

Vidar Bakkeli

Boligsosiale utfordringer i Nes kommune

En foranalyse

Vidar Bakkeli

Boligsosiale utfordringer i Nes kommune

En foranalyse

© Fafo 2017
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning.....	5
Deltakelse Husbankens kommuneprogram	6
Problemstillinger	7
Data og metode.....	8
Gangen i rapporten	9
2 Demografi, boligmarked, sosiale forhold og kommunale boliger	10
Demografi og flytting	10
Boligmarked	12
Sosiale indikatorer	14
Kommunale boliger	17
Oppsummering.....	19
3 Boligsosial praksis og utfordringer	20
Aktører og organisering.....	20
Boligsosialt planverk	24
Fremskaffelse og tildeling av kommunal bolig	29
Booppfølging.....	32
Utfordringer for ulike målgrupper	35
Resultater og styringsinformasjon.....	41
Økonomiske virkemidler.....	42
Samarbeid	44
4 Oppsummering og anbefalinger.....	49
Litteratur	54

Forord

Oppdragsgiver for denne rapporten er Nes kommune. Kommunen ble i 2016 med i Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020. I forbindelse med programdeltakelsen ønsket Nes en foranalyse av boligsosial praksis og utfordringer i kommunen. Prosjektperioden har vært fra desember 2016 til februar 2017.

Våre kontaktpersoner i kommunen har vært Hilde Bentstuen Nordby og Maylinn Vangen. Vi takker for et spennende prosjekt og godt samarbeid. Vi vil også takke alle informantene i kommunen.

Prosjektleder har vært Arne Backer Grønningsæter, og rapporten er skrevet av Vidar Bakkeli. Inger Lise Skog Hansen har kvalitetssikret rapporten og bidratt med en rekke viktige innspill, tusen takk for det. Takk til Marit Solvang for transkribering av intervjuer. Også takk til publikasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av notatet.

Oslo, mars 2017

Vidar Bakkeli

1 Innledning

Den boligsosiale organiseringen i kommunene preges av stor variasjon og lokale løsninger (Langsether, Hansen & Sørvoll 2008; Sandlie m.fl. 2011). Kommunene har ulik historie, ulike utfordringer og følgelig står de også i ulike situasjoner. Samtidig har de gjort mange erfaringer med hva som er gode kommunale grep og måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. For å få bedre oversikt og innsikt i dagens boligsosiale situasjon, ønsket Nes kommune en foranalyse av egen praksis og hvilke utfordringer de har i kommunen. Denne foranalysen skal danne et grunnlag for å utarbeide en handlingsplan for det boligsosiale arbeidet i kommunen. De ønsket å bedre sin forståelse av hvordan det boligsosiale arbeidet bør organiseres og styres, virkemiddelbruk og samarbeid i og mellom tjenester. Prosjektet har vært gjennomført fra desember 2016 til februar 2017.

Boligsosialt arbeid, som definert i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd», handler både om «å skaffe boliger til vanskeligstilte og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet» (Bolig for velferd 2014:8). Dette handler på den ene siden om operative oppgaver, som å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, gi oppfølging og tjenester i hjemmet, og gjennomføre bo- og nærmiljøtiltak. På den andre siden dreier det seg om mer strategiske oppgaver knyttet til planlegging – å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler, sette av ressurser til arbeidet, og avgjøre spørsmål om organisering og hvem som skal løse de ulike oppgavene.

En vanlig definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet er «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (Bolig for velferd 2014:16; Sørvoll & Aarset 2015:40). Dette er personer som ikke har egen bolig, står i fare for å miste boligen, bor i uegnet bolig eller i bomiljø. En hovedårsak til utfordringene på boligmarkedet er lav inntekt. Noen grupper kan være i en posisjon som gjør dem særlig utsatte på boligmarkedet. De viktigste gruppene er familier med lav inntekt, unge utenfor utdanning og arbeidsliv, flyktninger, tidligere innsatte, personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, og personer med nedsatt funksjonsevne, herunder utviklingshemmede. Det er store variasjoner knyttet til hvor lenge personer er vanskeligstilte og hvor alvorlige utfordringer de har. For eksempel vil mange ungdommer bare ha utfordringer i en avgrenset periode, mens personer med omfattende rusproblemer kan ha langvarig behov for bo- og oppfølgingstjenester (Sørvoll & Aarset 2015:41).

Deltakelse i Husbankens kommuneprogram

Regjeringen har fastslått følgende nasjonale mål for det boligsosiale arbeidet (Bolig for velferd 2014):

1. Alle skal ha et godt sted å bo.
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet.
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020, er Husbankens satsing for å realisere målene i strategien bolig for velferd. Nes kommune ble deltaker i juni 2016 og er en av ni deltakerkommuner i Akershus. Programmet er en videreføring av Husbankens boligsosiale utviklingsprogram som gikk fra 2009-2015, som er evaluert av Fafo (Grønningsæter m.fl. 2014).

Målsettingene i Husbankens kommuneprogram er hentet fra strategien bolig for velferd. I programbeskrivelsen konkretiseres hovedmålene gjennom utdyping av to eller flere innsatsområder for hvert mål. Det fremheves at barnefamilier og unge er prioriterte grupper i programarbeidet, og at «alle hovedmål og innsatsområder må forholde seg aktivt til dette» (Husbankens kommuneprogram 2016-2020:5).

Under hovedmål 1, «alle skal ha et trygt sted å bo», fremheves hjelp fra midlertidig til varig bolig som et innsatsområde. Det innebærer at:

- Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig.
- Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder.
- Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.
- Rask bosetting av flyktninger i kommunene.

Det andre innsatsområdet spesifiserer at kommunene skal hjelpe vanskeligstilte med å skaffe egnet bolig. Dette innebærer at det skal:

- Utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene.
- Utleieboliger skal være av god kvalitet i et godt bomiljø.
- Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet.
- Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig.
- Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon.

Under hovedmål 2, «Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet», er det første innsatsområdet å forhindre utkastelser. Kommunene skal ha internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen. Det andre innsatsområdet er at kommunene skal gi oppfølging og tjenester i hjemmet, slik at alle med behov mottar tilstrekkelige tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon.

Hovedmål 3 spesifiserer at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Det første innsatsområdet er å «sikre god styring og målretting av arbeidet». Det innebærer at det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og at boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne. Det andre innsatsområdet er å «stimulere til nytenkning og innovasjon».

Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet skal gjøres i samarbeid med forskjellige involverte aktører. Det tredje innsatsområdet er å planlegge for gode bomiljø. Det innebærer at «kommunen tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen». Kommunene skal planlegge nok boliger og skape «nærmiljø av god kvalitet».

Problemstillinger

Med utgangspunkt i oppdragsgivers oppdragsspesifikasjon i konkurransegrunnet, utformet vi i prosjekttilbudet følgende overordnede problemstilling:

- Hva er dagens boligsosiale situasjon i Nes kommune, og hvordan kan kommunen legge til rette for en mer samordnet og effektiv boligsosial innsats fremover?

Denne problemstillingen konkretiseres gjennom et sett av mer konkrete forsknings-spørsmål.

1) Hva kjennetegner boligbehovet i kommunen mer generelt?

2) Hva er styrker og svakheter ved kommunale planer innen det boligsosiale feltet?
Herunder:

- Hvordan behandles boligsosiale spørsmål i det kommunale planverket?
- Hvilke kartlegginger av behov og analyser er foretatt for eventuelle boligsosiale intervensjoner (f.eks. planer om etablering av boliger)?
- Hvordan er boligsosiale tiltak forankret i overordnet kommunalt planverk?
- Er det god sammenheng mellom planverk og boligsosial praksis?

3) Hvordan er det boligsosiale arbeidet organisert i dag? Herunder:

- Hvilke aktører finnes, og hva slags roller har de?
- Hva slags kompetanse har ansatte?
- Hva er sentrale rutiner i det boligsosiale arbeidet?
- Hvordan foregår samarbeidet mellom ulike kommunalområder i kommunen?
- Hvordan foregår kommunens samarbeid med eksterne aktører (sykehus, privatpraktiserende spesialister, frivillighet, sivilsamfunn)?
- Hvordan brukes boligsosiale virkemidler i Nes i dag?
- Hva slags resultater oppnås i det boligsosiale arbeidet?

4) Hva slags behov og utfordringer har kommunen når det gjelder boligsosiale tiltak i dag og i et tiårsperspektiv?

5) Hvordan kan de boligsosiale tjenestene forbedres?

Hovedmålet med prosjektet er altså å undersøke dagens situasjon, identifisere utfordringer og komme med anbefalinger til videreutvikling av det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Data og metode

Notatet bygger på et omfattende datamateriale. Vi har studert viktige dokumenter og planer for det boligsosiale arbeidet. Her har målet vært å undersøke hvordan det boligsosiale feltet er forankret, og styrker og svakheter i planverket. Vi har undersøkt disse dokumentene:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2030
- Handlingsprogram med budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019
- Rusmiddelpolitisk handlingsplan
- Boligsosial handlingsplan 2011-2014
- Planstrategi 2016-2019
- Saksprotokoll i kommunestyret 20.09.2016

Vi har også foretatt enkle analyser av statistikkdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Her har vi sett på et utvalg nøkkelindikatorer som belyser befolkningsstruktur, flyttemønster, boligmarked, levekår knyttet til sosialhjelp og arbeidsledighet, og praksis innen kommunale boliger. Sosiale indikatorer inkluderer andel sosialhjelpsmottakere, arbeidsledighet i kommunen, andel eldre, antall enslige forsørgere, utdanningsnivå, mottakere av attføringspenger, barn som har mottatt omsorgstiltak fra barnevernet, med mer. Vi har også sett på et knippe indikatorer for praksis knyttet til kommunale boliger i kommunen, som antall kommunale boliger per 1000 innbyggere over tid, og sammenlignet med andre kommuner.

Vi sammenligner Nes kommune med sju andre kommuner (Ås, Aurskog-Høland, Sørums, Eidsvoll, Nannestad, Øvre Eiker, Melhus) og med gjennomsnittet for kommunene i Akershus. De utvalgte kommunene, unntatt Eidsvoll, er valgt fordi de befinner seg i samme kommunegruppe som Nes i en kategorisering SSB har laget (Langørgen, Løkken & Aaberge 2015). SSBs kommunegruppering er basert på tre kriterier: hvor store kostnader kommunene har knyttet til å innfri lovpålagte oppgaver og minstestandarder i tjenesteproduksjonen, innbyggertall, og hvor mye frie disponible inntekter de har etter at lovpålagte oppgaver og minstestandarder er dekket. Nes er i kommunegruppe 6a, mellomstore kommuner med lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter (Langørgen, Løkken & Aaberge 2015:33). Nabokommunen Eidsvoll er i tillegg inkludert fordi den ble nevnt av kommuneinformanter som en relevant kommune å sammenligne med. Fem av kommunene ligger i Akershus, det gjelder Ås, Aurskog-Høland, Sørums, Eidsvoll og Nannestad. Videre har vi valgt Øvre Eiker i Buskerud og Melhus i Sør-Trøndelag, for å sammenligne med kommuner andre steder i landet. De har samme befolkningsstørrelse, de er også jordbrukskommuner og har lignende befolknings sammensetning.

