, som i casekommunene Narvik, Nittedal, Lørenskog, Molde, Moss og Rælingen, er det videre mer dekkende å tale om samling enn fragmentering. Disse kommunene har benyttet NAV-reformen til å samforvalte sentrale boligsosiale virkemidler. Dette kan bidra til en bedre utnyttelse av de boligsosiale virkemidlene.

6 Fragmentert organisering – utfordringer og løsninger

6.1 Utfordringer

Slik tidligere nevnt, har både NIBR og Riksrevisjonen pekt på problemer knyttet til fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner (Riksrevisjonen 2007-08; Barlindhaug & Astrup 2007). Det er først og fremst mindre kommuner som er preget av slike problemer, hevdes det. Ifølge NIBRs informanter innebærer fragmenteringen at «det er forskjellige instanser som behandler tildeling av de enkelte virkemidlene, og at det er lite intern kommunikasjon mellom instansene» (Barlindhaug & Astrup 2007:99). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet er på sin side sterkt kritisk til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner. Her rapporteres det at 30 prosent av kommunene i undersøkelsen «ikke har noe kontor eller noen avdeling som har et større ansvar enn andre for det boligsosiale arbeidet» (Riksrevisjonen 2007-08: 51) Ifølge Riksrevisjonen skaper slikt fragmentert ansvar «en risiko for at de ulike boligsosiale virkemidlene ikke forvaltes i sammenheng, og at de boligsosiale virkemidlene i liten grad brukes sammen med andre sosiale tiltak, som for eksempel sosialhjelp» (Riksrevisjonen 2007-08: 61). Riksrevisjonen viser i den sammenheng til at: «54 prosent av kommunene oppgir at de 'sjelden eller aldri' vurderer om de som søker om Startlån, heller burde få kommunal bolig» (Riksrevisjonen 2007-08: 56). I det hele tatt er Riksrevisjonen særlig kritisk til at kommunale boliger, det virkemiddelet som står mest sentralt i kommunenes boligsosiale arbeid, i mange kommuner ikke ses i sammenheng med andre virkemidler. Riksrevisjonens klare anbefaling er at norske kommuner derfor innfører «et samordnet virkemiddelapparat hvor også kommunale boliger inngår» (Riksrevisjonen 2007-08: 11). Denne anbefalingen har også fått verbal støtte fra Stortingets talerstol (Innst. S. nr. 288 2007-08; <http://www.stortinget.no/stid/2007/s080616-04.htm>).

Våre undersøkelser gir støtte til Riksrevisjonens konklusjoner på flere punkter. I mange kommuner er det for eksempel uklart hvilken instans som har ansvaret for det boligsosiale arbeidet. Det gjelder både

ansvaret for å administrere ulike virkemidler og ansvaret for planleggings- og kartleggingsarbeidet. Oppfølgingstjenester er et eksempel på et område hvor det særskilt ofte er uklart hvem som har ansvaret. Blant våre casekommuner finnes det videre kommuner som oppgir at de har et stort forbedringspotensial når det gjelder å se ulike virkemidler i sammenheng. Dessuten sier flere informanter at kommunikasjon mellom ulike kommunale instanser i det boligsosiale arbeidet er liten eller ikke-eksisterende. I disse kommunene er de boligsosiale oppgavene spredd mellom mange ulike enheter, og det finnes tilsynelatende et sterkt behov for å samordne de ulike virkemidlene overfor den enkelte bruker.

Denne studien supplerer Riksrevisjonens og NIBRs undersøkelser på flere punkter. For det første mener vi at det er viktig å analysere samarbeidet mellom det operative og det strategiske nivået i den kommunale boligpolitikken. Våre informantintervjuer viser nettopp at dette samarbeidet kan være problematisk i noen kommuner. I kommuner hvor det operative nivået, dvs. instansene som forvalter de boligsosiale virkemidlene, ikke har særlig innflytelse på avgjørende strategiske beslutninger kan for eksempel det boligsosiale planarbeidet stå i fare for å bli koblet fri fra verdifulle praktiske erfaringer.

For det andre viser våre intervjudata at utfordringene knyttet til fragmentert organisering av de boligsosiale virkemidlene løses på ulike måter i casekommunene. På denne måten nyanserer denne studien Riksrevisjonens sterke kritikk. Nærmere bestemt har norske kommuner etablert ulike rutiner og organer for samordning. Disse rutinene og organene bidrar til å redusere eller oppheve de negative virkningene av en fragmentert organisering.

6.2 Metoder for samordning av virkemidler

Med samordning av virkemidler mener vi her koordinering som bidrar til at ulike boligsosiale virkemidler blir sett i sammenheng og/eller utnyttet effektivt for å hjelpe personer med behov for assistanse. Dette betegnet vi i kapittel 3.3 horisontal samordning. Der drøftet vi samordningsproblematikken med utgangspunkt i hvordan ulike virkemidler og sentrale forvaltningsoppgaver er plassert i den kommunale forvaltningen. Her er det de ulike metodene for samordning, som vi har funnet er i bruk i våre case-kommuner, som står i fokus. Slik samordning kan foregå på mange forskjellige måter: Samforvaltning, etablering av boligkontor, boligavdeling

eller boligkonsulentstilling, rutiner for konsultasjon og varsling og uformell koordinering. Til slutt i dette kapitlet skal vi gi en kort oppsummering og drøfting av våre informanternes vurderinger av de organisatoriske løsninger på samordningsproblematikken som er valgt i deres kommuner.

A: Samforvaltning

I løpet av de siste fem til ti årene har mange kommuner valgt å overføre ulike boligsosiale virkemidler til samme forvaltningsorgan. Flere av våre casekommuner – først og fremst kommuner som har etablert et sentralt boligkontor – har valgt å flytte alle de boligøkonomiske virkemidlene til samme enhet. Dette er for øvrig i tråd med Husbankens anbefalinger. Formålet med overføringen av bostøtten, startlånet og boligtilskuddet til samme organ har nettopp dels vært å løse problemene knyttet til fragmentert organisering av de boligøkonomiske virkemidlene.

De siste årene har en rekke kommuner også vedtatt å sentralisere de fleste forvaltningsoppgavene, ut over tildeling, for de fleste kommunale utleieboligene. Det har skjedd ved å overføre disse forvaltningsoppgavene til stiftelser, kommunale foretak (KF), eiendomsavdelinger eller boligkontor. Før denne omleggingen var både tildeling og forvaltning av de kommunale boligene ofte fordelt mellom ulike organer og særomsorger, som for eksempel eiendoms-, flyktning-, sosial-, og helseenheter. Et ønske om en mer effektiv, rasjonell og behovsbasert boligformidling ligger som regel bak sentraliseringen av boligtildelingen og boligforvaltningen.

B: Tverretatlige team

Mange kommuner har i den senere tid også flyttet tildelingen av alle eller de fleste kommunale boliger til tverretatlige tildelingsteam. Fra tabell 3.1 husker vi at slike team var det mest brukte instrumentet for tildeling av boliger, men at slike team også brukes ved tildeling av andre virkemidler. Disse teamene kan ha ulik status, og være sammensatt på ulike måter. I noen kommuner er de ikke gitt den formelle tildelingsretten – bare en rett til å innstille. Informantene i våre case-kommuner sier imidlertid at det svært sjelden forekommer at teamenes innstilling fravikes av det organ som har den formelle tildelingsretten.

Som termen tverretattlig sier, dreier det seg her om team (eller utvalg) som er sammensatt av representanter fra ulike etater/særomsorger. Disse team-medlemmene vil, særlig når det gjelder tildeling av boliger, både ivareta sine klienters behov overfor utleier av boligene, og sine klientgruppers interesser overfor hverandre som konkurrenter om de samme boliger. Det ser også ut til å være ganske vanlig at det organ som leier ut boligene (eller mer generelt, det utførende organ) er representert i disse teamene. Dette er viktig for å få til boligløsninger som dekker søkeres behov, og samtidig tar hensyn til hvor godt en søker passer inn i aktuelle boligområder. Der kommunene bruker slike team ved tildelingen av flere boligsosiale virkemidler, vil det ofte variere hvorvidt man baserer seg på kun ett eller flere team. Ett team gir naturligvis de beste muligheter til å se alle virkemidlene i sammenheng.

I enkelte kommuner har man også gått videre og slått tildelings-teamene for de boligsosiale virkemidlene sammen med bestillerenhetene for beslektede tjenester/virksomheter på helse- og sosialområdet, til én bestillerenhet med ansvar for bestilling av tjenester som bør sees i sammenheng – et eksempel på det er Kristiansand.

C: Boligkontor, boligavdeling eller boligkonsulent

En tredje mulig løsning på utfordringene knyttet til fragmentert organisering er etableringen av boligkontor, boligavdelinger eller boligkonsulentstillinger som forvalter eller koordinerer de mest sentrale boligsosiale virkemidlene: Bostøtte, startlån, boligtilskudd, tildelingen av kommunale boliger og oppfølgingstjenester. Som tidligere nevnt er Ski, Tromsø, Randaberg, Vefsn, Asker, Lørenskog, Tønsberg, Drammen og Kristiansand eksempler på casekommuner hvor en boligavdeling eller et boligkontor forvalter alle eller de fleste av disse virkemidlene. Ifølge våre informanter var ønsket om å legge til rette for et mer helhetlig og samordnet boligsosialt arbeid, en av de viktigste årsakene til valget av denne organisasjonsmodellen. Beboere i kommunale boliger blir orientert om bostøtte, og startlån vurderes som et alternativ for bedrestilte som søker om kommunal bolig. Derfor mener mange informanter at de fleste kommuner ville tjent på å legge om sin boligsosiale organisering i retning av en «boligkontormodell», hvor en enhet eller avdeling administrerer de fleste boligsosiale virkemidlene. Dette har også den fordel at eksterne samarbeidspartnere og personer med behov for hjelp finner alle boligjenestene på ett sted. Det er også en av grunnene til at flere

kommuner har valgt, eller har planer om, å opprette et boligkontor eller boligavdeling (BSH Fræna 2006: 31-34; BSH Røyken 2007-2011: 42-43; BSH Nedre Eiker 2003-2008: 51-52).

En alternativ løsning er å opprette et boligkontor som har ansvar for koordinering, oppgavetildeling og brukerinformasjon, men ikke nødvendigvis det operative ansvaret for å administrere sentrale boligsosiale virkemidler. I Fræna kommune har de vurdert et slikt alternativ. Frænas boligsosiale handlingsplan skisserer et boligkontor som informerer brukere om boligvirkemidlene og sørger for at ulike kommunale instanser yter den hjelp som behøves (BSH Fræna 2006: 31-34).

Opprettelsen av en boligkonsulentstilling kan fungere som en erstatning for et boligkontor eller boligavdeling. Moss og Grimstad er eksempler på casekommuner som har opprettet en slik stilling. Boligkonsulentene i Moss og Grimstad sitter med oversikten over alle de boligøkonomiske virkemidlene, og er ansvarlig for tildelingen av kommunale boliger til vanskeligstilte. De er videre et kontaktpunkt for alle personer med behov for offentlig stønad og assistanse i boligspørsmål i kommunen. På denne måten bidrar boligkonsulentene til at brukere får effektiv assistanse og at de ulike virkemidlene blir sett i sammenheng med hverandre. Boligkonsulentene i Moss og Grimstad har også oversikt over alle beboerne i de kommunale boligene. Dette er ingen selvfølge og har den gevinst at det enkelte leieforhold kan følges opp på en tilfredsstillende måte. Det er kanskje spesielt viktig når leiekontrakter utløper. Som følge av boligkonsulentenes gode oversikt blir det da relativt enkelt for kommunen å avgjøre om beboeren kvalifiserer for kontraktsfornyelse, og dermed også lettere å gi avslag for slik å øke sirkulasjonen i den kommunale boligmassen. Av flere grunner kan derfor opprettelsen av en boligkonsulentstilling være et effektivt bidrag til å løse problemene forbundet med fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet.

D: Rutiner for konsultasjon og varsling

En fjerde mulig løsning på problemene knyttet til fragmentert organisering er etableringen av gode rutiner for samarbeid, konsultasjon og varsling mellom de ulike enhetene som er involvert i det boligsosiale arbeidet. I mange casekommuner er det nettopp etablert gode rutiner for samordning av ulike virkemidler og samarbeid mellom ulike instanser. Flere informanter peker for eksempel på at de jevnlig vurderer om søkere til startlån heller burde få tilbud om en kommunal bolig. Disse

intervjupersonene gir videre uttrykk for at beboere i kommunale boliger alltid får tilbud om bostøtte, når de kvalifiserer for mottak av denne stønadsformen. Informantene i disse kommunene kjenner seg således ikke truffet av Riksrevisjonens påstand om at kommunale boliger i liten grad ses i sammenheng med andre virkemidler. Andre intervjupersoner peker på at det er etablert gode rutiner for konsultasjon og varsling mellom instanser som har ansvaret for bostøtte, startlån og sosialhjelp. Disse rutinene sørger for at personer med behov for disse tjenestene får glede av dem, selv om de i utgangspunktet har henvendt seg til en instans som bare har ansvar for ett av disse virkemidlene. I en kommune fortelles det for eksempel om NAV-ansatte som daglig henviser personer over gangen til boligavdelingen. Her får de hjelp til å søke om boligtilskudd, startlån og bostøtte.

E: Uformell koordinering

Uformell koordinering er en femte samordningsform. Med uformell koordinering menes rutiner og samhandlingsmønstre som verken er forankret i kommunale organer eller nedfelt i skriftlige avtaler og retningslinjer. Et eksempel på uformelt samarbeid kan være kommunikasjon mellom boligkonsulenter og sosialkuratorer i forkant av avgjørelser om tildeling av kommunale boliger. Boligkonsulenter med ansvar for å fatte vedtak om tildeling ønsker blant annet ofte informasjon fra sosialkuratorer med god kjennskap til søkermassen. Et annet eksempel på uformelt samarbeid kan være utleiery, for eksempel representanter for en boligstiftelse, som gjør kommunen oppmerksom på leieboere som trenger særskilt oppfølging. Løsning av akutte boligbehov kan også kreve uformell koordinering på tvers av enhetsgrenser.

Uformell koordinering kan både være en erstatning for og et supplement til mer formaliserte samarbeidsformer. Et visst uformelt samarbeid vil antagelig være nødvendig hvis en kommune ønsker å drive et fleksibelt og effektivt boligsosialt arbeid. På den annen side kan uformelt samarbeid, kanskje spesielt i kommuner hvor formaliserte samarbeidsformer spiller en beskjeden rolle, skape problemer og utfordringer. Ifølge våre informanter kan fravær av formaliserte samarbeidsformer føre til at det boligsosiale arbeidet blir personavhengig. Det er en svakhet all den tid et godt boligsosialt arbeid da blir avhengig av personkjemien mellom to eller flere ansatte, fremhever flere informanter i casekommunene. I noen kommuner fører også fravær av formaliserte retningslinjer for samarbeids- og ansvarsforhold til problemer i det

boligsosiale arbeidet. Oppfølgingsarbeidet er det området som blir nevnt hyppigst av våre intervjupersoner i denne sammenheng. Det berettes om at uklare ansvarsforhold skaper konflikt og usikkerhet omkring hvilke instanser som har ansvaret for å følge opp beboere med særskilte behov. I en slik situasjon er det nærliggende å tenke seg at formaliserte retningslinjer for ansvars- og samarbeidsforhold ville bidra til å løse problemene.

6.3 Vurderinger av egen organisasjon

Hvordan oppfattes og oppleves den egne kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet? De personene som NOVA intervjuet ble direkte spurt om sitt syn på dette. Intervjupersonene ga også i andre sammenhenger uttrykk for sine oppfatninger om dette. Hvorvidt den organisasjonsformen man hadde valgt fungerte tilfredsstillende fra et samordnings-synspunkt, var alltid et sentralt tema når informantene gav uttrykk for sine oppfatninger om den egne organisasjonen. Deres synspunkter har ikke nødvendigvis bred støtte i kommunen, men må likevel kunne tillegges betydelig vekt. Alle de som er intervjuet har en sentral rolle i kommunens boligsosiale virksomhet.

De fleste uttalte seg i hovedsak positivt om egen organisasjon, noen var betinget fornøyd og enkelte var i hovedsak negativt innstilt. Vi har ikke her et representativt utvalg, og kan ikke vektlegge antallsfordelingen. Det vi kan påpeke er hva som vektlegges som positivt og negativt, og se uttalelsene i sammenheng med kommunens organisasjonsstruktur.

Horisontal samordning og samforvaltning viktig

Mulighetene for å samordne bruken av de forskjellige virkemidlene er vektlagt både i de positive og i de negative vurderingene.

I en kommune var det nylig opprettet en avdeling som er saksbehandler for teamet som tildeler boliger, og for alle de økonomiske virkemidlene, inklusive gjeldsrådgiving. Informanten er meget fornøyd med den samforvaltningen av virkemidler som her er foretatt. Samlingen er mer effektiv både for brukerne og for kommunen, og har ført til en bedre utnyttelse av Husbankens boligøkonomiske virkemidler, spesielt bostøtte og startlån. Det har blant annet ført til at flere beboere i kommunale boliger er blitt hjulpet over i det private eiermarkedet, fordi de ansatte har god oversikt over både familieøkonomi og boligvirkemidler.

Fornøyd var også informanten i en kommune der også boligvirkemidlene var samlet, men lagt til forskjellige deler av kommunens administrasjon. Denne organiseringen øker både muligheten og evnen til å se de ulike virkemidlene i sammenheng, ble det påpekt. Når folk for eksempel henvender seg med et ønske om å etablere seg i egen bolig ser man imidlertid ofte at vedkommende heller burde få tilbud om en kommunal bolig og bostøtte. I andre tilfeller anbefaler man til beboere i kommunale boliger å forsøke seg på det private eiermarkedet.

En annen informant advarer mot fragmenterte måter å organisere de boligsosiale tjenestene på. Det finnes da en betydelig risiko for at virkemidlene blir dårligere utnyttet, men dessuten at en mister muligheten for et samlet boligsosialt fagmiljø og en kontinuerlig oppbygging av kompetanse. Et slikt miljø gjør det blant annet lettere å starte opp og organisere nye boligsosiale tiltak, og gjør det også lettere å få oppmerksomhet fra lokalpolitikere. Et selvstendig boligkontor gjør det for eksempel lettere å skape forståelse for at vedlikehold og boligkjøp koster penger og krever bevilgninger.

Der en slik samforvaltning mangler, blir dette savnet. Det hadde vært positivt med en større samordning av virkemidlene i ett organ (boligkontoret) mente en informant som imidlertid trodde dette ville kreve ressurser som ikke finnes. En annen informant ville helst hatt et boligkontor som administrerte alle de boligsosiale virkemidlene fordi selv boligtildelere som sitter rett over gangen fra hverandre ville samarbeidet bedre hvis de hadde vært en del av samme enhet.

Bedre samordning mellom tildeler og utleier etterlyses

Selv om tildelingen av alle de individrettede virkemidlene er koordinert, og fortrinnsvis samlet under en ledelse, kan det være utfordringer i samarbeidet mellom dette organet og den enheten som bygger, forvalter og leier ut de kommunale boligene. Dette er en type samarbeidsproblemer (noen steder kan det også være tale om konflikt) som kan oppstå som et resultat av skillet mellom tildeler- og utleierfunksjonene, og hvor man ikke har vært tilstrekkelig klar over det behov for samordning – eller i det minste for utveksling av informasjon – som denne løsningen krever. Mange kommuner ser ut til å ha løst dette problemet ved tverretatlige tildelingsteam hvor både tildeler og utleier er representert, eller ved at et boligkontor (eller en boligkonsulent) er gitt en koordinerende rolle på dette området.

Konflikten mellom de som forvalter og de som tildeler bolig kommer til uttrykk på flere måter. En informant fremhever at det ofte oppstår uklarhet og uenighet mellom tildeler og utleier om hvilken virksomhet som har ansvaret for å følge opp enkeltbeboere. Det gjelder både oppfølging under botiden, for eksempel overfor beboere med dobbelt-diagnose, for eksempel rus/psykiatri, og når det gjelder å følge opp og fornye husleiekontrakter.

En annen informant mener at sosialtjensten i for liten grad er opptatt av å skape bredt sammensatte bomiljøer. Ifølge NN er ikke sosialtjensten like opptatt av dette hensynet. Ulike faggrupper (rus/psykiatri, helse og sosial) presser ofte på for å skaffe sine klientgrupper boliger uten hensyn til at det allerede bor mange rusmisbrukere i det aktuelle området. I andre tilfeller oppstår det uenighet mellom sosialkontoret og boligforvalteren om særskilt vanskeligstilte grupper. Boligforvalter er dessuten mer bekymret enn den som tildeler bolig for om personer med svært dårlig boevne greier å ta tilstrekkelig vare på boligen og/eller betale husleien.

Et annet problem som påpekes er svakt engasjement fra sosialtjensten når ting går galt og en beboer står i alvorlig fare for å bli kastet ut.

Flere reiser spørsmål om forvalterenhetens rolle i tildelingen. Lederen av et boligkontor er tilfreds med at boligkontoret tilhører «teknisk sektor» der det er personer med bakgrunn fra juss, statsvitenskap, økonomi osv. Boligkontoret er opptatt av å holde seg innenfor budsjett-rammen, mens sosialkontoret tar lettere på dette. Boligkontoret må også legge større vekt på regelverket, for eksempel ved utkastelser, og engasjerer seg ikke i arbeidet med booppfølging. På denne måten unngår kontoret en uheldig dobbeltrolle. På tross av dette uttrykkes det også behov for at forvalterne burde delta i tildelingsprosessen.

I en kommune der vår informant uttaler seg positivt om samordningen av virkemidlene, sies det imidlertid også at samarbeidet mellom Bolig- og økonomiavdelingen og Eiendomsforvaltningen bør styrkes betraktelig. De går glipp av mye kompetanse og informasjon fordi de ikke rådfører seg i tilstrekkelig grad med oss, fremhever vår informant.

Betydningen av uformelt, personbasert samarbeid

Vi skal imidlertid merke oss at gode samarbeidsforhold også kan være basert på personlige bånd, og ikke alltid forutsetter formelle organisatoriske strukturer.

I en kommune fremhever tildelingsansvarlig det gode samarbeidet mellom boligforvalterne og de som tildeler boliger, på tross av at det ikke finnes formelt samarbeidsorgan. Samarbeidet hviler på et unikt samarbeid med lederen av KF-et. Dette samarbeidet gjør at sammensetningen av bomiljøene blir hensiktsmessig, mener denne informanten.

Flere kommuner rapporterer om uformelt samarbeid mellom tildeler og utleier av boliger, i form av at tildeler (for eksempel en boligkonsulent) har en kontaktperson hos utleieren (for eksempel et KF) som tar kontakt når boliger blir ledige. En av våre informanter, en boligkonsulent, fremhever at et samarbeid mellom boligkonsulent og KF har vart i mange år og fungerer utmerket. Dette er ikke et resultat av formell organisering, men mer et resultat av god personkjemii. Per i dag er samarbeidet mellom KF-et og boligkonsulenten kanskje litt for personavhengig, konkluderer vår informant.

Koordinering via personbasert rollekonsentrering

Noen kommuner har valgt å løse behovene for samordning mellom tildeler og utleier ved å plassere en person i flere roller/posisjoner i den boligsosiale organisasjonen. En representant for utleier (en boligkonsulent for eksempel) kan være plassert enten som leder, medlem eller sekretær i et tildelingsutvalg. Ved slike løsninger har vi både sett tilfeller der utvalget har den formelle tildelingsretten, mens boligkonsulenten (sekretæren) innstiller, og at utvalget innstiller til en boligkonsulent/leder av boligavdeling – som har den formelle tildelingsretten.