Hovedkilde til data i prosjektet er kvalitative intervjuer. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer over to dager i kommunens lokaler, og en intervjuguide

ble utarbeidet på forhånd. Vi har til sammen gjennomført elleve intervjuer, med aktører på både strategisk og operativt nivå. Utvalget av tjenester ble utarbeidet i samarbeid med kommunen. Flere av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer hvor både ledere og ansatte i de ulike tjenestene deltok. Intervjuet på strategisk nivå med rådmann, kommunalsjef helse og velferd og strategi- og utviklingssjef, ble også gjennomført som et gruppeintervju. Intervjuene ble transkribert i etterkant. Følgende aktører og tjenester er intervjuet:

- Rådmann
- Kommunalsjef helse og velferd
- Strategi- og utviklingssjef
- Boligkontoret
- Boligsosial oppfølging
- Avdeling for psykiske lidelser og avhengighet
- Tildelingsenheten
- NAV
- Hjemmebaserte tjenester
- Flyktningetjenesten
- Miljøarbeidertjenesten
- FRAM (ungdom)

For å forsøke å ivareta hensynet til informantenes personvern og anonymitet har vi i begrenset grad knyttet utsagn og sitater til de ulike tjenestene og avdelingene.

Foreløpige resultater fra intervjuene ble lagt frem på et dialogmøte i slutten av januar 2017. Deltakere var boligkontoret, boligsosial oppfølging, ergo- og fysioterapitjenesten, kommunalsjef helse og velferd, rådmann og spesialrådgiver helse og velferd. Opprinnelig var dette tenkt som en tverrfaglig workshop hvor representanter fra mange flere tjenester skulle delta og diskutere på tvers. Det var imidlertid få av de andre tjenestene som hadde anledning til å stille på møtet.

Gangen i notatet

Dette notatet består av tre hoveddeler. I kapittel to ser vi på enkel statistikk over befolkningsstruktur, flyttemønster, sosiale indikatorer og kommunale boliger, for å belyse boligbehov og sosiale utfordringer i kommunen mer generelt. I kapittel tre belyser vi boligsosial praksis, organisering, planverk og utfordringer. I kapittel fire oppsummerer vi og gir anbefalinger for videre arbeid.

2 Demografi, boligmarked, sosiale forhold og kommunale boliger

Nes kommune ligger i Akershus og hadde i 2016 rundt 21 000 innbyggere. Det er en vekstkommune, og folketallet har økt med 28 prosent siden 2000. Kongsvingerbanen går gjennom hele kommunen, turen fra Oslo til Årnes stasjon tar 50 minutter. Arealmessig er Nes en stor kommune, med mange grender. Kommunesentrum ligger i Årnes, hvor 19 prosent av innbyggerne bor. I tillegg er Vormsund et viktig tettsted, med et stort kjøpesenter. Nes er en av de viktigste jordbrukskommunene i Norge, og har tredje største jordbruksareal etter Ringsaker og Steinkjer. Kommunen produserer mest korn i Norge.¹ Andre viktige næringer er verkstedindustri og næringsmiddelindustri. Det er en lavinntektskommune, men med relativt lav arbeidsledighet.

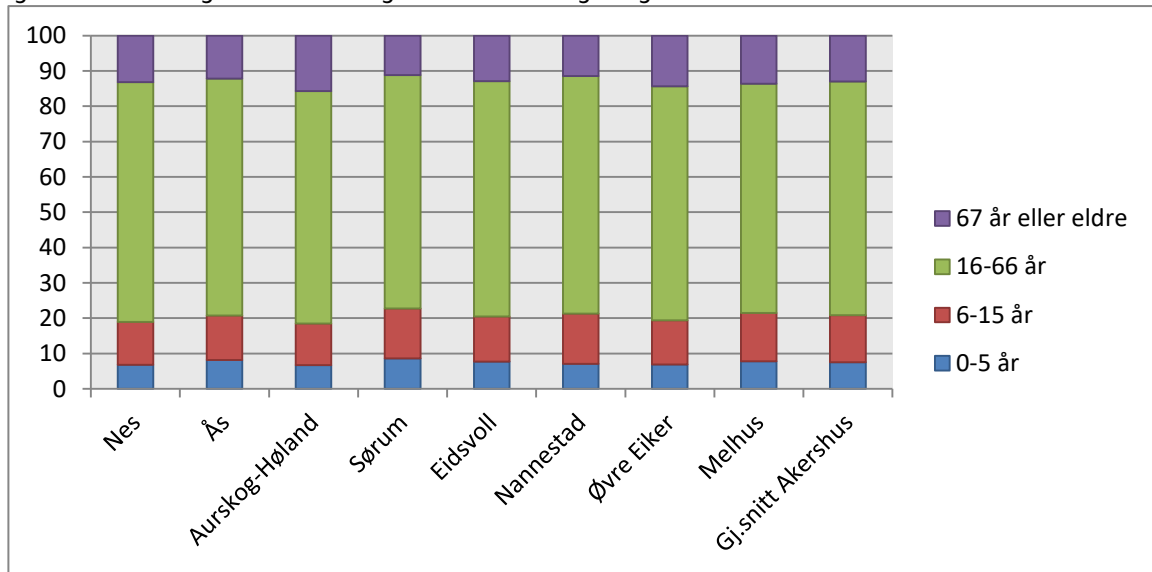
Som utgangspunkt for analysen av det boligsosiale arbeidet i kommunen, vil vi se på noen indikatorer som belyser forhold ved befolkningen i Nes, boligmarkedet, sosiale utfordringer og nøkkelstatistikk innen kommunale boliger.

Demografi og flytting

Figur 2.1 viser at om lag 70 prosent av innbyggerne i Nes var i aldersgruppen 16–66 år i 2015. Bare rundt en tidel av innbyggerne i Nes var mellom 6 og 15 år, og rundt 12 prosent var over 67 år. Kommunen skiller seg i liten grad fra de øvrige kommunene vi sammenligner med eller fra gjennomsnittet av alle kommunene i Akershus.

¹ Nettside snl.no «Nes – Akershus»: <https://snl.no/Nes%2FAkershus> [besøkt 18.1.2017]

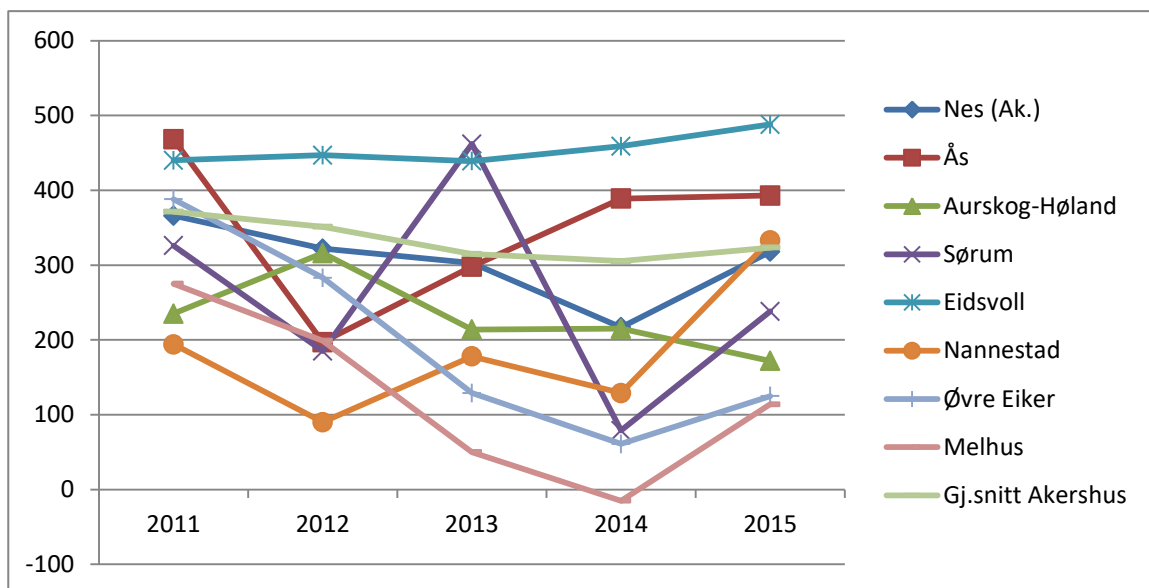
Figur 2.1 Befolningssammensetningen i 2015 i Nes og øvrige kommuner.



Kilde: SSB.

Figur 2.2 viser netto innflytting (alle innflyttere minus alle utflyttere, både innenlands og utenlands) for perioden 2011–2015. Nes kommune har de siste årene økt med rundt 200–300 i året, og kommunen hadde i 2015 noe over 300 innflyttere. Det vil si en årlig økning på rundt 1,4 prosent. Dette er helt gjennomsnittlig for kommunene i Akershus. Også de andre Akershus-kommunene har stigende innbyggertall, men det er en god del variasjon kommunene imellom. Eidsvoll har med oppunder 500 personer i 2015, høyest netto innflytting av de inkluderte Akershus-kommunene.

Figur 2.2 Netto innflytting til Nes og øvrige kommuner, 2011-2015. Antall personer.



Kilde: SSB.

Befolkningsveksten i kommunen vil ikke være jevnt fordelt på aldersgruppene, og dette vil skape utfordringer for dimensjoneringen av velferdstjenestene. I tabell 2.1 sammenlignes befolkningen i Nes i 2015 med antatt befolkning i 2030, basert på SSBs fremskrivninger (hovedalternativet). Innbyggertallet antas å ville øke med 19 prosent fra 2015 til 2030, fra rundt 20 400 til 24 300 innbyggere. Veksten vil være spesielt stort blant eldre over 67 år. Denne gruppen vil øke med 65 prosent i perioden, fra rundt 2700 til 4400 personer, mens de andre gruppene får en prosentvis økning på mellom 10 og 20. Andelen eldre over 67 år av befolkningen vil da stige fra 13 til 18 prosent. Dette innebærer et økende press på velferdstjenester og boligbehov i kommunen for denne gruppen, kanskje særlig innenfor eldreomsorgen.

Tabell 2.1 Befolkning i Nes kommune fordelt på fire aldersgrupper i 2015 og beregnet i 2030 (SSBs hovedalternativ for befolkningsutvikling).