Denne måten å løse behovet for samordning mellom tildeler og utleier på, finnes i flere former. I en kommune er leder av bolig tjenesten med i styret til KF-et, en posisjon som gir god oversikt over forholdene der.

Dersom en boligkonsulent/avdelingsleder også har saksbehandlingen av de boligøkonomiske virkemidlene, og kanskje også er trukket inn ved behandlingen av strategiske oppgaver (arbeidet med boligsosial handlingsplan for eksempel), vil vedkommende sitte med en unik oversikt over både de boligsosiale behovene i kommunen og kommunens boligsosiale virksomhet.

De av våre informanter som har sittet i slike posisjoner, har vært svært tilfredse med denne måten å organisere virksomheten på. Den sikrer at søkerens behov blir sett i sammenheng både med boligens og bomiljøets egnethet når tildelingsbeslutninger blir fattet. Slike løsninger

kan være svært personavhengige, og derfor også svært sårbare. Det har vi inntrykk av at våre informanter har vært klar over.

Vurdering av tverretatlige team for tildeling av boliger

Forholdsvis mange kommuner har tverretatlige team for tildeling av de kommunale boligene. Tverretatlig vil i denne sammenheng si at medlemmene i teamene kommer fra organer som forvalter ulike særomsorger – for eksempel for eldre, psykiatriske pasienter, rusmisbrukere og flyktninger. Dette bedømmes som en god løsning av de som uttaler seg om det.

Tildelingsutvalget er et bredt sammensatt utvalg med god kjennskap til søkermassen, sier en av våre informanter. Utvalgets medlemmer kjenner hverandre og brukerne godt. Dette fører til at responstiden er kort. Saker løses raskt og effektivt, også gjennom uformelle samtaler utenom de faste møtetidene når akutte situasjoner oppstår. (For eksempel når barnefamilier er involvert). Det samme sies av flere informanter i samme situasjon. Det pekes på bedre informasjon om bostøtteordningen, og mulighetene for å henvise til det private leiemarkedet og kjøp med startlån. Det er lett for utvalget å se virkemidlene i sammenheng fordi det har ansvaret for å fordele både boliger, lån og tilskudd, påpeker en av disse.

Det er ikke uvanlig at boliger til eldre og funksjonshemmede er skilt ut fra resten av boligene, og både forvaltes og tildeles av separate organer. En informant mener at også boligkontoret og andre aktører må spille en rolle i tildelingen av omsorgsboliger i slike tilfeller. Boligkontoret har verdifull kompetanse som kan komme omsorgsenheten til hjelp på dette området.

Vurdering av «modeller» for organisering

I kommuner som har et boligkontor med et samlet og overordnet ansvar for politikken, er det entydig positive tilbakemeldinger om organisasjonsformen. Noen framhever sin kommune som eksempel til etterfølgelse. En av informantene i en slik kommune mener at boligkontoret godt kan beskrives som proaktivt. Kontoret tar selvstendige initiativ, averterer sine virkemidler i avisen og gir startlån til så mange som mulig.

En annen informant mener at den nåværende organiseringen (et sentralt boligkontor plassert i helse- og sosialsektoren) er bra fordi den

sørger for at fagkunnskap og det boligsosiale fagmiljøet i kommunen er samlet på ett sted. For det andre fremheves det at en samlet boligjeneste sørger for at de boligsosiale virkemidlene blir sett i sammenheng med hverandre. Den nåværende organisering er en garantist for at beboerne i kommunale leiligheter får informasjon om mulighetene for sosialhjelp, bostøtte og startlån. En tredje informant framhever bl.a. at omorganisering til et boligkontor bidrar sterkt til en effektiv utnyttelse av virkemidlene som er til rådighet. Før boligkontoret ble etablert fantes det for eksempel mange støtteberettigede beboere i kommunale boliger som ikke mottok bostøtte. Også denne informanten hevder at det er uheldig og vanskelig å være både sosialkurator og profesjonell utleier.

Men også fra kommuner uten et sentralt boligkontor kommer det svært positive tilbakemeldinger. En kommune har samlet boligsakene på servicekontoret, og synes det fungerer meget bra.

For øvrig framheves ikke sjeldent at samhandling fungerer bra, mest på grunn av gode personlige forhold, uavhengig av organisasjonsstruktur. Og på den annen side; der organisasjonsstrukturen er ansett god, hender det også at det blir uttalt misnøye med holdninger og samarbeidsforhold.

7 Samordning mellom operativt og strategisk nivå

7.1 Strategiske forvaltningsoppgaver

Måten kommunene planlegger, leder og organiserer den individrettede boligsosiale virksomheten på må prinsipielt sett kunne antas å ha stor betydning for hvilken effekt de enkelte individrettede virkemidlene har. Dette er ikke en virksomhet som i seg selv er rettet mot enkelte individer eller er knyttet til realiseringen av de enkelte individrettede virkemidler, men en virksomhet som påvirker kommunenes evne og kapasitet til å levere slike virkemidler. Virksomheten har en strategisk karakter fordi den ivaretar sentrale ledelses- og koordineringsfunksjoner, utreder behov og formulerer mål for bruken av de individrettede boligsosiale virkemidlene, evaluerer resultater av den politikk som er ført, lager boligsosiale handlingsplaner, evaluerer organiseringen av virkemiddelbruken, prøver ut og iverksetter nye løsninger ol.

De **strategiske oppgavene** oppsummeres som:

- Vurdere behovet og fastsette mål for det enkelte virkemiddel
- Bestemme kapasiteten av det enkelte virkemiddel
- Framskaffe den ønskede kapasiteten av virkemidlet; det kan bestå i å forhandle fram lånerammer (f.eks. for startlån), bygging, kjøp, salg og innleie av boliger, og oppretting av stillinger (f.eks. for oppfølgingstjenester)
- Bestemme hvor og av hvem oppgavene skal løses, herunder å sikre at koordinering og samordning i tjenestetilbudet fungerer tilfredsstillende.
- Evaluere effekter/konsekvenser av virkemiddelbruken

Det overordnede ansvaret for det strategiske arbeidet har naturligvis rådmann og ordfører, men spørsmålet er hvordan og hvor dette arbeidet rent praktisk er organisert i kommunene. Her kan det stilles flere spørsmål: Er forholdet mellom det strategiske og det operative nivået preget av det vi ovenfor kalte vertikal fragmentering? Hvor vanlig er det at operative forvaltningsorganer involveres i det strategiske arbeidet? Det

kan skje både ved at strategiske organer også arbeider med operative oppgaver og ved at operative organer også er pålagt strategiske forvaltningsoppgaver. Et svært viktig spørsmål er om det er etablert en klar, operativ ledelse for hele feltet?

7.2 Vertikal samordning

Samordning mellom det operative og det strategiske nivået er en viktig forutsetning for et velfungerende boligsosialt arbeid. Slik samordning kan foregå på forskjellige måter. Nedenfor presenteres ulike eksempler på samordning mellom operativt og strategisk nivå. Som tidligere nevnt, er integrasjonen av det operative nivået i planarbeidet en sentral utfordring for samordningen mellom de to nivåene. Denne utfordringen står sentralt i det som følger.

A: Sentralisering av operative oppgaver i stabsorganer

I noen kommuner forvaltes ulike boligsosiale virkemidler i avdelinger som har en tett tilknytning til rådmannskontoret. Et eksempel på dette har vi når saksbehandlingen av de boligøkonomiske virkemidlene er plassert i et stabsorgan eller utført av personer ved en plan- og utviklingsavdeling som er nært forbundet med rådmannskontoret. I slike tilfeller blir avstanden mellom det operative og strategiske nivået i den kommunale boligpolitikken liten. Det betyr at erfaringer fra det operative nivået lett kan danne grunnlag for konklusjoner i planarbeidet.

B: Boligkontor

I kommuner som Tromsø, Ski og Randaberg er boligkontoret både en del av det operative og det strategiske nivået. Boligkontorene forvalter de fleste boligsosiale virkemidlene, men har også en stor hånd på rattet i planarbeidet. Dette gjør at avstanden mellom praksis og planlegging blir liten. Dermed finnes det gode muligheter for at det boligsosiale tilbudet blir påvirket av erfaringene til det operative nivået.

C: Rapporteringsrutiner (BOKART)

En viktig form for samarbeid mellom operativt og strategisk nivå kommer til uttrykk gjennom ulike former for rapportering. Rapportering fra det operative til det strategiske nivået om omfanget av behovet for kommunale boliger, oppfølgingstjenester og andre virkemidler er en

nødvendig forutsetning for et velfungerende boligsosialt arbeid. Et godt boligsosialt tilbud kan bare skapes på bakgrunn av empirisk kunnskap om behovet for boligvirkemidler i en kommune.

Noen kommuner bruker BOKART som redskap i rapporteringen mellom operativt og strategisk nivå. BOKART er et elektronisk rapporteringssystem som formidler kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet og omfanget av de boligsosiale virkemidlene.

En spesiell utfordring når det gjelder rapporteringsrutiner har vi i kommuner som organisatorisk har skilt tildeler- og utførerrollene, og/eller har ambisjoner om å realisere en resultatbasert målstyring. Tanken om resultatbasert målstyring er imidlertid et sentralt element også i en to-nivå modell. Dette er en styringsmodell som er basert på:

- et klart skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon,
- at disse oppgavene blir utført av ulike enheter,
- at det strategiske nivået formulerer målene for virksomheten,
- at målene forelegges bestillerorganer hvor de transformeres til operative mål i bestillinger til de utførende organer,
- at utførende organer gjennomfører tjenesteproduksjonen,
- at det eksisterer rutiner/systemer for beskrivelse av tjenesteproduksjonen (virkemidler, ressursinnsats og resultater),
- at det er etablert metoder/rutiner for regelmessig resultatrapportering basert på avtaler om oppfølging og kontroll mellom bestiller og utfører,
- at det er etablert rutiner for evaluering av de oppnådde resultater og eventuell reformulering av eksisterende mål.

(jfr. Kleven (2002), Røvik (1998) og Thorisdottir og Laupstad (2005)).

Vi har ikke kunnet foreta en omfattende studie av i hvilken grad disse elementene er utredet eller realisert i den kommunale boligsosiale virksomheten. På basis av våre intervjuer og gjennomgang av tilgjengelige boligsosiale handlingsplaner sitter vi med et inntrykk av at det er lite oppmerksomhet om disse spørsmålene, ut over at mange er opptatt av å gjennomføre et skille av bestiller- og utførerrollene. Som vi har sett i kapittel 6, er det flere av våre informanter – både i tildeler- og utførerroller – som er lite tilfreds med informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom partene der dette skillet er gjennomført. Det gjelder både i

tildelingsfasen og senere, under oppfølgingen av leieboerne/brukerne. Det kan se ut som man har løst disse informasjons- og samordningsproblemene best der man har etablert sentrale organer – for eksempel et boligkontor eller en boligkonsulent – med et overordnet ansvar for politikken, eller et sektorovergripende team. Uformelt samarbeid blir også positivt omtalt i denne forbindelsen.

Eksistensen av en formalisert, regelmessig resultatrapportering fra utfører/utleier til bestiller/tildeler og videre til det strategiske nivået, har vi knapt sett omtalt eller problematisert. Derimot har enkelte av våre informanter gitt uttrykk for betydningen av å rapportere til sine overordnede, og at de selv på frivillig basis rapporterer regelmessig om virksomheten de er ansvarlig for.

Generelt er det vårt inntrykk at det mangler operative mål for den boligsosiale virksomheten. I handlingsplanene finner vi formuleringer om at bruken av de boligsosiale virkemidlene skal bidra både til gode (og trygge) boforhold, gode bomiljøer og stimulere til selveie. De skal dessuten brukes effektivt og rasjonelt, og organiseringen skal være publikums- og brukervennlig. Det er lite i slike målformuleringer som indikerer operasjonelle mål som resultatene av en gjennomført boligsosial virksomhet kan jammføres med, særlig for brukere som må antas å forbli avhengig av virkemiddelbruken i lang tid. Det er vanskelig å forestille seg et bedre mål på resultatet av å tildele en person bostøtte, enn støttebeløpets størrelse, men det er egentlig et mål på innsatsen av dette virkemidlet.