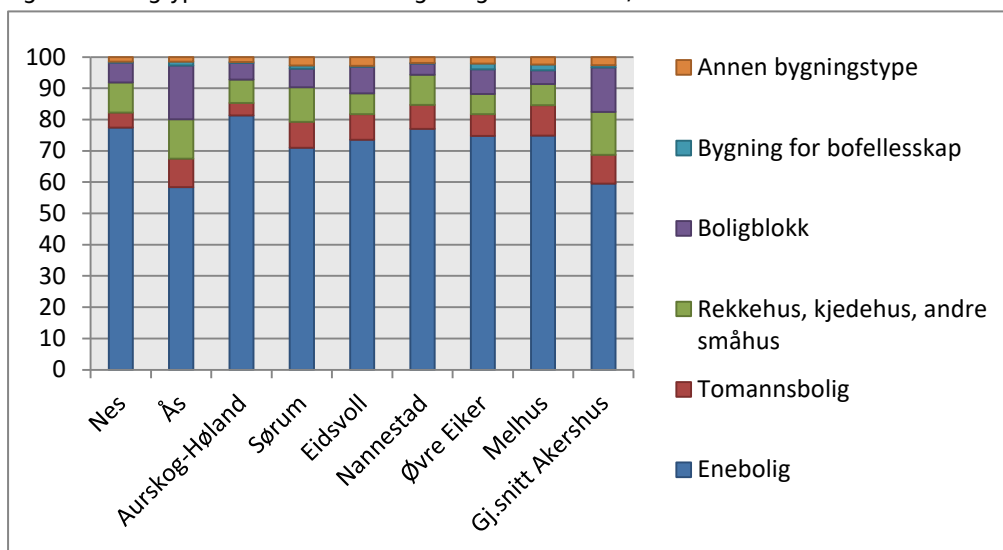
	2015	Prosentvis andel	2030	Prosentvis andel	Prosentvis økning 2015-2030
0-5 år	1382	6,8	1617	6,6	17
6-15 år	2485	12,2	2924	12,0	18
16-66 år	13855	67,9	15404	63,2	11
67 år eller eldre	2688	13,2	4427	18,2	65
Sum	20410	100	24372	100	19

Kilde: SSB.

Boligmarked

En informant beskrev boligstrukturen i kommunen som «eneboliger spredt utover». Denne beskrivelsen passer godt med bildet boligstatistikken gir. Figur 2.3 viser at nesten 80 prosent av bebodde boliger i kommunen er eneboliger. Rundt 10 prosent av boligene er rekkehus eller kjedehus, og 6 prosent av boenhetene ligger i boligblokk. Gjennomsnittet for Akershus-kommunene er på 60 prosent eneboliger, så Nes kommune ligger vesentlig høyere. Samtidig gjenfinner vi den samme strukturen i mange av de øvrige kommunene vi sammenligner med, med unntak av Ås. Tallene er fra 2011 og dermed noen år gamle, men de gir en god indikasjon om at det vil være et vedvarende behov for å bygge flere leiligheter i årene fremover, også for å møte et boligbehov hos eldre som ikke lenger kan eller ønsker å bo i enebolig. Erfaringsvis vil mange bo sentralt rundt Årnes. Dette er også vurderinger som går igjen i kommunens egne planer. I 2011 var 78 prosent av boligene i Nes selveid, 4 prosent eid gjennom borettslag eller aksjeselskap, og 18 prosent leid, ifølge data fra SSB.

Figur 2.3 Boligtyper i Nes kommune og øvrige kommuner, 2011.



Kilde: SSB.

Prisutviklingen i boligmarkedet er en viktig faktor som påvirker hvor vanskelig det er for personer med lave inntekter både å leie og kjøpe egen bolig. Boligmarkedet i Nes preges av økende boligpriser, særlig i leiligheter nært kommunesenteret Årnes. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for leiligheter i Nes i 2015 lå på 31 590 kroner. Fra 2006 til 2015 har boligprisene for eneboliger økt med 58 prosent, for småhus med 37 prosent og for blokkleiligheter med 70 prosent. Boligprisutviklingen er på nivå med nabokommunen Eidsvoll og de øvrige kommunene, men er lavere enn gjennomsnittet for Akershus.

Tabell 2.2 Boligpriser i 2015 og boligprisutvikling 2006-2015 i Nes og øvrige kommuner. Oppgitt i kroner og prosent.

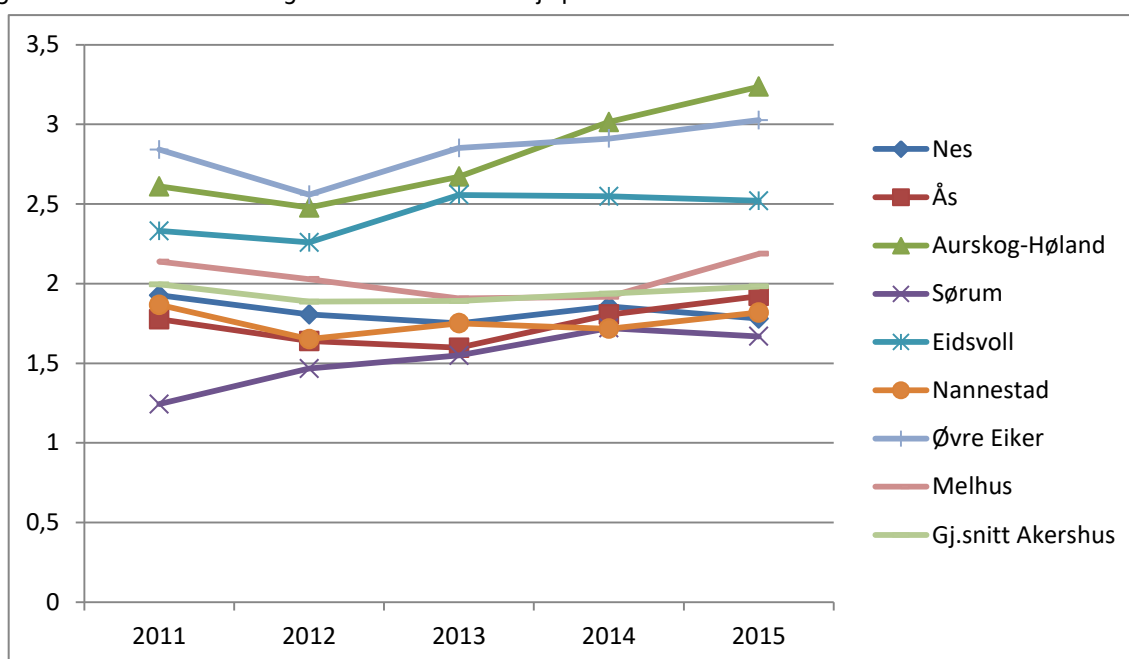
		Nes	Ås	Aurskog-Høland	Sørums	Eidsvoll	Nannestad	Øvre Eiker	Melhus	Gj.snitt Akershus
Boligpriser gjennomsnitt 2015 (norske kroner)	Eneboliger	19098	28068	16786	24606	18779	21059	20571	20224	27489
	Småhus	19624	29640	22009	28865	23507	24961	23150	25926	28609
	Blokkleiligheter	31590	42906	29130	36324	31465	31701	28687	40358	37603
Utvikling i boligpris 2006-2015 (%)	Eneboliger	58	52	42	65	60	75	70	61	58
	Småhus	37	50	Mangler data	90	64	82	69	50	87
	Blokkleiligheter	70	81	Mangler data	73	70	95	63	70	86

Kilde: SSB.

Sosiale indikatorer

Bruken av sosialhjelp er en viktig indikator for graden av sosiale problemer og levekårsutfordringer (Bråthen m.fl. 2007). Figur 2.4 viser utviklingen i andel av befolkningen som mottar sosialhjelp fra 2011 til 2015. Nes kommune lå i 2015 på rundt 1,8 prosent, og har ligget ganske stabilt rundt dette i femårsperioden. Gjennomsnittet for Akershus-kommunene er 2 prosent, så Nes ligger rett i underkant av dette. Aurskog-Høland og Øvre Eiker ligger på et noe høyere nivå, med 3 prosent, og særlig Aurskog-Høland har hatt en økning de siste årene. Også Eidsvoll ligger betydelig høyere enn Nes, med 2,5 prosent.

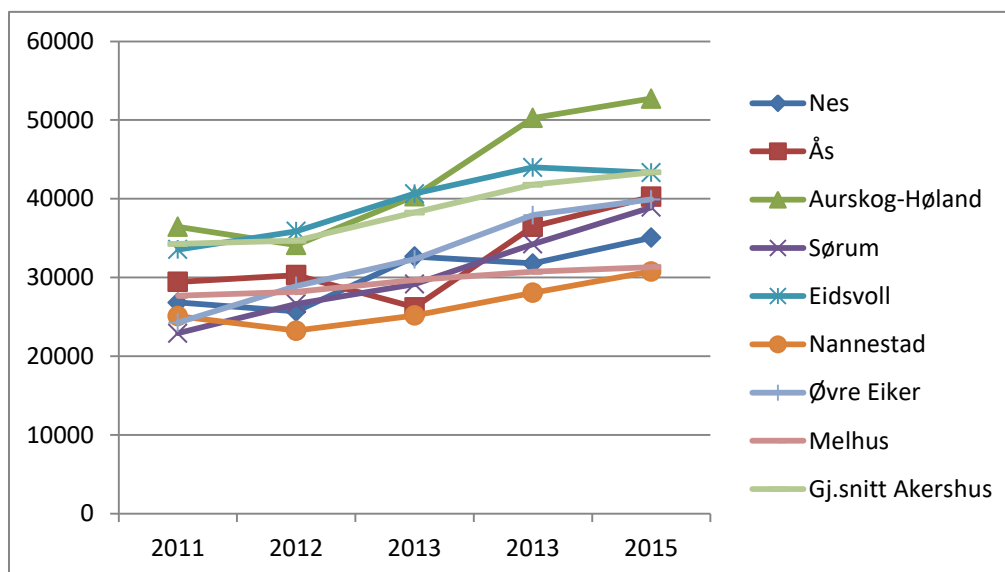
Figur 2.4 Andel av befolkningen som mottar sosialhjelp 2011-2015.



Kilde: SSB.

Figur 2.5 viser utbetaling av sosialhjelp per mottaker i samme femårsperiode. Det har vært en økning for alle kommunene, spesielt for Aurskog-Høland og Eidsvoll. Nes kommune har økt fra 26 800 kroner til 35 000 kroner i perioden, en middels økning. Nes ligger ganske betydelig under gjennomsnittet for Akershus-kommunene, som var på 43 400 kroner i 2015. Hvor mye sosialhjelp som utbetales, kan dels henge sammen med graden av sosiale problemer, dels med praksis i sosialtjenestene i kommunen.

Figur 2.5 Sosialhjelp beløp per mottaker 2011-2015. Kroner.



Kilde: SSB.

Data fra SSB viser at arbeidsledigheten i kommunen lå på rundt 2,6 prosent i 2015 blant personer fra 15–74 år. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for Akershus, som ligger på 2,4 prosent.

I tabell 2.3 vises et utvalg indikatorer som belyser sosiale utfordringer i Nes. Nes har flere uføretrygdede mellom 18–44 år enn gjennomsnittet for Akershus, men kommunen ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Utdanningsindikatoren viser at Nes ligger dårligere an enn Akershus og landsgjennomsnittet, idet andelen mellom 30–39 år som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå er høyere i Nes. Kommunen har utfordringer med høyt frafall i videregående skole, og gjennomgående noe lavere utdanning i befolkningen enn fylket for øvrig. Andelen barn som vokser opp i familier med lavinntekt er større enn gjennomsnittet for Akershus, med 9,7 prosent. Dette kan skyldes lavt inntektsnivå i kommunen generelt og kanskje også en næringsstruktur med mange bønder, men det medfører at kommunen bør ha oppmerksomhet på muligheten for deltakelse for alle på ulike arenaer, som fritidsaktiviteter, ferier, turer, idrettsarrangementer. Det er en høy andel som oppsøker psykiske helsetjenester. Dette kan skyldes at kommunen har lyktes med å etablere lav terskel for å ta kontakt, men det viser også at det er viktig for kommunen å være observant på behov knyttet til psykiske helseplager i befolkningen.

Tabell 2.3 Sosiale indikatorer for Nes, øvrige kommuner, Akershus og landsgjennomsnitt.

	Nes	Ås	Aurskog-Høland	Sørums	Eidsvoll	Nannestad	Øvre Eiker	Melhus	Gj.snitt Akershus	Gj.snitt hele landet
Uføretrygdede mellom 18-44 år, varig uførepensjon, andel av befolkningen, 2013-2015	2,4	1,6	2,2	1,7	2,7	1,7	3,4	2,7	1,7	2,6
Grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå personer 30-39 år, andel av befolkningen mellom 30-39 år, 2015	23,6	15	24,6	16,2	22,7	23,1	21,6	16	17,6	17,9
Frafall i videregående skole (B) – andel (prosent), 2013-2015 ²	27	20	20	18	26	30	26	19	19	23
Andel personer mellom 0-17 år i hushold med lavinntekt (husholdninger) (B) – EU60, 0-17 år, andel (prosent), 2014 ³	9,7	9,8	12,2	7,8	10,5	8,2	10,9	8,1	8,7	11,5
Barn av eneforsørgere (B) – andel (prosent) ⁴	15,9	12,6	15,9	12,2	17,7	15,8	16,5	13,3	13,6	15,1
Lovbrudd anmeldt per 1 000 innbyggere, årlig gjennomsnitt 2013-2014	40,8	62,7	40,8	38,4	65,94	48,2	53,2	40,3	58,1	49,6
Brukere i kontakt med primærhelsetjenesten på grunn av psykiske symptomer og lidelser, per 1000 innbyggere. 2013-2015 ⁵	156,3	121,8	133,9		131,7	151,5	184,5	134,4	135,8	146,3

Data: SSB, Folkehelseinstituttet.

² Definisjon hentet fra Kommunehelsetatistikkbank: Frafall i videregående skole totalt og etter foreldrenes høyeste fullførte utdanningsnivå. Frafallet inkluderer personer som startet på grunnkurs i videregående opplæring for første gang et gitt år og som har gjennomført VKII eller gått opp til fagprøve, men som ikke har bestått ett eller flere fag og derfor ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse etter 5 år, samt elever som startet opp dette året, men som sluttet underveis. Andelen blir beregnet ut fra prosent av alle som startet grunnkurs i videregående opplæring det året. Personer som etter 5 år fortsatt er i videregående skole, regnes ikke som frafalt. Det er tatt utgangspunkt i personens bostedskommune det året han eller hun startet på grunnkurs i videregående opplæring. Statistikken viser 3 års glidende gjennomsnitt.

³ Personer i husholdninger med inntekt under henholdsvis 50 % og 60 % av nasjonal medianinntekt, beregnet etter EU-skala. Årlige tall.

⁴ Andelen barn 0–17 år som det utbetales utvidet barnetrygd for, i prosent av alle barn 0–17 år som det utbetales barnetrygd for. Indikatoren viser antallet/andelen av barn i alderen 0–17 år med mor eller far som er eneforsørger. Som eneforsørger regnes personer som mottar utvidet barnetrygd (barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk har) etter lov om barnetrygd. Dette inkluderer også noen samboere.

⁵ Antall unike personer, 0–74 år og 15–29 år, i kontakt med fastlege eller legevakt per 1000 innbyggere per år. Dersom en person har vært i kontakt med fastlege eller legevakt flere ganger i løpet av kalenderåret med samme sykdom/lidelse, telles vedkommende kun én gang. Statistikken viser 3 års gjennomsnitt (dvs. gjennomsnitt for 3-årsperioder).

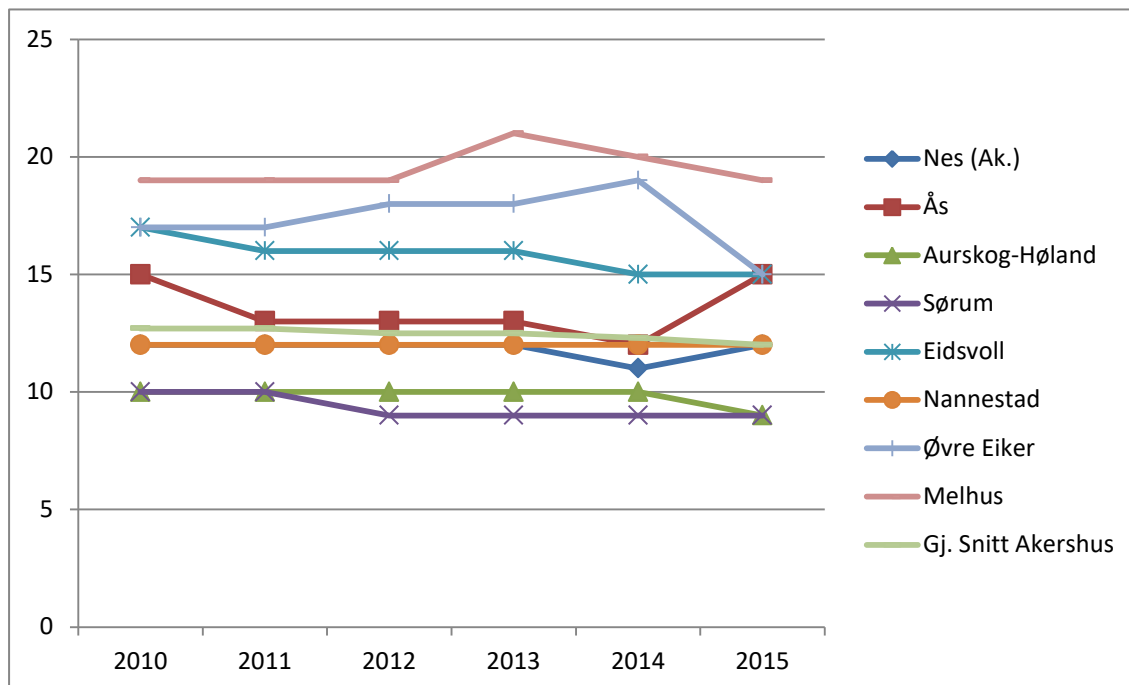
Kommunale boliger

Nes kommune hadde per desember 2016 i alt 143 kommunale boliger for vanskeligstilte, hvorav 53 boliger er i sameier. I 2014 hadde kommunen til sammenligning 141 boliger, så det totale antallet har ligget på samme nivå i denne seksårsperioden. Kommunen har også 111 omsorgsboliger, dette er en økning på 26 prosent fra 2010, da det var 88 omsorgsboliger. Av de 111 omsorgsboligene i 2016 er 36 boliger bemannet, 15 for eldre og 21 for personer med nedsatt funksjonsevne (hvor miljøarbeidertjenesten følger opp). Tolv omsorgsboliger uten fast bemanning disponeres av enhet for psykisk helse. I tillegg blir det leid inn to boliger til videre fremleie. Kommunen driver to bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger.

Kommunale boliger er boliger som kommunene disponerer, enten ved at de eier dem eller leier dem inn, eller de har tildelingsrett til boliger som eksempelvis private eier. I 2015 var det totalt 107 129 kommunale boliger i Norge.⁶ Kommunene eide selv 77 prosent av disse, og 12 prosent var innleid. Nes kommune eier alle sine kommunale boliger. Gjennomsnittet for Akershus er at 90 prosent av kommunale boliger er kommunalt eid. Det er altså lite bruk av det private utleiemarkedet eller samarbeid med private om kommunalt disponerte boliger.

I figur 2.6 ser vi antall kommunale boliger per 1000 innbyggere i Nes og øvrige kommuner fra 2011 til 2015.

Figur 2.6 Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere 2011-2015.



Kilde: SSB/KOSTRA.

⁶ Nettside ssb.no «Kommunale boliger, 2015» <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostr> [besøkt 5.1.2017]

I Nes har antallet ligget på samme nivå som gjennomsnittet blant Akershus-kommunene, det vil si rundt tolv boliger i hele perioden. Blant de øvrige kommunene i utvalget er det ganske stor variasjon kommunene imellom, fra ni per 1000 innbyggere i Sørumsdal, til 19 per 1000 i Melhus. Vi vet ellers at landsgjennomsnittet for 2015 var 25 boliger per 1000 innbyggere i kommunene. Dette skyldes blant annet at mange små kommuner har mange boliger og liten befolkning, og dette drar opp snittet. Det er også forskjeller mellom kommuner i hvordan de kommunale boligene benyttes. Noen, særlig distriktskommuner, har benyttet en del kommunale boliger som tjenestebolig for å rekruttere personer til for eksempel helsetjenesten eller skolen.

I tabell 2.4 har vi lagt inn indikatorer som belyser kommunale boliger og praksis knyttet til søknader og ventelister. Hovedinntrykket er at det bare er små forskjeller mellom Nes og de andre kommunene når det gjelder eierskap, antall søknader, avslag på søknader, andel nyinnflyttede husstander (som ikke bodde i kommunal bolig på søknadstidspunktet) og antall på venteliste. Mengden søknader for kommunal bolig i Nes ligger noe over snittet for Akershus, med henholdsvis sju mot fem søknader per 1000 innbyggere. «Nye søknader» er søknader fra husstander som ikke bodde i kommunal bolig på søknadstidspunktet. Andelen nye søkere er lavere i Nes enn gjennomsnittet i Akershus og i en del av de øvrige kommunene. Om lag halvparten av søknadene kommer altså fra personer som allerede bor i kommunal bolig. Dette kan være søkere som ønsker å bytte bolig, eller som har bodd i boligen i tre år og som søker om forlengelse av leiekontrakten. Rundt en tredel av søkerne til kommunal bolig fikk avslag på søknaden. Flere av de andre kommunene har imidlertid høyere avslagsprosent, og Nes ligger nært gjennomsnittet i Akershus, med 30 prosent avslag. Nyinnflyttede husstander er husstander som har fått kommunal bolig og som ikke allerede bodde i kommunal bolig da de søkte. Disse utgjør 72 prosent av de som fikk kommunal bolig, noe som viser at kommunen prioriterer de som ikke har bolig fremfor søknader fra husstander som allerede har kommunal bolig. Dette ligger nært opp til praksis generelt for Akershus-kommunene.

Antall nye husstander på venteliste er husstander som har fått vedtak om kommunal bolig, men som ventet på å få flytte inn i en bestemt bolig på det tidspunktet da data ble registrert. Dette betyr at de som har fått avslag ikke synliggjøres i denne oversikten. I Nes kommune var det ni husstander på venteliste på registreringstidspunktet i 2015. Snittet i Akershus ligger betydelig høyere, på 21,5, og dette gjennomsnittet dras særlig opp av de tre kommunene Bærum, Skedsmo og Asker, som alle er betydelig større kommuner. Det er samtidig flere kommuner i utvalget som hadde 0 personer på venteliste, i Akershus gjaldt dette både Aurskog-Høland og Nannestad.

Tabell 2.4 Kommunale boliger i Nes kommune og øvrige kommuner, data fra 2015.