At spørsmål om målformulering, rolleseparering og resultatrapportering er marginalt behandlet i boligsosiale handlingsplaner, og andre steder, kan ha flere årsaker. Det er mulig at svært mange kommuner ikke har etablert et aktivt og operativt organ for å forestå den strategiske ledelsen av den boligsosiale virksomheten. Uten et slikt strategisk ledelsesorgan vil man neppe gi seg i kast med slike spørsmål. En annen mulig grunn er at man ikke har ambisjoner om å kunne gjennomføre slike omfattende endringer. I mange små kommuner vil man heller ikke ha behov for det. Eller, som vi har vist, man har funnet mer pragmatiske løsninger på de koordineringsproblemer som har oppstått i kjølvannet av å skille bestiller- og utførerrollene. En tredje grunn kan være at man er klar over problemene forbundet med å etablere operasjonelle og meningsfulle mål på resultatet av ulike virkemidler. Både å forestille seg målbare resultater i all sin kompleksitet, og å kunne knytte resultatene til en målbar

innsats av et bestemt virkemiddel, er spesielt problematisk når det gjelder boligsosiale oppfølgingstjenester.

Antakelig spiller alle disse grunnene en viss rolle. Sett fra vårt synspunkt er det den første grunnen – mangelen av et aktivt ledelsesorgan på det strategiske nivået – som er mest bekymringsfullt. Vi har tidligere påpekt betydningen av aktive og kompetente organer på det operative nivået, gode rutiner for samordning mellom det operative og det strategiske nivået, og at det operative nivået involveres i det strategiske arbeidet, for at det skal kunne utvikles et velfungerende boligsosialt arbeid. Aktive og kompetente ledelsesorganer på det strategiske planet er ikke mindre viktig. Ikke minst gjelder det arbeidet med boligsosiale handlingsplaner.

D: Boligsosiale handlingsplaner

Vel halvparten av kommunene har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. Færre bruker dem aktivt. Handlingsplanene forteller oss mye om den boligsosiale organiseringen i kommunene. Hvordan de blir laget og hvem som lager dem, forteller mye om den strategiske ledelsen av den boligsosiale virksomheten. Handlingsplanene er som regel en kilde for informasjon om den eksisterende måten det boligsosiale arbeidet er organisert på. Sist men ikke minst, har vi i disse planene en kilde til informasjon om hvordan den eksisterende organiseringen vurderes, hvilke omorganiseringer som foreslås og hva man forventer å oppnå med dem. Her er vi først og fremst interessert i hvordan de blir laget, og hva de kan fortelle oss om det strategiske arbeidets status. Arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene er et annet uttrykk for samordningen mellom det operative og det strategiske nivået i kommunene.

Hovedansvaret for å lage boligsosiale handlingsplaner ligger hos den politiske ledelsen i kommunene. Det administrative ansvaret for at planleggingsprosessen settes igang ligger ved rådmannskontoret. Ansvaret for å lede og gjennomføre planarbeidet kan være delegert videre. Hvilke organer som har ansvaret for koordinering, fremdrift og gjennomføring av det boligsosiale planarbeidet varierer mye fra kommune til kommune. Våre kilder og intervjudata gir imidlertid grunnlag for å skille mellom fire idealtypiske modeller for ledelse av arbeidet med boligsosiale handlingsplaner:

- Modell 1: Rådmannskontor og/eller plan- og utviklingsavdeling har hovedansvaret for koordinering og gjennomføring av planarbeidet.
- Modell 2: Boligkontor eller boligavdeling har ansvaret for gjennomføring og koordinering av planarbeidet.
- Modell 3: Sosialenhet/ sosialkontor – ved sin leder eller andre – har ansvaret for koordinering og gjennomføring av planarbeidet.
- Modell 4: Ekstern konsulent eller prosjektleder har ansvaret for gjennomføring og koordinering av planarbeidet.

Disse fire modellene viser at det varierer mye hvorvidt og hvordan det operative nivået, dvs. instansene som har ansvaret for å drive det boligsosiale arbeidet til daglig er trukket med i arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene. Dette behøver ikke være noen ulempe så lenge det operative nivået, for eksempel et boligkontor eller en boligavdeling på et sosialkontor, blir trukket med i planarbeidet.

I de fleste kommuner blir et utkast til boligsosial handlingsplan laget av en prosjektgruppe. Dette utkastet vedtas, med eller uten endringer, av kommunestyret i den respektive kommune. Representanter for plan- og utviklingsavdeling, boligkontor, sosial-, helse-, flyktning-, og rus- og psykiatritjenestene deltar gjerne i slike prosjektgrupper. Det finnes også eksempler på at boligbyggelag, frivillige organisasjoner og kommunepolitikere deltar i disse gruppene. I prosessen frem mot en ferdig plan rapporterer prosjektgruppen som regel til en styringsgruppe, ofte bestående av kommunepolitikere og administrativt ansatte på rådmanns- eller kommunalledernivå. Høringsinstanser, som boligbyggelag og frivillige organisasjoner, er også involvert i arbeidet med boligsosiale handlingsplaner i noen tilfeller. Arbeidet med boligsosiale handlingsplaner kan således, når alle disse mulighetene utnyttes, være et samarbeid mellom mange ulike instanser.

I noen kommuner opplever imidlertid informantene arbeidet med boligsosiale handlingsplaner er en topptung prosess: Rådmannskontoret, plan- og utviklingsavdelingen og eksterne konsulenter styrer prosessen og det operative nivået er i liten grad trukket med i arbeidet. Intervju-personene i disse casekommunene hevder at rådmannskontoret går glipp av mye kunnskap og kompetanse fordi det operative nivået i liten grad blir konsultert. Satt på spissen kan en si at planarbeidet i slike kommuner er koblet fri fra praksis og erfaring. Det burde imidlertid være relativt enkelt

å bøte på dette problemet ved å etablere bedre samarbeidsrutiner mellom rådmannskontoret og det operative nivået.

I Rambøll-undersøkelsen ble det stilt flere spørsmål om den boligsosiale planleggingen. 58 prosent av kommunene har utarbeidet en boligsosial handlingsplan, men bare 5 prosent av de som har slike planer foretar årlige rullinger av planene. Bearbeiding av datamaterialet som Rambøll har foretatt viser at svært få kommuner rapporterer at de boligsosiale handlingsplanene har hatt stor betydning for den boligsosiale virksomheten i deres kommuner. Det gjelder både for det daglige praktiske boligsosiale arbeidet og når det gjelder disse planene som planverktøy, jfr. Rambøll (2008, tabell 4.3). Det viser seg at hvorvidt man har utarbeidet slike planer eller ikke samvarierer med måten man har organisert det boligsosiale arbeidet på, men det er vanskelig å finne et mønster i disse samvariasjonene. Det viser seg også at kommuner som har boligsosial handlingsplan oftere enn andre oppgir å arbeide etter en bestiller-utførermodell, jfr. Rambøll (2008, tabell 4.12). Her er det imidlertid vanskelig å konkludere entydig om hva som er årsak og hva som er virkning. Magnussen (2006) mener å se en tendens til at kommuner som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan i kjølvannet av dette arbeidet har tatt grep for å samforvalte/samordne arbeidet med de boligsosiale virkemidlene.

Vi har i vårt arbeid hatt fokus på de boligsosiale planarbeidets forankring «nedover» i det operative nivået av den boligsosiale virksomheten. Dette kan suppleres med Holms (2007) analyser av hvordan det boligsosiale planarbeidet er forankret «oppover» i den planpolitiske delen av boligpolitikken og det øvrige planleggingsarbeidet i kommunene. Han finner at en stor del av kommunene har boligsosiale planer for enkeltgrupper, som personer med psykiske lidelser, bosetting av flyktninger samt eldre og/eller funksjonshemmede. Hans konklusjon er imidlertid at planarbeidet bare i begrenset grad synes å være forankret i de politiske planutvalgene. Dette gjelder i særlig grad i forhold til initiativfasen. «Samlet sett gir dette et bilde av det boligsosiale arbeidet som relativt isolert fra den planadministrative eller planpolitiske delen av boligpolitikken.» (Holm 2007; s 162-163).

E: Boligutvalg

Tverretatlige boligutvalg er det siste eksempelet på samordning mellom operativt og strategisk nivå som trekkes fram her. Slike utvalg kan ha

ansvar for samordning av ulike virkemidler og spille en viktig rolle i utformingen av boligsosiale handlingsplaner og annet kartleggings- og utredningsarbeid. Nærmere bestemt skal utvalgene komme med boligsosiale innspill til rådmannskontoret, det øverste strategiske nivået i kommunen. Av våre casekommuner har Hamar og Lierne opprettet slike utvalg. I Hamar kommune kalles utvalget for boligforumet. Her møtes representanter for alle enhetene som er involvert i kommunens boligsosiale arbeid: Plan- og utviklingsenheten, Eiendomsenheten, Helseenheten, Servicekontoret og NAV. Opprettelsen av boligforumet var et produkt av arbeidet med boligsosial handlingsplan for perioden 2004-2007. I kommunens boligplan hevdes det at den delte organiseringen av det boligsosiale arbeidet, hvor forskjellige resultatenheter har ansvaret for ulike oppgaver, «har mange fordeler, kanskje særlig når det gjelder å løse boligoppgaver som er relativt ukompliserte, og der brukeren blir definert inn under en resultatenhet» (BSH Hamar 2004-07: 45). Likevel konkluderer planen med at kommunen bør vurdere å opprette et boligforum. Dette begrunnes for det første med behovet for å styrke helheten og langsiktigheten i det boligsosiale arbeidet. For det andre peker planen på at eksterne samarbeidspartnere og brukere savner et felles kontaktpunkt for alle bolig tjenester. I det konkluderende avsnittet om boligsosial organisering i Hamar kommunes boligplan heter det nærmere bestemt:

Resultatene opplever at denne organiseringen har mange fordeler, kanskje særlig når det gjelder å løse boligoppgaver som er relativt ukompliserte, og der brukeren blir definert inn under en resultatenhet. Samtidig opplever resultatene at helheten og langsiktigheten i boligarbeidet kan bli noe svak. Det er uklart hvor dagsaktuelle og framtidige behov skal meldes opp, og samarbeidet mellom enhetene i «gråsonetilfeller» og i vanskelige saker er ikke alltid godt nok. Det er videre sannsynlig at både eksterne samarbeidspartnere og brukere kan ha vansker med å finne fram til «sitt» kontaktpunkt i organisasjonen.

Det er rådmannens ansvar at boligoppgavene er organisert på en slik måte at det sikrer høy kvalitet i boligarbeidet og god utnyttelse av kommunens ressurser. Erfaringene til resultatene tilsier at dagens organisering av boligarbeidet bør videreføres. Samtidig kan det stilles spørsmål om det bør etableres et felles knutepunkt for boligspørsmål i organisasjonen (BSH Hamar 2004-2007: 45).

Av utdraget fra Hamars boligplan kommer det tydelig frem at boligforumet er ment å løse utfordringer knyttet til samarbeid og

samordning av det boligsosiale arbeidet. Det samme gjelder for boligutvalget i Lierne. En problemstilling knyttet til slike boligutvalg er imidlertid hva slags ansvars- og kompetanseområde utvalgene skal ha. Når det er sagt har boligutvalgene i Lierne og Hamar en uklar funksjon og myndighet i forhold til rådmannskontoret og Plan- og utviklingsavdelingen, det øverste strategiske nivået i kommunen. De har heller ikke vedtaksrett i noe boligsosialt spørsmål. Videre fremstår begge utvalgenes mandater som uklare, også for de som er representert der. Det finnes dermed en risiko for at utvalgene blir en diskusjonsklubb uten særlig innflytelse på det boligsosiale arbeidet i kommunen. Når det er sagt er slike utvalg, uavhengig av vedtaksmyndighet og kompetanseområde, trolig et positivt tilskudd til det tverretatlige samarbeidet i det boligsosiale arbeidet. I kommuner som har etablert NAV-kontor, som Hamar, integrerer for eksempel boligforumet NAV i boligarbeidet. Boligutvalg kan videre benyttes til å diskutere enkeltsaker, rutiner og retningslinjer samt andre praktiske utfordringer som måtte oppstå.

Vi ble noe forbauset over at flere av våre informanter, som alle har sentrale posisjoner på det operative nivået i det boligsosiale arbeidet, ikke synes særlig opptatt av samarbeidsrelasjonene mellom organer på det strategiske og det operative nivået. I alle fall er det ikke dette de først og fremst velger å kommentere når de blir spurt om hvordan de vurderer samarbeidet mellom ulike organer/enheter på det boligsosiale området.

Av de som kommenterer dette spørsmålet, er det fleste imidlertid kritiske til at de ikke er trukket mer med i det strategiske arbeidet; særlig i arbeidet med boligsosial handlingsplan. En av informantene mener at bolig- og økonomiavdelingen i kommunen burde hatt ansvaret for å revidere den boligsosiale handlingsplanen, eller i det minste blitt trukket med i rulleringsprosessen i sterkere grad. Det er de som har den boligsosiale kompetansen, og vet hvor skoen trykker, påpekes det. En annen uttrykker både forundring og skuffelse over at den avdeling vedkommende arbeider i, og som har tette kontakt med brukerne og administrerer alle boligvirkemidlene, ikke er tungt involvert i behovsvurderingen og arbeidet med boligsosial handlingsplan.

8 Konklusjoner og anbefalinger

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet er svært fragmentert i de fleste kommuner. I tillegg er det stor variasjon mellom kommunene med hensyn til hvordan dette arbeidet er organisert. Den fragmenterte organisasjonsstrukturen begrenser mulighetene for en helhetlig bruk av virkemidlene. Dette er et problem alle kommuner er klar over, og som de fleste også har gjort noe med gjennom etablering av organer for samordning av virkemiddelbruken. Her har kommunene valgt ulike løsninger. En del kommuner har valgt å ivareta behovet for samordning ved å etablere sentre for det boligsosiale arbeidet; sentre som foruten at de ofte forestår forvaltningen av de fleste virkemidlene, også er pålagt et samordningsansvar for den samlede virksomheten på det boligsosiale feltet. Dette ansvaret utøves gjerne ved at alle henvendelser om boligsosiale spørsmål kanaliseres inn til disse sentrene, som deretter formidler henvendelsene til rette vedkommende. Disse sentrene kan være selvstendige boligkontor, avdelinger under bygg-, eiendoms- eller teknisk etat, avdelinger/kontor i en helse-/sosialenhet, eller også en del av et servicekontor.

Denne sentermodellen inneholder både et element av samforvaltning og elementer av horisontal samordning av virkemiddelbruken. I den grad den er basert på samforvaltning av flere virkemidler, betyr den dessuten en samling av det boligsosiale miljøet og en styrking av den boligfaglige kompetansen i kommunene. Der en slik samforvaltning ikke er etablert, blir samordningen likevel i betydelig grad ivaretatt. Det skjer først og fremst gjennom etablering av tverretatlige team for tildeling av boliger og boopfølgingstjenester, men også gjennom formelle rutiner for konsultasjon og gjennom uformelle og personlige kontakter.

Det er en tydelig tendens til å sentralisere forvaltningen av boliger. Der ulike særomsorger tidligere disponerte og forvaltet «sine» boliger, er forvaltningen nå ofte samlet og lagt til ett organ, vanligvis en enhet i bygge- og eiendomsetaten eller et KF. Det er en tilsvarende tendens til å sentralisere tildelingen av boliger, hvor tverretatlige team ser ut til å bli brukt av stadig flere kommuner. Begge deler er noe Husbanken anbefaler. Fortsatt er det imidlertid svært dekkende å betegne organiseringen av den boligsosiale virksomheten i de fleste kommuner som fragmentert.

Forskjellene mellom kommunene i måten å organisere arbeidet på er påfallende, tatt i betraktning de sterke føringer fra staten og dennes skiftende boligpolitikk og de nye organisasjonsmodeller som har vunnet innpass i kommunene (Innføring av to-nivå modell og organisatorisk skille av bestiller- og utførerfunksjonene). Innføringen av NAV er en reform som også medfører revurderinger av måten det boligsosiale arbeidet er organisert på. NAV synes ikke spesielt opptatt av å få ansvar for dette feltet, og NAV's rolle er også blitt høyst forskjellig i de kommunene hvor det er etablert lokale NAV-kontorer.

Årsakene til de kommunale forskjellene og den fragmenterte forvaltningen av boligarbeidet, er det ikke mye forskning om. Det kan tyde på at det har vært liten interesse for organiseringens betydning for dette arbeidet, noen som igjen kan skyldes liten interesse for det kommunale boligarbeidet i det hele tatt. Resultatet er at kommunene enkeltvis og ad hoc har funnet fram til pragmatiske løsninger.

Det er vanskelig å finne mønstre i måtene den boligsosiale virksomheten er organisert på. Vi har forsøkt å identifisere fire idealtypiske modeller. Disse modellene skiller seg fra hverandre først og fremst med hensyn til hvordan arbeidet med de boligsosiale virkemidlene på det operative planet er koordinert, hvor i den kommunale forvaltningsstrukturen dette arbeidet er forankret, og hvordan arbeidet med de strategiske og operative forvaltningsoppgavene er koordinert.

En særlig utfordring gjelder samarbeidet mellom bygg- og forvaltningsenhetene og helse- og sosialsektoren. Samlet forvaltning av alle boliger i en bygg- og forvaltningskompetent enhet er fornuftig. Det legger til rette både for å løse forvaltningsoppgavene, herunder drift og vedlikehold, på en profesjonell måte, og for en mer fleksibel og effektiv utnyttelse av kommunens boliger. En samlet boligforvaltning byr imidlertid også på utfordringer. En utfordring består i muligheten til å kunne foreta en legitim prioritering av bestemte typer søkere. Noen grupper kan trenge den beskyttelse som ligger i øremerking, og noen grupper har behov som tilsier spesielt tilpassede boliger og oppfølgings-tjenester. Flere av informantene peker også på problemer med uheldig sammensetning av beboerne i ett miljø. Vi anbefaler ikke en fullstendig oppheving av muligheten til å øremerke deler av boligmassen til fordel for bestemte grupper.

Å skille organisatorisk mellom utleie/forvaltning og tildeling av boliger har mye for seg. Dersom det fører til nærmest vanntette skott

mellom tildeler og utleier, har man imidlertid gått for langt. Bygg- og eiendomsenheten bør i en viss grad medvirke både ved tildeling av bolig og i oppfølging av beboerne. Helse- og sosialfaglig kompetanse bør medvirke både i forvaltning og utforming av boligtilbudene. Her er tverretatlige team og gode rutiner for konsultasjon og informasjonsutveksling metoder som kan og bør benyttes.

Ved innføring av NAV anbefaler vi kommunene å gjennomgå sin boligsosiale organisering, og benytte anledningen til å rette på det som ikke fungerer. Samtidig er det viktig å ta vare på det som fungerer bra. Av den grunn ser vi ingen standardmodell for plasseringen av de boligsosiale oppgavene i og utenfor NAV. Generelt bør en tilstrebe endringer i retning mer samforvaltning og bedre koordinering.

De største svakhetene i den kommunale organiseringen av den boligsosiale virksomheten er imidlertid ikke å finne i for dårlig samordning av de boligsosiale virkemidlene. Svakhetene er i første rekke knyttet til organiseringen av arbeidet med de overordnede, strategiske oppgavene og koordineringen av den strategiske og operative virksomheten. Vår studie tyder på at det strategiske arbeidet i mange kommuner er dårlig forankret i det operative leddet, og at boligsosiale handlingsplaner lett blir en isolert hendelse. Dette betyr også at resultatbasert målstyring – der dette blir forsøkt anvendt – heller ikke følges opp med rutiner for tilbakemelding av oppnådde resultater.

En fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet på det operative nivået bidrar til å svekke også de strategiske arbeidet. Samforvaltning av de boligsosiale virkemidlene samler og styrker kommunens boligkompetente miljø, noe som også har betydning i det strategiske arbeidet. Vi ser med andre ord mange fordeler med samforvaltning, for eksempel i regi av boligkontor. Med utgangspunkt i det mangfoldet av ordninger kommunene har etablert for å ivareta de ulike behovene for koordinering, ser vi også her grunn til varsomhet med å peke ut en modell som den ideelle. Det finnes mange veier til målet. Uansett organisering er dessuten resultatet avhengig av engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere. Å tilby medarbeiderne opplæring i boligsosialt arbeid bør prioriteres høyt.

Når det gjelder kunnskapsgrunlaget for arbeidet med boligsosiale oppgaver, ser vi liten nytte i ytterligere presisering av informasjonen om organiseringen. Derimot er det et presserende behov for mer kunnskap om virkningen av forskjellige typer av tiltak, og av den samlede boligsosiale

innsatsen. For dette arbeidet trengs det tilgang til hensiktsmessige metoder som kommunene kan benytte. Det er en vanskelig oppgave som bør ivaretas av Husbanken.

Summary

Our knowledge of how Norwegian municipalities organise their work within the field of the social housing policy is sparse and fragmented. What is known is mainly based upon investigations of single municipalities and/or how single instruments are administered, organised and allocated. In order to facilitate an informed discussion of how the instruments of the social housing policy could/should be integrated into an ongoing reform which merges the labour market authorities and the social security system in a broad sense into one administrative body, it is important to extend the knowledge on this topic. This report aims to fill part of the knowledge gap. The work is prepared for the Norwegian Housing Bank, who also funded the work.

The main source used here is an in-depth qualitative study of 22 municipalities, supplemented by statistical information and official documents from the municipalities. There is a striking variability in how the social housing policy is organised in Norwegian municipalities. The challenge of this report is to reveal the patterns that can be found and at the same time not underestimate the degree of variability present.

Acquisition, administration and maintenance of the physical housing stock are frequently handled by the offices of technical affairs. They do also often play a role in the choice among prospective tenants. Allotment of municipal housing is most often undertaken by special teams with representatives from different municipal bodies. The social security offices most frequently have the responsibility for services and assistance to tenants in need of that, i.e. tenants in need of assisted living arrangement. Note that this kind of support is also available for people in need who are not public tenants. In many instances the social security office also administers allocation of the governmentally funded housing allowances and start-loans (start-loans are slightly subsidised loans for first-time buyers).

We use the phrase fragmented because very few, if any, municipalities have brought together all elements of the social housing policy in one administrative unit. Still many municipalities succeed in coordinating the social housing policy quite good. This is partly achieved

through formal structures, through well developed routines or through personal contacts. Most respondents report that there is (considerable) scope for improvement of the coordination and cooperation between different municipal bodies.

Even if there seems to be some degree of success in the coordinative tasks, there are in many municipalities signs of a lack of unified leadership. The lack of leadership is most clearly seen in the terms of consistency between the strategic decisions made in the social housing policy and the experiences of those who form the operative level of the social housing policy: I.e. those who meet people in need face-to-face and who are providing the services. Some of the street-level bureaucrats feel that their knowledge are not fully utilised when the strategic decisions are done.

A major explanation of the variability of how the work in the field of social housing policy is organised between municipalities, is simply that the overall organisation of Norwegian municipalities varies considerably. However, we were not able to find any systematic differences between large and small municipalities, central areas and periphery, growth or decline etc. From our qualitative interviews we see indications that historical coincidences combined with inertia and presence of personal enthusiasm among some employee(s) as probable determinants of the present models.

One particular (probable) negative consequence of the fragmented organisation of this work is that it may lack continuity. Furthermore, much of the social housing policy is difficult, and in a fragmented organisation it can be difficult to develop and maintain the necessary competence. We also see that some municipalities are very vulnerable in the sense that a well functioning organisation relays heavily on the enthusiasm and competence of one or a few persons.