	Nes	Ås	Aurskog- Høland	Sørums-	Eids- voll	Nanne- stad	Øvre Eiker	Melhus	Gj.snitt Akershus
Kommunale boliger per 1000 innbyggere	12	15	9	9	15	12	15	19	13
Andel kommunalt eide boliger (%)	100	83	100	100	99	88	88	99	88,3
Antall søknader i 2015 per 1000 innbyggere	7	9	3	3	10	5	16	6	5
Andel nye søknader (%)	53	87	58	83	59	71	50	100	72,8
Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig (%)	36	41	38	57	38	52	26	16	30,1
Andel nyinnflyttede husstander av alle husstander som er tildelt bolig (%)	72	77	69	73	57	19	82	100	70,4
Antall nye husstander på venteliste	9	8	0	8	10	0	17	0	21,5

Kilde: SSB/KOSTRA.

Oppsummering

Statistikkjennomgangen viser at Nes kommune er i vekst. Befolkningsfremskrivningene viser at andelen eldre over 67 år vil øke. Befolkningsvekst gir et økende boligbehov, og en må anta at det vil bli større behov for flere egnede boliger for eldre. Det er jevnt stigende boligpriser i kommunen. Prisveksten er sterkere enn i nabokommunen Eidsvoll, men noe under snittet for Akershus-kommunene. Sosiale indikatorer viser at kommunen har utfordringer med frafall i videregående skole, høy andel som oppsøker psykiske helsetjenester, lavt utdanningsnivå, en relativt høy andel uføretrygdede og relativt høy andel barn som vokser opp i lavinntektshushold. Nes kommune ligger rett under gjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp, mens arbeidsledigheten er noe over gjennomsnittet for Akershus.

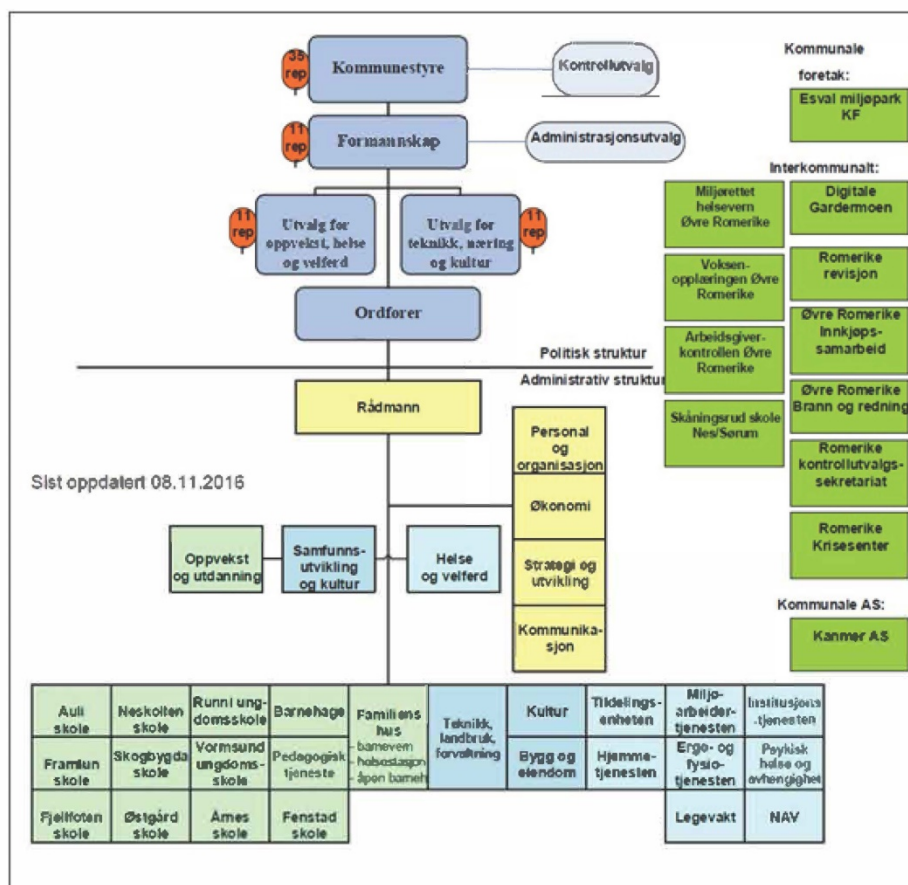
Per desember 2016 hadde Nes 143 kommunale boliger for vanskeligstilte, og alle er kommunalt eid. Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere i kommunen ligger på samme nivå som gjennomsnitt for Akershus-kommunene. Det kommer noen flere søknader om kommunal bolig i Nes enn i Akershus generelt. Om lag en tredel av søkerne får avslag på kommunal bolig.

3 Boligsosial praksis og boligsosiale utfordringer

I dette kapitlet ser vi nærmere på boligsosial organisering og praksis, med et særlig blikk på utfordringer.

Aktører og organisering

Kommunen er organisert som en tonivåmodell, med rådmannsnivå og virksomheter. Den administrative og strategiske ledelsen består av rådmann, tre kommunalsjefer, personal- og organisasjonssjef, økonomisjef, strategi- og utviklingssjef og kommunikasjonsjef. Kommunens tre sektorer er oppvekst og utdanning, samfunnsutvikling og kultur, og helse og velferd. Organisasjonskartet i kommunen ser slik ut:



Tjenesteproduksjonen i helse- og velferdssektoren er organisert som bestiller-utførermodell, hvor tildelingsenheten bestiller tjenester og enhetene utfører de. Aktører og tjenester som jobber boligsosialt er spredt på alle tre sektorer. Boligkontoret, som inkluderer en tjeneste for ambulant boligsosial oppfølging, ligger under bygg og eiendom, plassert under samfunnsutvikling og kultursektoren. Under helse og velferd ligger tildelingsenheten som er beskrevet over, NAV, tjenester knyttet til/oppfølgingstjenester innen psykisk helse og avhengighet, hjemmetjenesten, sykehjem, legevakt med mer. Under sektoren oppvekst og utdanning ligger Familiens hus, dette er et tilbud for barn, unge og familier som blant annet har helsestasjon, barnevernstjeneste og åpen barnehage.

Vi vil her gi en kort beskrivelse av de viktigste aktørene og tjenestene med betydning for det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Strategi og utvikling er en egen avdeling som ligger under rådmannen, og har en støtte- og koordineringsfunksjon i kommunen. Det innebærer blant annet å legge til rette for at det jobbes helhetlig og på tvers av tjenestene i kommunen. Avdelingen har et overordnet ansvar for planarbeid i kommunen, og jobber strategisk med tjenesteutvikling, forankring og planverk.

Boligkontoret har seks ansatte, med ansvar for forvaltning av de kommunale utleieboligene samt de boligøkonomiske virkemidlene. Søknader om leie av ordinær kommunal bolig behandles av et tverrfaglig boligtildelingsteam (dette beskrives nærmere nedenfor), som møtes en gang i måneden. Ved tildeling av kommunal bolig har boligkontoret ansvar for vedtaksskriving og kontraktskriving, de følger opp inn- og utflyttinger samt fornyelser av leieforhold. Boligkontoret håndterer også vedlikehold av boligene og behandler Husbankens økonomiske virkemidler, herunder startlån, boligtilskudd og bostøtte. De har i tillegg ansvar for boligfremskaffelse. I Nes foregår dette primært ved at kommunen kjøper leiligheter/boliger i det private markedet (og ikke ved at kommunen selv bygger utleieboliger). Kommunens økonomiske rådgiver er også plassert under boligkontoret.⁷ Boligkontoret ligger under bygg og eiendom, som forvalter den kommunale bygningsmassen, som inkluderer skole, sykehjem, kommunale boliger (inkludert omsorgsboliger), med mer. Boligkontoret har også en egen booppfølgingstjeneste, boligsosial oppfølging.

Boligsosial oppfølging jobber for at flere skal bli i stand til å skaffe seg bolig og beholde den. Målgruppen er husstander som enten er uten fast bolig eller står i fare for å miste boligen. Tjenesten har to ansatte. Oppfølgingen er ambulant, fleksibel og tilpasses hver enkelt brukers behov. Man lager en samarbeidsavtale med brukeren, og det gjøres ikke vedtak om booppfølging. Brukere henvises til boligsosial oppfølging fra de andre tjenestene. De ansatte foretar sammen med brukeren en kartlegging av behov for

⁷ Økonomisk rådgivning er hjemlet i lov om sosiale tjenester i NAV, og de fleste kommuner har denne funksjonen under NAV. Nes kommune har imidlertid valgt å ha denne funksjonen på kommunal side og under boligkontoret.

oppfølgingstjenester, hva som skal være målet for bistanden. Innholdet i oppfølgingen kan være råd og veiledning inn mot det private leiemarkedet, veiledning rundt hverdagsøkonomi, hjelp med praktiske ting, for eksempel ved flytting eller kjøp av møbler, kontakt med andre tjenester som NAV, etablere kontakt med fritidsaktiviteter, med mer. Tjenesten er ment å være midlertidig og skal bistå brukere med å etablere seg i egen bolig og legge til rette for en stabil bosituasjon.

En viktig tverrfaglig arena for det boligsosiale arbeidet er boligtildelingsteamet, som behandler søknader om kommunal bolig og bestemmer hvem som skal få dette. Teamet møtes første mandag hver måned. Det består av representanter fra boligkontoret, boligsosial oppfølging, NAV, virksomhet for psykisk helse og avhengighet, miljøarbeidertjenesten og eventuelle andre tjenester, som kalles inn etter behov. Teamet går igjennom søknadene sammen og gjør vedtak om tildeling av kommunal bolig, og de har videre diskusjoner om søkeren trenger kommunal bolig, omsorgsbolig, andre tjenester eller løsninger.

Nes kommune har en bestiller-utfører-modell, hvor en bestillerfunksjon fatter vedtak og bestiller alle tjenester, og enhetene utfører dem. Bestillerfunksjonen innen helse og velferd heter tildelingsenheten. Den tildeler alle typer tjenester innen helse, velferd og omsorgsboliger, men ikke kommunale boliger, som boligkontoret har ansvar for. Det innebærer at de behandler søknader om institusjonsplasser til eldre, omsorgsboliger, kjøp av institusjonsplasser innen rus og psykisk helse, praktisk bistand, hjemmesykepleie, psykiske helsetjenester, boveiledningstjenester for personer med psykiske lidelser, ruskonsulent, dagsenter, BPA, omsorgslønn og øvrige tjenester i henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

NAV leverer en rekke tjenester i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV som har relevans for det boligsosiale området. Kommunen skal ifølge denne loven medvirke til å skaffe bolig for vanskeligstilte personer som ikke kan ivareta egne interesser på boligmarkedet. Dette kan bety å få oversikt over leiemarkedet, gi råd og veiledning, økonomisk veiledning, visningshjelp osv. NAV er forpliktet til å skaffe midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. NAV henviser også personer videre til boligkontoret for å søke om kommunal bolig og for oppfølging fra boligsosial oppfølgingstjeneste ved boligkontoret. Utover dette har NAV også en omfattende portefølje knyttet til å få folk i arbeid og aktivitet, inntektssikring og ytelser.