Litteratur

- Allern, Elin Haugsgjerd & Kleven, Terje 2002. *Ånden som går? : om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge, Statsvitenskapelig tidsskrift 3/2002.*
- Amundsen, Oscar & Kongsvik, Trond Øystein 2008. *Endringskynisme.* Gyldendal Akademisk, Trondheim.
- Andreassen, Tone Alm, Drange, Ida & Thune, Tharan 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning?: Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen,* AFI-rapport 4/2007, Oslo.
- Barlindhaug, Rolf & Astrup, Kim. *Samspeillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån,* NIBR-rapport 13/2008, Oslo.
- Boligsosial handlingsplan 2006. Fræna kommune.
- Boligsosial handlingsplan 2004-2007. Hamar kommune.
- Boligsosial handlingsplan 2003-2008. Nedre Eiker kommune.
- Boligsosial handlingsplan 2007-2011. Røyken kommune.
- Boligsosial handlingsplan 2008. Rælingen kommune.
- Dokument nr. 3:8 (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.*
- Hansen, Inger Lise Skog, Gautun, Heidi, Langsether, Åsmund & Sandlie, Hans Christian 2007. *Det er ikke bare å bo: sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere,* Fafo-rapport 38/2007, Oslo.
- Hansen, Inger Lise Skog & Ytrehus, Siri 2005. *Alle skal bo, det er tjenestene det kommer an på: kartlegging av udekkede tjeneste- og boligbehov blant personer med psykiske lidelser,* Fafo-rapport 494, Oslo.
- Hansen, Thorbjørn 2002. *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken,* Byggforsk Prosjektrapport 319, Oslo.
- Hansen, Thorbjørn, Dyb, Evelyn & Holm, Arne 2002. *Evaluering av Prosjekt bostedsløse : oppstartsfasen,* Byggforsk Prosjektrapport 325, Oslo.
- Hansen, Thorbjørn & Guttu, Jon 2000. *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989 : fra storskalabygging til frislepp,* Byggforsk & NIBR, Oslo.
- Hansen, Thorbjørn & Åhrén, Per 1991. *Vanskeligstilte boligsøkere,* Storbyforskning 16, Byggforsk, Oslo.
- Holm, Arne 2007. *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken.* NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA, Oslo.
- Innst. S. nr. 288 (2007-2008). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.*

- Kommunenes Sentralforbund 2004. *Bestiller- og utførerorganisering i pleie- og omsorgssektoren*. Veileder. Agenda utvikling og utredning AS
- Langsether, Åsmund 2005. *Bolig med kommunens bistand: en studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*, NOVA-rapport 17/2005, Oslo.
- Langsether, Åsmund & Skårberg, Anna 2007. *Kommunen som boligeier: praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*, NOVA-rapport 5/2007, Oslo.
- Magnussen, Tone 2006: *Frå plan til handling. En studie av prosessar o kommunalt bustadsosialt arbeid*. Nordlandsforskning, NF-rapport nr.1/2006
- Medby, Per & Langsether, Åsmund 2007. *Den kommunale utleiesektor: struktur, forvaltning, husleiefastsettelse*, NOVA-rapport 12/2007, Oslo.
- Monkerud, Lars Chr. 2008. *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper 1/2008, Handelshøyskolen BI, Oslo.
- Myrvold, Trine M., Strand, Arvid, Holm, Arne & Hansen, Thorbjørn. *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv*, NIBR-rapport 5/2002, Oslo.
- Nesheim, Torstein 2004. «20 år med Atkinson-modellen: åtte teser om 'den fleksible bedrift'», i *Sosiologisk tidsskrift* 1/2004.
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*.
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- NOU 2004:22. *Velholdte bygninger gir mer til alle*.
- Ot. prp. nr. 47 (2005-2006). *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Pedersen, Jan-Tore 1996. *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Kommuneforlaget, Oslo
- Rambøll Management 2008. *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*, Rambøll Management, Oslo
- Rundskriv U-10/2002. *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Røvik, K. A. 1998. *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget. Bergen
- St. meld. nr. 6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*.
- St. meld. nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*.
- St. meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd, inkludering*.
- Thorisdottir, Hrønn & Laupstad, Karin 2005. *No spælle vi bare baill té kværainner : om bestiller-utførerorganiseringen i Helse- og velferdstjenesten i Trondheim kommune*, Avhandling i MPA-studiet ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Handelshøyskolen i København, Trondheim.
- Vabø, Mia 2007. *Organisering for velferd : hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*, dr.philos avhandling, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Ytrehus, Siri, Sandlie, Hans Christian & Skårberg, Anna 2007. *Fra bostedsløs til egen bolig: devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*, Fafo-rapport 7/2007, Oslo.

Vedlegg 1

1. Teoretiske og empiriske forutsetninger for valg av forskningsmetode

Prinsipielt sett er det slik at arten av problemstillinger bør bestemme valget av forskningsdesign og metode i et forskningsprosjekt. Både kartleggingen av organisasjonsstrukturen som det er pekt på i pkt 1 i kapittel 1.2 i denne rapporten, og de studier av årsaks-/virkningsrelasjoner som etterlyses i de andre punktene, kan gjennomføres på to prinsipielt forskjellige måter, som hver har sine fordeler og ulemper:

1. Kvantitative studier. Dette er undersøkelser av kvantifiserbare kjennetegn ved enhetene i et univers. Kvantitative studier er basert på datainnsamling ved hjelp av spørreskjema med standardiserte spørsmål (og som regel også standardiserte svaralternativer) utsendt til alle – eller representativt utvalg av – enhetene i universet. Under ideelle forutsetninger vil slike studier gi mulighet for å beregne estimater både på utbredelsen av, og samvariasjonen mellom, slike kjennetegn. I vårt tilfelle ville dette for eksempel bety en mulighet til å kartlegge utbredelsen av bestemte måter å organisere det boligsosiale arbeidet på og hvordan kommunene fordeler seg på ulike organisasjonstyper. Videre ville det gjøre det mulig å beregne mål på samvariasjonen mellom ulike indikatorer på organisasjonsstrukturen og kjennetegn ved kommunene – som kommunenes størrelse (folketall) for eksempel.
2. Kvalitative studier. Kvalitative forskningsdesign er særlig egnet ved studier av fenomener hvor det på forhånd eksisterer lite kunnskap, og hvor det også er behov for begrepsmessige avklaringer. Slike design anvendes ellers ved studier av relasjoner mellom ikke-kvantifiserbare fenomener hvor formålet f.eks. er å få en bedre forståelse for de mekanismer som er virksomme i et årsaks-virkningsforhold, og hvor dette krever studier som går i dybden og/eller at man følger bestemte fenomener over tid. Det er ellers en metode egnet ved studier av beslutningsprosesser i organisasjoner, ved studier av interessekonflikter mellom ulike grupper og ved komparative studier hvor formålet er å registrere komplekse effekter av bestemte uavhengige variable. I en kvalitativ studie vil det normalt være mulig å korrigere kursen – fange opp nye fenomener og ta opp nye problemstillinger – dersom de data man får tilgang til underveis – f.eks. i intervjuer med fagfolk – tilsier at det bør gjøres. Dette er et viktig fortrinn ved slike studier, særlig når de

har en eksplorerende karakter. Metoden betyr at slike studier må begrenses til et fåtall enheter. De sentrale data i slike studier kan samles inn på mange måter – først og fremst ved intervju, deltagende observasjon, dokumentstudier, bruk av registre og tradisjonell statistikk.

Datainnsamling ved hjelp av en tradisjonell spørreskjemaundersøkelse forutsetter at både det fenomenet som skal kartlegges/forklares (den avhengige variabelen) – og de uavhengige variable – er operasjonelt definert og kan identifiseres, avgrenses og måles. Det prinsipielt sett største problemet med å basere datainnsamlingen i vår studie på en tradisjonell spørreskjemaundersøkelse er at her foreligger det ingen omforent definisjon av det fenomenet som skal studeres: måter å organisere arbeidet med boligsosiale virkemidler på (organisasjonstyper). Her trengs det avklaring av både sentrale og mindre sentrale begrepskjenner. En slik avklaring kan vanskelig skje ved spørsmål i et tradisjonelt spørreskjema. Her trenger vi avklarende svar om et fenomen hvor vi i dag har for lite kunnskap til å formulere spørsmål som kan gi slike svar. Å bidra til å utvikle en fruktbar og operasjonell definisjon av dette fenomenet kan ses på som en viktig side ved dette prosjektet. Dette er en oppgave av eksplorerende karakter som kan løses best ved en kvalitativ studie hvor begrepsmessige avklaringer kan etableres gjennom dialog med fagfolk på området.

Studier av boligsosial organisering basert på datainnsamling ved hjelp av spørreundersøkelser vil også kunne bli problematisk av andre grunner. Det har vi erfaringer for fra flere studier vi har gjennomført tidligere, blant annet to studier av kommunal boligutleie (Langsether og Skårberg 2007 og Medby og Langsether 2007) og en studie av kommunenes organisering av boligsosiale oppfølgingstjenester (Skog-Hansen, Gautun, Sandlie og Langsether 2007). Oppsplittingen av ansvaret for å gjennomføre ulike boligsosiale forvaltningsoppgaver, og den store variasjonen mellom kommunene med hensyn til hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert, impliserer at de data vi trenger ofte må hentes inn fra flere etater/organer/personer i den enkelte kommune. Hvilke etater/organer/personer dette er, vil variere fra kommune til kommune. Et annet moment som taler mot å bruke en tradisjonell spørreskjemaundersøkelse, er at flere av de informasjonen vi er interessert i, ikke vil være lett tilgjengelige i kommunale dokumenter eller registre. Det gjelder

f.eks. opplysninger om respondentenes vurderinger og skjønn, og da gjerne vurderinger fra flere respondenter fra hver kommune. Legger vi til slutt til at vi – som et viktig moment for å forstå de valg som er gjort av organisasjonsmodeller – også trenger data om beslutningsprosessene og evt. konflikter (både faglige konflikter og interessekonflikter) om disse valgene, betyr disse momentene samlet sett at å bruke en tradisjonell spørreundersøkelse for å belyse de spørsmål som er reist her, vil ha mange svakheter. Vi vil kunne få store problemer med å lokalisere informerte informanter og vi vil risikere at mange ikke kan eller vil svare (stort frafall). Det vil videre kunne reises berettiget tvil om man kan stole på de svarene som blir avgitt – enten fordi svareren ikke har kjent saken godt nok eller fordi våre spørsmål ikke har vært gode nok. Å samle inn data ved hjelp av et standardisert spørreskjema til alle, eller et representativt utvalg kommuner, impliserer at enkelte – og kanskje viktige – aspekter ved organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene må utelates fordi de ikke lar seg belyse ved data samlet inn på denne måten.

2. Valg av kommuner for casestudier

På bakgrunn av disse vurderingene valgte vi å gjennomføre vår studie som en kvalitativ casestudie av en gruppe på 22 kommuner. Valget av så mange – og det konkrete valget av akkurat disse kommunene – er et resultat av kompromisser mellom flere hensyn. Valget av casestudier som metode er først og fremst gjort ut fra hensynet til å kunne foreta så utfyllende beskrivelser og dokumentasjon som mulig av organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene, og de viktigste årsakene til at organiseringen har blitt slik den er nå. Gitt de tids- og ressursrammer vi må operere innenfor, vil dette arbeidet kunne gjøres bedre desto færre kommuner vi velger å studere. 22 kommuner kan ut fra dette hensynet bedømmes til å være for mange. Et annet viktig hensyn ved valget av casekommuner, er at de bør fange opp alle eksisterende vesensforskjellige måter å organisere dette arbeidet på. Hvor mange kommuner som trengs for at dette kravet skal være oppfylt – og om 22 kommuner er mange nok – kan vi strengt tatt ikke si stort om. Det er et spørsmål som denne studie skal bidra til å belyse. For å redusere noe av usikkerheten om hvor godt de 22 valgte casekommunene dekker den organisasjonsmessige variasjonen som er til stedet i universet av kommuner, har vi gjort tre grep:

1. For det første har vi redusert universet av kommuner som resultatene i denne studien er relevant for. Vi har konsentrert utvelgelsen av våre casekommuner til en gruppe av «store og mellomstore kommuner unntatt de 5 største byene.» Med en nedre grense for innbyggertallet på ca 10 000 innbyggere, gir dette en gruppe på ca 100 kommuner når de 5 største byene er holdt utenfor. De 22 casekommunene har til sammen ca 0,6 mill innbyggere. Vi har bare tatt med to kommuner med et folketall på under 10 000 personer. De 5 største byene har vi holdt utenfor blant annet også ut fra en vurdering av at organiseringen av det boligsosiale arbeidet der allerede er godt dokumentert. Casekommunene er ellers valgt slik at et rimelig antall kommuner med NAV-kontor er inkludert.
2. Ved valget av casekommuner har vi støttet oss på konkrete opplysninger om et stort antall kommuner fra studier vi har utført tidligere (Medby og Langsether 2007), opplysninger vi har hentet på nettet, og også data om den boligsosiale organiseringen hentet fra en spørreskjemaundersøkelse om det samme temaet utført av Rambøll Management på oppdrag for Husbanken. I denne undersøkelsen ble data samlet inn ved et spørreskjema til alle kommuner før vi valgte casekommunene i vår studie. Etter initiativ fra Husbanken ble det etablert et samarbeid mellom våre prosjekter, hvor vi bidro ved utarbeidningen av spørreskjemaet til Rambølls undersøkelse mot å få adgang til deres datamateriale. Disse studiene er vesensforskjellige i opplegg og detaljeringsgrad. I en viss grad er det imidlertid mulig å bruke Rambølls data til å belyse hvor godt våre casekommuner fanger opp ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Dette har vi i noen grad benyttet oss av ved valget av våre kommuner.
3. Den endelige gruppen av 22 casekommuner ble etablert gjennom en utvelgelsesprosess hvor vi startet med en gruppe på 7-8 «referansekommuner». Dette er kommuner som vi ut fra forhåndskunnskaper vi hadde (jfr. pkt. 2), lett kunne kategorisere som markert forskjellige med hensyn til måten å organisere det boligsosiale arbeidet på. Dette utvalget av referansekommuner ble så supplert med nye kommuner som skilte seg fra de som allerede var inkludert. På denne måten etablerte vi et stadig større utvalg av kommuner som alle representerte ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Hvor ulike casekommunene er med hensyn til hvordan de har organisert dette arbeidet, vil variere. Mellom noen vil forskjellene være store, mellom andre mindre.

Hvorvidt det dreier seg om ulikheter av vesensforskjellig art vil bli et viktig element i våre empiriske analyser. At det ble satt en stopp for utvidelsen ved 22 kommuner var mer et resultat av at vi nådde en grense for hva vi rakk å analysere enn at vi nådde grensen for hvor mange ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på som eksisterer.

Våre casekommuner gir et datagrunnlag for å beskrive ca 20 ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på i gruppen av kommuner med over 10 000 innbyggere – unntatt de 5 største byene. Hvor godt disse 20 organisasjonstypene dekker universet av organisasjonstyper i hele denne gruppen av kommuner kan vi ikke si noe definitivt om. Vi tror imidlertid at den prosedyren vi har anvendt ved utvelgelsen av casekommunene sikrer at de aller fleste prinsipielt vesensforskjellige måter å organisere dette arbeidet på, vil bli beskrevet.

3. Intervju, opplegg og gjennomføring

Her gjengir vi hovedpunktene i Intervjuopplegget og Intervjuguiden som ble utarbeidet før intervjuingen startet. Denne intervjuguiden ble ikke fulgt slavisk, men fungerte mer som en kontroll- og huskeliste sammen med organisasjonskartet for kommunene.

Hvem bør intervjues – utvelgelse av informant(er)

I dette prosjektet trenger vi tre typer informasjon:

- Hovedtyngden av den informasjon vi er ute etter angår organiseringen av de boligpolitiske virkemidlene i kommunene; hvilke virkemidler kommunene bruker, hvilke forvaltningsoppgaver bruken av de enkelte virkemidler medfører/nødvendigjør, og hvordan virkemiddelbruken er organisert. Når det gjelder organiseringen er vår hovedinteresse hvilke etater som er tillagt forvaltningen om hvilke virkemidler, og på hvilken måte bruken av ulike virkemidler sees i sammenheng. For å dekke dette informasjonsbehovet trenger vi som hovedinformant i hver kommune den som kan mest om dette sakskomplekset – hvem det er vil variere mye fra kommune til kommune. Primært må det være en person som har en sentral rolle i iverksettingen av dagens boligpolitikk. Samtidig bør vedkommende kjenne kommunens boligpolitiske historie ganske godt – dvs. vite hvilke endringer som er gjort i den senere tid; være informert om

viktige vedtak som er gjort i den forbindelse, og kjenne begrunnelser og viktige årsaksfaktorer.

- Vi trenger i tillegg en informasjon om kommunens organisasjonshistorie – spesielt de organisasjonsendringer som er gjennomført de senere år, og hvordan de er begrunnet. Her antar vi at personer fra Rådmannsetaten vil være mest aktuelle, dersom ikke denne informasjonen kan dekkes av vår hovedinformant.
- Vi trenger også informasjon om NAV-prosessen i kommunen. Denne informasjonen kan best gis av en informant som har vært – eller er – sentral i NAV-omorganiseringen. Her vil personer i Rådmannsetaten sannsynligvis også være aktuelle informanter – i den grad disse opplysningene ikke kan gis tilfredsstillende av hovedinformanten.

Primært vil vi i alle kommuner satse på å finne en hovedinformant som dekker alle disse saksfeltene. I alle tilfelle vil vi legge opp intervjuingen av hovedinformanten slik at det bare blir behov for å hente inn supplerende opplysninger gjennom svært korte tilleggsintervjuer. Ved å starte intervjuet av hovedinformanten med å gå gjennom et på forhånd utfylt og tilsendt Organisasjonskart for boligvirkemidler, gir det hovedinformanten anledning til å konsultere kolleger før intervjuet finner sted. Det vil redusere behovet for flere enn ett intervju til et spørsmål om mindre tilleggsopplysninger. Ved i tillegg å sende ut de viktigste temaene i intervjuguiden på forhånd, vil behovet for flere enn ett stort intervju bli ytterligere redusert.

Intervju-forberedelse

Før intervjuene gjennomføres må alle muligheter for å samle inn de informasjonen om kommunene som er offentlig tilgjengelige på deres hjemmesider på nettet – eller lett kan skaffes fra andre kilder – utnyttes. Andre kilder vil her først og fremst si Boligsosiale handlingsplaner (som kan skaffes fra Husbanken) og lokale NAV-avtaler (som skal finnes i fylkene). Informasjonen på hjemmesidene kan for mange kommuner bety ganske mye info, for andre lite. Kvaliteten av de data som ligger på nettet er svært varierende; noen oppdaterer sine data jevnlig, andre svært sjelden. Kommunene har en svært forskjellig praksis mht hvor fullstendige opplysninger de gir om et virkemiddel, og hvor opplysninger

om et konkret virkemiddel er plassert – det avhenger blant annet av hvordan virksomheten er organisert.

På grunnlag av disse datakildene setter vi – for hver av de utvalgte kommunene – opp en oversikt (et Organisasjonskart) over de bolig-virkemidlene kommunen bruker – og måten de er organisert på – så langt vi har data om dette. Denne oversikten lages etter en standardmal som er enkel å bruke i en intervjusituasjon. Jeg kan tenke meg at Husbankens virkemiddelliste legges til grunn for spesifiseringen av virkemidler, og at det for hvert virkemiddel oppgis hvilke etater/organer som står for henholdsvis saksbehandling og beslutningsfetting vedrørende tildeling og øvrige forvaltningsoppgaver.

Dette organisasjonskartet vil være det viktigste instrumentet for å kartlegge organiseringen av virkemiddelbruken i de enkelte kommuner. I rimelig tid før avtalt intervju sendes det til kommunens informant, utfylt med våre informasjoner om hvordan virkemiddelbruken er organisert. Det vil da falle naturlig å starte intervjuingen med utgangspunkt i dette kartet:

- Dette opplegget vil gjøre intervjuet om et tema, som det i mange kommuner neppe finnes noen samlet oversikt over, så konkret som det er mulig. Kartleggingen vil skje gjennom 1) kontroll av at våre opplysninger er riktige og 2) komplettering av oversikten med nye/utfyllende data der vi mangler (eller har ufullstendige) data.
- Det vil tvinge oss til å konkretisere våre kunnskaper om den enkelte kommune,
- Det vil gi informantene tid til å forberede seg før intervjuingen, og om nødvendig søke bistand fra kolleger der de føler at det er nødvendig.

Gjennomføringen av intervjuene

Der vi ikke allerede ut fra tidligere kjennskap til kommunene har lokalisert en selvskreven hovedinformant, vil vi starte intervjuingen med å kontakte kommunenes servicetorg pr telefon (nesten alle kommuner har det), for der å få gode råd om hvem som kan være potensielle hovedinformanter i denne undersøkelsen. Treffer vi allerede her en godt informert person, kan vedkommende følges opp med en del spørsmål av kartleggingstypen. Intervjuingen fortsettes med hovedinformanten – som

sannsynligvis vil være å finne i en eller annen boligrelatert etat/avd/tjeneste i kommunen.

Intervjuet med boligpolitisk hovedperson bør gjennomføres på grunnlag av et på forhånd tilsendt – og utfylt – Organisasjonskart for den aktuelle kommunen. Dette organisasjonskartet sendes elektronisk. Det bør også lages slik at det gir hovedinformanten mulighet til å fylle det ut og returnere det tilbake til oss i utfylt stand, i tilfelle noen ønsker å gjøre det slik.

- Organisasjonskartet sendes elektronisk som vedlegg til en e-post
- Intervjuingen utføres pr. telefon
- Intervjuene tas opp på diskett/elektronisk

Den som intervjuer fyller ut/retter opp Organisasjonskartet fortløpende under intervjuet.

Det vurderes om intervjuene bør gjennomføres av en eller to personer – for å sikre at alle momenter blir med, og at interessante momenter som kommer opp underveis, blir tatt opp og forfulgt.

Vi gjør avtale med alle informanter om anledning til å komme tilbake for å innhente supplerende opplysninger.

4. Intervjuguider

A. For leder/ansatt ved servicetorg/-kontor

Kort om oss og oppgaven

Hva kan han/hun fortelle om boligsosial organisering og relevante informanter – spesielt anbefaling av hovedinformant?