Flyktingetjenesten jobber med bosetting av flyktninger, introduksjonsprogrammet og oppfølging av flyktninger, inkludert en egen boveiledningstjeneste. Flyktingetjenesten består av tjenesteleder og tre flyktingekonsulenter, samt ansatte i to bofelleskap for enslige mindreårige flyktninger, totalt rundt 23 ansatte. Tjenesten disponerer et gitt antall boliger til flyktninger, men boligene administreres av boligkontoret. I 2015 bosatte kommunen 50 flyktninger, med familiegjenforening i tillegg, til sammenligning ble det bosatt rundt 20 i 2014. Nesten alle har blitt bosatt i kommunalt eide boliger.

Flere tjenester jobber med oppfølging i hjemmet for ulike brukergrupper:

Virksomhet for psykisk helse og avhengighet retter seg mot personer med psykiske lidelser og ulike typer avhengighetsproblematikk, primært rus, men også spilleavhengighet. Tjenesten har en egen boveiledningstjeneste innen psykisk helse, og et eget rusteam som gir ambulant oppfølging av rusmiddelavhengige. I denne tjenesten er det også ruskonsulenter, lavterskeltilbud for personer med rusmiddelproblemer, og ulik oppfølging innen psykisk helsearbeid. Tjenesten hadde per januar 2017 rundt 270 brukere.

Hjemmebaserte tjenester leverer hjemmesykepleie og hjemmehjelp i folks hjem. Brukerne er både eldre og personer i ulike aldre med nedsatt funksjonsevne og kroniske lidelser. Det er mange gamle eneboliger i kommunen som er dårlig tilpasset ulike brukeres behov, for eksempel bruk av rullestol.

Miljøarbeidertjenesten yter tjenester til utviklingshemmede og til andre brukergrupper, som personer med rusproblematikk og psykiske lidelser. Tjenesten har også støttekontakter og personlig brukerassistent-ordning. Tjenestene er fleksible og tilpasses i møte med brukerens behov. Tjenesten utøves både i bofellesskap og i brukeres egne leiligheter.

Avdeling for fritid og forebygging ligger under samfunnsutvikling og kultur. Avdelingen driver et dagsenter for voksne med utfordringer innen psykisk helse, frivillighetssentral, tre fritidsklubber, ulike aktivitetstilbud (for eksempel turopplegg), utekontakter som jobber opp mot ungdomsskole og videregående, samt at de har et brukerstyrt eldresenter med 80–100 brukere. Avdelingen har også ansvar for et tjenestetilbud kalt Fram, rettet mot for unge voksne mellom 17–30 år. Fram leverer både felles aktivitetstilbud og individuell oppfølging av enkeltbrukere: De har aktivitetstilbud for brukere som er inne i kommunens øvrige tjenesteapparat (for eksempel boligsosial oppfølging, ruskonsulent, psykiatri). Aktiviteter omfatter blant annet å dra på tur, lage mat, friluftsliv, spille sjakk, og så videre. De har også til dels omfattende oppfølging av enkeltbrukere, som er individuelt tilpasset, ambulant og fleksibel, «hjelp fra A til Å», som en informant sa. Avdelingen har også et samarbeid med stiftelsen Retretten, som har etablert et tilbud i Årnes for personer etter soning, hvor mange har rusutfordringer og behov for boligsosial oppfølging.⁸

Vi finner lite samarbeid med frivillige og ideelle aktører som direkte berører boligsosialt arbeid, unntatt kommunens kontakt med private utleiere og boligutviklere. Vi har nevnt at det er et samarbeid med Retretten knyttet til et tilbud for personer etter soning. Dette er ikke et direkte boligsosialt tilbud, men likevel en viktig arena for personer som er i risikozonen for å ha utfordringer også på boligmarkedet.

⁸ Retretten er en ideell brukerstyrt stiftelse som gir et tilbud til personer med ulike typer rusavhengighet og pårørende. Mange ansatte har tidligere brukerfaring, og tilbudet omfatter blant annet dagsenter, veiledning og kurs.

Boligsosialt planverk

Hovedtema her er å belyse det vi mener er styrker og svakheter ved Nes kommunes planverk innen det boligsosiale feltet, og hvordan boligsosiale spørsmål behandles i det kommunale planverket, sett i lys av nasjonale føringer og kunnskap om boligsosial planlegging. Vi vektlegger spesielt boligsosial handlingsplan. Vi har gjennomgått følgende plandokumenter:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2030
- Handlingsprogram med budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019
- Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2016-2020
- Boligsosial handlingsplan 2011-2014
- Planstrategi 2016-2019
- Saksprotokoll i kommunestyret 20.9.2016

De viktigste nasjonale føringene for det boligsosiale arbeidet som gjøres i kommunene, er målsettingene i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid, bolig for velferd, som ble presentert i innledningen. Føringene under mål 3, «den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv», er mest direkte relevant for kommunal planlegging (Bolig for velferd 2014:10). Et prioritert innsatsområde her er å «sikre god styring og målretting av arbeidet (Bolig for velferd 2014:25). Det understrekes at boligsosialt arbeid er komplekst og krever en innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og at «helhet og sammenheng må sikres på både strategisk og operativt nivå i kommune og stab». Her nevnes seks suksessfaktorer for det boligsosiale arbeidet i kommunene:

- Forankring og eierskap. Skape felles forståelse av ansvar, mål, metoder og tiltak hos ledelse og i fagmiljøet.
- Overordnet strategi. Se utfordringer og løsninger i sammenheng med andre politikkområder.
- Organisering og samordning. Ha et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Økonomiske ressurser. Sette av tilstrekkelige ressurser til gjennomføring.
- Kompetanse. Utvikle, samle og dele nødvendig kunnskap.
- Brukermedvirkning. Nyttiggjøre seg av brukernes erfaringer i politikkutforming og gjennomføring på både det strategiske og det operative nivået.

Husbankens nettside veiviseren.no gir også en oversikt over føringer, samt veiledning og råd for kommunenes boligsosiale arbeid og helhetlige boligsosiale planlegging. Veiviseren fremhever at helhetlig planlegging handler om å knytte sammen strategisk og operativt nivå på en god måte, og at boligpolitiske og boligsosiale hensyn ivaretas på overordnet nivå i planverket, det vil si i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.⁹ For å sikre at planer og tiltak foreslått der omsettes til handling, må de også tas inn i økonomiplanen. Gjennom trinnvise beskrivelser dekker nettsiden de ulike nivåene i det

⁹ <https://www.veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/helhetlig-boligpolitisk-planlegging>

kommunale planverkshierarkiet (fra planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, reguleringsplan og økonomiplan ned til fag/temaplan bolig og virksomhetsplaner).

Kommuneplan og handlingsprogram i Nes

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument – «alle planers mor» (Nes kommune: Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2030:31). Kommuneplanens samfunnsdel inneholder en rekke målsettinger og strategier som har direkte betydning for boligsosialt arbeid, spesielt knyttet til mer strategisk boligpolitikk og reguleringsarbeid. I planen presenteres tre hovedsatsingsområder (LEVE, LÆRE, SKAPE): 1) I Nes er det godt å vokse opp, bo og leve, 2) I Nes er det fokus på læring og kunnskap, og 3) I Nes er det engasjement og nyskaping. Det er særlig under det første satsingsområdet vi finner en rekke mål og strategier som berører boligsosialt arbeid. En av målsettingene er at man skal ha «et balansert og bærekraftig bosettingsmønster» (side 19). Strategier som nevnes for å oppnå dette, er blant annet å ha en «aktiv boligpolitikk som bidrar til gode levekår i hele kommunen», sikre en god balanse mellom små og store boliger, at boligutvikling skal skje med grunnlag i fremskrivninger av folkemengden, og at man skal prioritere utvikling i eksisterende tettsteder med kollektivknutepunkt. Dette betyr at kommunen har ambisjoner om en aktiv boligpolitikk og at det er lagt føringer for at videre utbygging og utvikling skal skje rundt tettstedene i kommunen. Vi ser her oppmerksomhet om en differensiert boligmasse med både små og store boliger. Også under de andre satsingsområdene finner vi en rekke relevante mål og strategier. Samtidig er dette svært overordnede føringer, som i liten grad konkretiseres. Det er også verdt å merke seg at vanskeligstilte på boligmarkedet i liten grad nevnes som prioriterte grupper, og disse gruppens boligbehov er heller ikke berørt.

Handlingsprogram 2016-2019 er en mer kortsiktig konkretisering av kommuneplanens samfunnsdel. Her prioriteres ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver, og tiltak skal konkretiseres innenfor økonomiske rammer. I perioden 2016-2019 er det tre prioriterte mål innenfor satsingsområdet LEVE:

- Nes kommune skal være en god kommune å bo i, der innbyggerne opplever trivsel og trygghet, samt identitet og tilhørighet til eget nærmiljø.
- Nes har attraktive og utviklende oppvekstmiljøer.
- Befolkningen i Nes har god helse og mestrer egen hverdag.

Vi finner en rekke drøftinger om behov for flere boliger, utvikling av sentrumsområder (blant annet på side 48), folkehelse- og levekårsutfordringer, utfordringer innen psykisk helse, med mer. Planen inneholder tiltak som å etablere flere omsorgsboliger, etablere møteplasser for ulike målgrupper, satse på helsestasjon og skolehelsetjeneste, satse på rusforebyggende tiltak og psykisk helse hos barn og unge, videreutvikle dagtilbud, legge til rette for effektivt og helhetlig pasient- og brukerforløp, med mer (side 49). Planen nevner også betydningen av gode nærmiljø og oppvekstmiljø, samt av å sikre god integrering og bosetting av flyktninger. Det er ikke noen videre konkretisering av hvordan dette skal realiseres. Planen er viktig for å konkretisere og finansiere

boligsosiale tiltak i planperioden. En gjennomgående utfordring er at kommunen er i en presset økonomisk situasjon.

Rusmiddelpolitisk handlingsplan

Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2016-2020 inneholder kommunens mål og strategier på rusmiddelområdet, og beskriver satsingsområder innen forebygging, behandling og rehabilitering. Planen refererer ikke til boligsosial handlingsplan eller til boligsosialt arbeid, og nevner ikke samarbeid med boligsosial oppfølging som et tiltak. Dette boligsosiale fraværet kan tyde på at det er manglende sammenheng mellom kommunens forskjellige temaplaner, og fremstår som en svakhet. Fraværet er ikke minst påfallende fordi virksomhet for psykisk helse og avhengighet selv driver med oppsøkende arbeid i bolig, og jobber med brukernes boligsituasjon, og det burde dermed være naturlig med tettere samarbeid med boligsosial oppfølging, og at dette kommer til uttrykk i planverket.

Samtidig nevnes ordet «bolig» totalt 13 ganger i planen. Planen fastslår at det er utfordringer med tjenestetilbud til rusmiddelavhengige i Nes kommune, at «boligtilbudet til rusavhengige i Nes ikke er fullverdig, og at det er behov for flere bemannede boliger» (side 10). Et tiltak i planen er å bygge ut heldøgnsbemannede boliger for rusmiddelavhengige, med plass til åtte beboere. Dette tiltaket skal innarbeides i økonomiplanen i 2017. Det er imidlertid ikke gjort en mer systematisk vurdering av boligbehov i ulike grupper og innenfor ulike tjenester. En slik synliggjøring av bolig og tjenestebehov kunne ha styrket handlingsplanen.

Boligsosial handlingsplan

Boligsosial handlingsplan er et viktig styringsinstrument for å jobbe helhetlig og målrettet med det boligsosiale arbeidet (Sandlie m.fl. 2011:79). Vi går derfor mer nøye inn på dette plandokumentet. Planen skal presentere overordnede mål og strategier for kommunens boligsosiale politikk, og gi et grunnlag for de ulike enhetenes planlegging og rapportering. Hva kjennetegner så en god boligplan? Sandlie m.fl. har studert boligsosial organisering og sammenlignet utvikling og bruk av boligsosiale handlingsplaner i forskjellige kommuner (Sandlie m.fl. 2011). De fremhever fem momenter en boligsosial handlingsplan bør inneholde for å kunne fungere som et effektivt styringsverktøy (Sandlie m.fl. 2011:80). Disse er 1) kommunens visjon og overordnede mål for den lokale boligsosiale politikken, 2) en kartlegging av utfordringer og målgrupper for den boligsosiale innsatsen, 3) at planen er rettet mot noen prioriterte fokusområder, 4) at man definerer hvilke tiltak som skal iverksettes, som for eksempel fremskaffelse av nye boliger, og 5) at man definerer noen kritiske suksessfaktorer innenfor de ulike fokusområdene. Disse bør operasjonaliseres gjennom bestemte resultatindikatorer, som skal kunne beskrive ulike aktiviteter eller resultater. Sandlie m.fl. understreker samtidig at det i mange tilfeller vil være vanskelig å komme frem til konkrete og tallfestede resultatmål som kan rapporteres. Også Husbanken fremhever

betydningen av å ha klare mål, strategier og tiltak, og resultatindikatorer som tiltak og grad av måloppnåelse kan evalueres etter.¹⁰

Kommunens boligsosiale handlingsplan 2011-2014 inneholder et kapittel om generelle befolknings- og boforhold i Nes, et kapittel om vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, et om boligsosiale virkemidler, og til slutt et kapittel om tiltak. Mye av planen har en redegjørende stil og går blant annet igjennom definisjoner av sosiale grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet, sentrale målsettinger i norsk boligpolitikk (basert på strategien «På vei til egen bolig» 2005-2007), lovverk om kommunens boligsosiale ansvar og andre kommunale føringer, målgrupper, Husbankens virkemidler, kommunens boligsosiale tjenester, med mer.

Kapitlet om vanskeligstilte på boligmarkedet er basert på en kartlegging i kommunen i 2011, gjennomført i regi av Husbanken over en 14-dagers periode, og begrenset til husstander som hadde vært i kontakt med tjenestene siste seks måneder. I alt 98 vanskeligstilte husstander ble registrert i Nes. Kommunen konkluderer at kartleggingen viste at det var behov for 84 boliger med bemannings- og/eller oppfølging, og at 49 av disse bør være samlokaliserte. Kommunen disponerte i 2011 totalt 230 kommunale boliger. Planens gjennomgang av befolknings- og boforhold, samt vanskeligstilte på boligmarkedet, fremstår for oss som grundig. Samtidig kunne planen inneholde analyser av boligbehov og ønsker hos målgruppene selv, knyttet til hvordan de ønsker å bo.

Planen presenterer også tiltak som skal gjennomføres over fireårsperioden. Tiltakene handler blant om å selge uhensiktsmessige kommunale boliger for å frigjøre midler (leietakere skal gis mulighet til å kjøpe), fremskaffelse av flere egnede kommunale boliger med et mål om 20 boliger i planperioden, samarbeid med utbyggere/entreprenører for å skaffe flere boliger i sentrumsområder, økt bruk av startlån, opprettelse av boligsosial oppfølging som tjeneste, bedre tverrfaglig samarbeid og samarbeid med frivillig/ideell sektor, og rullering av boligplanen.

Vi finner at kommunens boligsosiale handlingsplan i liten grad presenterer visjoner eller strategier for kommunens boligsosiale arbeid. Det vises blant annet til kommuneplanen 2005-2017 og målsettingene der, samt mål- og strategidokument for folkehelsearbeid, økonomiplan og årsbudsjett, men de mer generelle føringene derfra diskuteres ikke i lys av et mer boligsosialt perspektiv. Relevante spørsmål kunne vært: Hvilke implikasjoner har målsettingene for det boligsosiale området, og hvilke tiltak bør iverksettes, eller hvilke boligsosiale strategier kan iverksettes for å bidra til bedre folkehelse i Nes? En annen svakhet ved planen er at kommunen i liten grad har egne målsettinger. Det redegjøres for målsettinger fra nasjonalt hold (hovedmål og resultatmål på side 5), men det diskuteres ikke i hvilken grad og på hvilke måter disse er relevante for lokale utfordringer.¹¹ En løsning kunne ha vært å reflektere rundt de nasjonale målene i henhold til lokale utfordringer, og på grunnlag av dette videreutvikle

¹⁰ <https://veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/fag-temaplan-bolig>

¹¹ Men under tiltak på side 22 presenteres innledningsvis noen kulepunkter som kan se ut som målsettinger eller strategier, selv om de er svært åpent formulert (forebygge og bekjempe bostedsløshet, skaffe boliger til vanskeligstilte, hjelpe personer å bli boende, ha fokus på eid bolig i stedet for leid bolig).

egne målsettinger (eller eventuelt landet på at de nasjonale føringene også er de viktigste lokalt). Sandlie m.fl. peker på at det er viktig å formulere klare, presise og realistiske målsettinger for det boligsosiale arbeidet. Å ha for «hårete» og store mål kan gjøre at planen fremstår lite realistisk, og lite relevant for praksis i tjenestene. Som de skriver: «Det er viktig å være konkret på hvordan ulike utfordringer skal løses» (Sandlie m.fl. 2011:81). En annen svakhet er at det er vanskelig å få øye på prioriteringer i planen. Det redegjøres godt for sosiale utfordringer på flere områder, blant annet avdekket tellingen av vanskeligstilte stor mangel på boliger, men det tas ikke stilling til om det «brenner mer» på noen områder enn på andre. Sandlie m.fl. fremhever at det bør være klare prioriteringer og fokusområder i målsettinger og tiltak, slik at planen ikke fremstår som en «ønskeliste» over gode formål.

Når det gjelder formuleringer av handlingsmål og tiltak, finner vi at noen er forpliktende formulert og lett å vurdere med hensyn til måloppnåelse, men at flertallet av målene er lite forpliktende formulert, og at det er en generell mangel på målbare resultatindikatorer. Av konkrete mål kan nevnes å fremskaffe 20 kommunale boliger i perioden, mer bruk av startlån, at arealer skal omdisponeres til bofellesskap, og at det opprettes to stillinger til boligsosial oppfølging. Dette er tydelige tiltak hvor det er lett å vurdere måloppnåelse. De andre handlingsmålene og tiltakene er preget av åpne og lite forpliktende formuleringer. Et eksempel er handlingsmålet «bedre ressursutnyttelse», som skal oppnås med tiltaket «økt tverrfaglig samarbeid og samhandling på tvers av virksomheter». Mangelen på resultatindikatorer gjør vurderinger av grad av måloppnåelse vanskelig. Utydeligheten kan også føre til mindre motivasjon til å «strekke seg» for å realisere tiltakene. Et annet moment med relevans for målbarhet, er at planen ikke omtaler eller gir noen føringer for hvordan resultater på det boligsosiale feltet skal rapporteres til administrativ og politisk ledelse. Slik rapportering har stor betydning for strategisk planlegging og samarbeid på tvers av tjenestene.

Den boligsosiale planen inneholder i liten grad perspektiver fra andre sosiale tjenester i kommunen, som NAV, rus og psykisk helse, miljøarbeidertjenester, hjemmetjeneste, ungdomstjenester, med mer. Planen kunne med fordel tydeliggjort at også disse tjenestene jobber boligsosialt, drøftet konkrete måter tjenestene kan samarbeide på (og ikke minst formalisering av samarbeidet) og hva slags boligsosiale behov disse tjenestene har. Om man hadde hatt mer konkrete og forpliktende målsettinger knyttet til dette (hvem skal samarbeide med hvem, om hva, hvordan og hvorfor) og sørget for forankring til administrativ ledelse, ville det kunne gitt mer kraft til å opprette og styrke tverrfaglig samarbeid. Dette «fraværet» av det øvrige tjenesteapparatet kan være et symptom på at prosessen med å lage planen ikke var særlig bred og involverende i kommunen. En slik planprosess er en anledning til å involvere bredt og skape forankring både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Planen nevner heller ikke brukermedvirkning og utvikling av tjenestene, verken i tekst, mål eller tiltak. Brukermedvirkning har blitt en sterkere føring fra statlig hold generelt innen velferdstjenestene i senere år, og har stor betydning for utvikling av treffsikre og kvalitativt gode tjenester.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene i de ulike tjenestene er at det boligsosiale planverket oppleves å være på siden av deres daglige virke. Det var ulike syn på dette,

men flere informanter sa at de primært forholdt seg til egen tjenestes virksomhetsplan, og at den boligsosiale handlingsplanen opplevdes som mindre relevant. Informantene i de boligsosiale tjenestene hadde et sterkere forhold til den boligsosiale planen, men påpekte at det var behov for å rullere og oppdatere den, siden planperioden utløp i 2014. En informant påpekte også at man står i en krevende hverdag, hvor brukeren/pasienten selv og deres situasjon er en helt sentral faktor, og at det er viktig med et planverk som er enkelt å forholde seg til og som oppleves relevant:

Uansett hvordan vi snur og vender oss, og uavhengig av plan eller ikke plan, så har vi pasienten både foran og bak. Og mister vi det perspektivet, da har vi også mistet hele planverket.

Flere informanter fremhever betydningen av sammenheng i planverket, og mener kommunen har blitt flinkere til å få til dette de siste årene. Som denne informanten sa:

Det må være en rød tråd i dette planverket, og det synes jeg kommunen har begynt å få til, i forhold til det med oppvekststrategi og ruspolitisk handlingsplan og forhåpentligvis helse og velferdsplan og sosial, samfunnsplan, det må være en tråd ved føringer ovenfra.

Informantene mener en viktig grunn til dette er at kommunen de siste årene har hatt en egen avdeling for strategi og utvikling, som jobber med planverket i et mer overordnet og helhetlig perspektiv, og følger opp planprosessene. Ut fra gjennomgangen over kan det se ut som det er behov for å fokusere noe mer på behovskartlegging og involvering av tjenestene i utforming av kunnskapsgrunnlaget for plan og strategiutforming.

Fremskaffelse og tildeling av kommunal bolig

Kommunen disponerte per desember 2016 i alt 143 kommunale boliger og 111 omsorgsboliger. Arbeidet med fremskaffelse av bolig er organisert under boligkontoret. Boligfremskaffelse foregår ved at kommunen kjøper boliger i det private markedet. Kommunen har i senere år ikke vært involvert i egne boligutbyggingsprosjekter av kommunale utleieboliger, eller inngått samarbeid med private boligbyggere om tilgang til flere kommunalt disponerte utleieboliger. Samtidig forteller informantene at kommunen er i dialog med private utbyggere om samarbeid knyttet til dette. Når det gjelder omsorgsboliger, så har man i kommunal regi bygget åtte boliger for personer med nedsatt funksjonsevne i Gjerderudvegen 10, med omsorgsboligtilskudd fra Husbanken. Man har også etablert 15 nye boliger i bemannede bofellesskap for eldre.