Eventuelt: Gå i gjennom Organisasjonskartet og notere utfyllende og korrigerende bemerkninger

B. For hovedinformant: Sentral person i kommunens arbeid med boligsosiale virkemidler

1. Presentasjon av oss og prosjektet

2. Gå gjennom Organisasjonskartet. Sjekk alle opplysninger om hvilke virkemidler som brukes – og organiseringen

- Definisjon av virkemidler; liste:
 - Sjekk spesielt hvilke boligkategorier man opererer med ved tildelingen av boliger (ordinære boliger for vanskeligstilte (ikke-klausulerte), klausulerte (for bestemte målgrupper), trygdeboliger, omsorgsboliger, boliger for flyktninger, boliger tilknyttet særomsorger (i tilfelle – hvilke), tjenesteboliger, flere?).
 - Formidler kommunen leieboliger på det private leiemarkedet til sine boligsøkere? Hvilke etater gjør det?
 - Brukes midlertidige botilbud – hospits ol. – hvilke etater kan gjøre det?
- Utdyp bruk av outsourcing – til stiftelser/boligbyggelag – styring gjennom avtaler
- **Sjekk organiseringen; hvem fatter vedtak om hvilke virkemidler?**
- **For hvert virkemiddel: «Vertikal samordning» mht forvaltningsoppgaver;** samforvaltning av alle disse oppgavene – i hvilken etat; splittet forvaltning – mellom hvilke etater – hvem gjør hva (bestiller/utfører-deling); samordnet/koordinert forvaltn. av disse oppgavene – hvilke organer for koordinering? (jfr. Riksrevisjonen)
- Liste over aktuelle forvaltningsoppgaver ved gjennomføring av ulike virkemidler: a) Behovsvurdering og målformulering, b) kapasitetsjustering (søke lån/tilskudd fra Hb, bygge, kjøpe/selge, opprette stillinger), tildele (boliger og tjenester), utføre/iverksette tjenester, eiendomsforvaltning av boliger, husleiefastsetting, forvaltning av utleierollen, drift- og vedlikeholdsoppgaver, evaluering av virkemiddelbruken.
- **Samordning av virkemidler «Horisontal samordning»:**
 - A). Knipper av virkemidler som forvaltes av en og samme etat – hvilke virkemidler, og hvilke etater? Evt. – er det bare tildelingen som samforvaltes gjennom en Bestillerenhet – og ikke andre forvaltningsoppgaver?
 - B). Separat forvaltning; arbeidet med (tildeling av) ulike virkemidler er lagt til ulike etater. Men – en etat tillagt hovedansvaret for det boligsos. arbeidet?

- C). Separat forvaltning; arbeidet med (tildeling av) ulike virkemidler lagt til ulike etater. Arbeidet (først og fremst tildelingen) koordineres gjennom bruk av tverretatlige tildelingsteam.
- D). Separat forvaltning av ulike virkemidler. Ingen etat/kontor har et overordnet ansvar for det boligsosiale arbeidet. Heller ingen koordineringsorganer.

3. Siste større endring av Boligorganiseringen

- Ingen større endringer – bare flere små
- Dersom omfattende endr. Når fant den sted?
- Hva ble endret?
- Hvorfor ble endringene gjort? Viktigste momenter: Samordning – vertikal/horisontal?
- Hva ville man oppnå ved endringene? Er målet realisert – hensikter oppnådd?
- Hvem tok initiativet til disse endringene?

4. Erfaringer/vurdering av nåværende organisering

- Gode sider ved nåværende org
- Problematisk sider
- Grad og omfang av samforvaltning; tilfredsstillende?
- Samforvaltningsorganer; tilfredsstillende?
- Hvor mangler organer for samforvaltning?
- Plasseringen av samforvaltn.organer i etatstrukturen
- Rutiner for koordinering og varsling; tilfredsstillende?

5. Samarbeidsrelasjoner mellom organer som forvalter ulike boligsos. virkemidler

- Er samarbeidet vanligvis bra?
- Fører dårlig/manglende samarbeid noen ganger til at brukere/publikum får dårlige tilbud?

6. Hvilke er kommunens største/alvorligste boligproblemer i dag?

- For få boliger totalt – eller for spesielle grupper - hvilke?
- For lite differensierte boliger
- Husbankens økonomisk rammer for små
- Boligsosiale oppfølgingstjenester utilstrekkelige

- Organiseringen av/koordineringen av den boligsosiale virksomheten for dårlig
- Har kommunen virkemidler til å løse problemene?
- Hva mangler?

7. Om boligsosial handlingsplan;

- ar kommunen vedtatt handlingsplan
- Hvilken rolle spiller den for boligsos. arbeid?
- Er organisering av boligsos. virkemidler drøftet i handlingsplanen?
- Problematiseres samordningsbehovet i handlingsplanen? Er det her, eller i andre fora drøftet hvilke konsekvenser mangelfull samordning kan føre til?
- Konsekvenser av mangel på samordning av: a) alternative, b) komparative virkemidler

8. Overordnet ansvar for boligpolitikken i kommunen

- Det politiske ansvaret
- Det administrative ansvaret
- Ansvar for hvilke virkemidler som brukes – og samordning av virkemiddelbruken
- Ansvar for evaluering av måloppnåelse

9. Om NAV (Lokal avtale om NAV skaffes og gjennomgås før intervju finner sted.)

- NAV innført; erfaringer så langt
- Løsning framforhandlet: Minimumsløsning/Annen løsning
- Dersom annen løsning: Beskriv – eller bekreft – dersom allerede innhentet
- opplysning om dette fra lokal avtale
- Kommunens primære ønske/forhandlingsplattform
- I hvilken grad var organisering av de boligsosiale virkemidler tema i forhandlingene fra kommunens side?
- På hvilket nivå ble forhandlingene ført fra kommunens side?
- Er det inngått avtaler om koordinering av relevante boligpol. forhold mellom org/etater plassert innen- og utenfor NAV, jfr. lovens §

10. NAV ennå ikke innført:

- På hvilket nivå skal forhandlingene føres?
- Forventninger til NAV
- Kommunens forhandlingsplattform: Minimumsløsningen – eller mer?
Hva?
- Kommunens saksforberedelse
- Er org av boligpol virkemidler et viktig tema for kommunen?
- Hva betyr hensynet til koordinert bruk av boligpol virkemidler?
- Ventet org av boligpol virkemidler å bli stridstema i forhandlingene?

NB! Spørsmålene 9 og 10 stilles evt til informant fra Rådmannsetaten; evt også til den/en som har hatt ansvar for/vært med på NAV-forhandlingene fra kommunens side

11. Oppsummering: Hvilken karakter har dagens organisasjons- og forvaltningssystem

- Eneforvaltning av alle/knipper av virkemidler (forvaltn. lagt til en etat)
- Samforvaltning (forvaltn lagt til tverr-etatlige team for alle/knipper av virkemidler)
- Separatforvaltning – for hvilke boliger gjelder det?
- Eksistensen av egen Boligetat/egne boligorganer

Vedlegg 2

Sentrale kjennetegn for kommunene i vår casestudie.

Tabell V.1: Kommuneutvalget, innvilgede startlån og bostøtte pr innbygger. Antall kommunale boliger og antall kommunale boliger pr. 1000 innbyggere. Antall innbyggere i 2007. Kilde: Kostra og Husbanken

| Kommunenr. | Navn | Startlån kr pr.innbygger | Bostøtte kr pr innbygger | Antall kom. boliger/1000 | Totalt ant. disp bol | Innbyg- gere 07 |
|------------|--------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------|
| 1738 | Lierne | | 496 | 31,6 | 47 | 1 485 |
| 1657 | Skaun | 524 | 263 | 19,0 | 118 | 6 211 |
| 0533 | Lunner | 466 | 268 | 17,1 | 146 | 8 522 |
| 1127 | Randaberg | 171 | 294 | 18,9 | 180 | 9 501 |
| 1824 | Vefsn | 523 | 302 | 26,5 | 359 | 13571 |
| 0228 | Rælingen | 301 | 188 | 5,4 | 81 | 15 062 |
| 1805 | Narvik | 145 | 245 | 5,7 | : | 18 301 |
| 0904 | Grimstad | 174 | 288 | 13,7 | 267 | 19 536 |
| 0233 | Nittedal | 454 | 182 | 15,0 | 300 | 19 968 |
| 1246 | Fjell | 666 | 274 | 16,2 | 337 | 20 791 |
| 1502 | Molde | 512 | 309 | 16,7 | 404 | 24 254 |
| 0213 | Ski | 2283 | 214 | 13,1 | 356 | 27 247 |
| 0403 | Hamar | 615 | 444 | 23,0 | 643 | 27 909 |
| 0104 | Moss | 485 | 546 | 24,3 | 695 | 28 633 |
| 0230 | Lørenskog | 662 | 207 | 13,9 | 437 | 31 365 |
| 1106 | Haugesund | 392 | 318 | 17,2 | 554 | 32 303 |
| 0805 | Porsgrunn | 548 | 387 | 25,2 | 855 | 33 977 |
| 0704 | Tønsberg | | 375 | 22,3 | 837 | 37 493 |
| 0220 | Asker | 882 | 160 | 15,6 | 813 | 52 210 |
| 0602 | Drammen | 443 | 446 | 23,1 | 1 354 | 58 730 |
| 1902 | Tromsø | 616 | 362 | 16,9 | 1 092 | 64 492 |
| 1001 | Kristiansand | 884 | 513 | 27,5 | 2 141 | 77 840 |

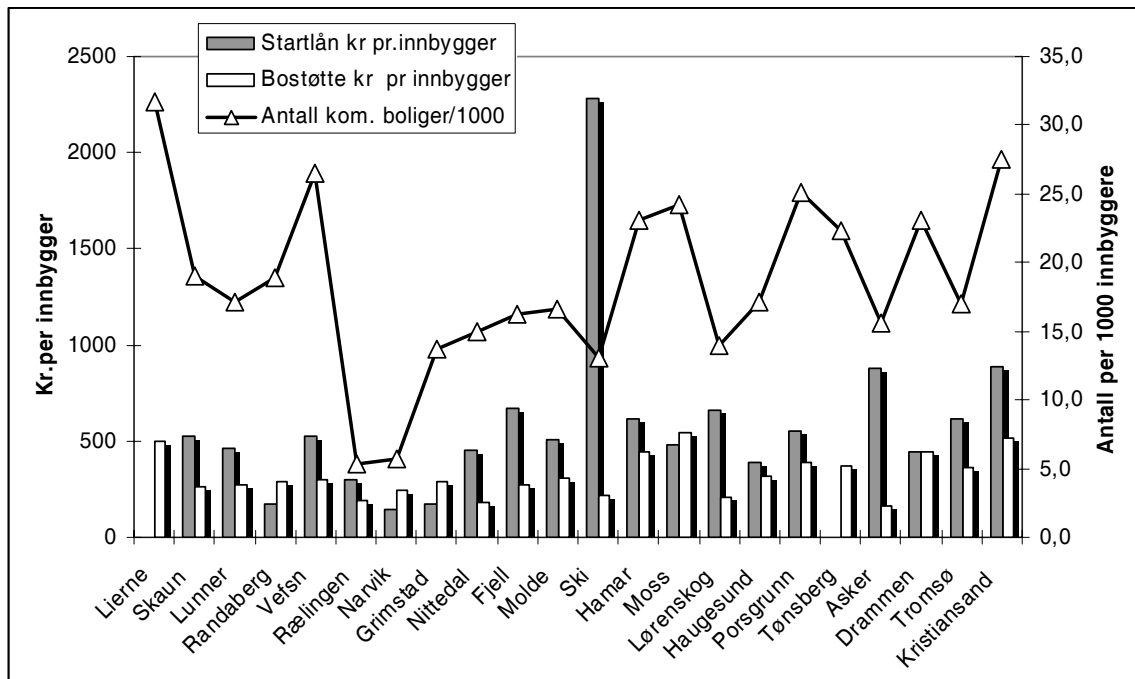


Fig. V.1: Startlån og bostøtte i kr. per innbygger, antall totalt disponerte kommunale boliger pr 1000 innbyggere. Kommunene er gruppert fra venstre mot høyre. Kilde: Tabell V.1.



I denne rapporten presenteres de viktigste resultatene fra et oppdragsprosjekt forskningsinstituttet NOVA har utført for Husbanken Region Midt-Norge. Formålet med prosjektet har vært å framskaffe mer og sikre kunnskap om hvordan kommunene organiserer arbeidet med de boligsosiale virkemidlene de disponerer: bostøtte, startlån, boligtilskudd,

kommunale leieboliger og boligsosiale oppfølgingstjenester for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvordan de organiserer dette arbeidet. De fleste har imidlertid til felles at arbeidet med disse virkemidlene er spredt på mange organer/enheter i den kommunale forvaltningen. En slik

fragmentert organisering gjør det vanskelig å drive en helhetlig boligpolitikk med en koordinert virkemiddelbruk overfor de som trenger hjelp. Denne utfordringen er de fleste kommuner klar over. Mange har også funnet metoder for samordning av virkemiddelbruken som ser ut til å fungere bra.