Boligkontoret prøver å spre boligene noe utover, slik at ikke alle ligger i Årnes sentrum. Boligkontoret betoner at man ønsker å ha et langsiktig perspektiv rundt fremskaffelse av kommunale boliger. Behovet her og nå bør ses i sammenheng med behovet over tid, og en kommunal bolig bør kunne brukes i mange år. Det handler om avveining av ulike faktorer som beliggenhet, størrelse på boligen, Nes kommunes reguleringsplaner og behov i fremtiden.

Informanter i flere tjenester mener at kommunen kunne vært mer aktiv overfor private boligutviklere for å øke antallet kommunalt disponerte boliger. Man kunne inngått samarbeid for at en andel av boenhetene i boligprosjekter skal være tilpassede boliger som kommunen kan disponere. Et virkemiddel for å øke antall kommunale boliger er tilvisningsavtaler. Politikerne vedtok slike avtaler høsten 2016, men kommunen har ennå ikke begynt å bruke dem. Tilvisningsavtaler innebærer at kommunen samarbeider med private aktører i boligutbyggingsprosjekter. Det gjøres da en avtale om tilvisningsrett for en viss andel av de oppførte boligene. Avtalen gjør at kommunen kan henvise boligsøkere til disse boligene. Boligsøkerne inngår da leiekontrakt med boligeieren. Den private aktøren står for vedlikehold av boligen. Kommunen er ikke part i leieforholdet mellom boligeier og boligsøker, noe som gir økt fleksibilitet for kommunen, siden man ikke bærer økonomisk og juridisk risiko. Modellen gjør det også enklere å få boliger spredt i ordinære bomiljø.¹²

Kommunale utleieboliger tildeles etter vurderinger av søknader fra boligsøkere. Søknader blir behandlet en gang i måneden. Søknadene behandles av tildelingsteamet, som er beskrevet tidligere. En uke i forveien sendes det ut en møteinnkalling med kort informasjon om søkerne, slik at teamet kan forberede seg til møtet. Flere tjenester kan ha kjennskap til brukeren fra før.

Kommunen har politisk vedtatte retningslinjer for hvem som er i målgruppen for leie av kommunal bolig.¹³ I retningslinjene står det at målgruppen for kommunale boliger er «personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig». Søkere må ha lovlig opphold i Norge, ha bodd i Nes de siste tre årene, og være, eller i ferd med å være, uten egnet bolig. Søkere må ha fylt 18 år, men det kan gjøres unntak fra alder. Søkere må kunne antas å mestre bosituasjonen, eventuelt ved hjelp av booppfølgingstiltak, og kan ikke ha inntekt, formue eller andre alternativer som gjør det mulig å skaffe bolig på egen hånd. Hvis det er flere kvalifiserte søkere enn antall tilgjengelige boliger, skal søkere med mest «påtrengende boligbehov» prioriteres – husstander med barn trekkes frem. Det står også at kommunen kan ta hensyn til sammensetning av leietakere i bomiljø ved tildeling av bolig.

Hvis søkeren ikke oppfyller kriteriene, får man et avslag, hvis innenfor, så går man gjennom lista for ledige boliger på møtet. Hvis man finner en ledig egnet bolig, så gjør tildelingsteamet et positivt vedtak, og brukeren får tilbud om en konkret bolig.

I forbindelse med at leiekontrakten på kommunale boliger går ut, har boligkontoret etablert en praksis hvor de gjør en vurdering av beboerens muligheter for å kunne kjøpe egen bolig, eller leie en annen privat bolig. Dette er viktig for å sikre gjennomstrømming av beboere i de kommunale boligene. Man innhenter dokumentasjon om inntekt, blant annet ligningspapirer, og gjør en vurdering sammen med brukeren av blant annet hva som har skjedd de tre årene man har bodd der, om det er mulig å kjøpe boligen eller leie privat. Boligkontoret fremhever at det føles mest meningsfullt når man finner

¹² <https://www.husbanken.no/grunnlaan-bransje/kommune-og-utbygger-sammen-om-aa-skaffe-utleieboliger/>

¹³ Nes kommunes retningslinjer for tildeling av kommunal bolig: <https://www.nes-ak.kommune.no/siteassets/25-skjema/retningslinjer-for-tildeling-av-bolig.pdf>

finansieringsløsninger for å kjøpe bolig, blant annet ved bruk av startlån eller tilskudd for bosetting i egen bolig. De andre tjenestene mener boligkontoret gjør en god jobb på dette området.

Vurderte boligbehov

Da vi var i Nes i januar 2017, var det én person på venteliste til kommunal bolig. Dette var en person som kvalifiserte til å bli vurdert for kommunal bolig i Nes. I tillegg er det flere som har søkt om bolig, men som ikke anses som å kvalifisere til å få kommunal bolig. I 2015 lå Nes godt under gjennomsnittet for Akershus-kommunene over antall nye husstander på venteliste. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er et udekket boligbehov i kommunen. De ulike tjenestene har også litt ulike vurderinger knyttet til boligbehov i kommunen:

- Boligkontoret mener man i hovedsak klarer å fremskaffe nok boliger og at man bosetter ganske raskt. De mener samtidig at det kan være knapt med små boliger for enslige. På intervju tidspunktet hadde man noen ledige større boliger for familier.
- Boligsosial oppfølging mener det er behov for flere boliger for personer med store rusutfordringer. Videre at det er behov for flere enkeltstående, mindre leiligheter. De fleste ønsker å bo sentralt, men de har også brukere som ønsker å bo mer for seg selv, og det har vært noe mangel på boliger som ligger mer spredt.
- Flyktningetjenesten mener boligkontoret har vært flinke og fleksible med hensyn til å fremskaffe boliger til flyktninger, og at boligmangel ikke har vært en stor utfordring når det gjelder bosetting av flyktninger. Antall bosatte flyktninger har økt fra 20 i 2014 til over 50 i 2016.
- Avdeling psykisk helse og avhengighet mener at «en hovedutfordring» for kommunen er mangel på et differensiert boligtilbud til personer med rusmiddelavhengighet og/eller psykiske lidelser. For det første bemannede boliger for personer med rusutfordringer (som kommunen har vedtatt skal bygges i 2018), for det andre bemannede boliger innen psykisk helse, og for det tredje bofellesskap for ungdom. De peker også på at NAV har et midlertidig botilbud, hvor flere har bodd i flere år i en dårlig bosituasjon.
- NAV er opptatt av at det er et manglende tilbud innen boliger til rusmiddelavhengige, og at det er behov for en form for treningsboliger til ungdom.
- Fram mener det er mangel på kommunale boliger generelt, spesielt egnede boliger som ikke ligger for langt fra sentrum. De mener det er mangel på boliger med leiepriser som er mulig å betjene for beboere med uføretrygd og lav inntekt. De mener også det er behov for bemannede treningsboliger for ungdom, og bofellesskap for ungdom.
- Tildelingsenheten tildeler omsorgsboliger og legger hovedvekt på dette. De mener det ikke er store utfordringer knyttet til å prioritere mellom ulike målgrupper. De påpeker at det ikke er lange ventelister for omsorgsboliger i

Nes. Hvis det er flere på venteliste, gjør man en prioritering ut fra hvem som har størst behov for den aktuelle ledige boligen.

- Kartleggingen av bostedsløse viser også at det er et udekket boligbehov i kommunen. I uke 48 i 2016 ble det gjennomført en telling av antall bostedsløse i kommunen, i regi av Husbanken og By- og regionforsknings-instituttet NIBR. Man fant da at det var 28 bostedsløse, hvorav fire kvinner og 24 menn. 20 hadde vært uten fast bopel i mer enn seks måneder. 17 av de 28 bostedsløse var avhengig av rusmidler.

Mens det er boligkontoret som tildeler kommunale boliger, tildeler tildelingsenheten omsorgsboliger. I hovedsak synes informantene å mene at denne arbeidsfordelingen fungerer godt. Samtidig påpeker tildelingsenheten at det kan være behov for en gjennomgang og tydeliggjøring av hva som skal være kommunale boliger, og hva som skal være omsorgsboliger. Informanten påpeker at man har mange ulike typer omsorgsboliger i kommunen. Det er mer effektivt å levere tjenester til de mer sentrale omsorgsboligene på eksempelvis Runnitunet, og i heldøgnsbemannede omsorgsboliger. Samtidig har man omsorgsboliger som ligger for seg selv og lenger ute i kommunen. Det er mer krevende og kostbart å levere tjenester til disse boligene. Dette er også boliger som tildelingsenheten bruker mer tid på å ta i bruk, siden de kan være mindre egnet til brukere som har behov for omfattende tjenester, og siden mange eldre ikke ønsker å bo usentralt. Informanten påpeker at disse boligene kanskje like gjerne kunne vært definert som kommunale boliger:

Så det er på en måte å definere hva en omsorgsbolig er? Det er innholdet i omsorgsboligen jeg tenker er viktig, ikke selve bygget. For du kan jo bygge en ny leilighet i dag, og om det er en kommunal bolig eller en omsorgsbolig, hvis den ligger alene og ikke er samlokalisert, så spiller det ingen rolle, for vi skal jo gi hjemmetjenester uansett.

Informanten påpeker også at en kommunal bolig kunne vært like godt tilrettelagt for funksjonshemmede som en omsorgsbolig.

Samlet sett er tilbakemeldingen fra informanter i ulike tjenester at kommunen trenger en mer differensiert boligmasse, med vekt på et bedre tilbud av boliger med bemanning for personer med utfordringer innen henholdsvis rus og psykisk helse, samt tilbud for unge, blant annet en form for treningsboliger til ungdom.

Booppfølging

For mange er det en sammenheng mellom bolig og nødvendige tjenester for å kunne leve et selvstendig liv i egen bolig. Andelen i kommunene som har behov for en tilrettelagt bosituasjon og for å motta nødvendige tjenester i hjemmet for å kunne mestre egen hverdag, øker (Hansen 2013). Dette kan gjelde eldre, personer med nedsatt funksjonsevne eller kroniske lidelser, personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer eller ulike sosiale problemer. Flere boligsosiale prosjekter har vist at ved

å tildele ikke bare bolig, men også nødvendige tjenester, har for eksempel mange tidligere bostedsløse, rusmiddelavhengige og personer med psykiske lidelser kunnet bo i ordinære boliger og erfare økt bostabilitet og bedre livskvalitet (Hansen m.fl. 2007; Snertingdal & Bakkeli 2015; Ytrehus, Sandlie & Hansen 2008). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester gir kommunene et omfattende ansvar for tjenester relatert til det å leve et selvstendig liv i egen bolig, blant annet helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, praktisk bistand og støttekontakt. Også lov om sosiale tjenester i NAV gir kommunen ansvar for å bidra til gode levekår i befolkningen og en trygg bosituasjon (Hansen 2013). Å ha en egen booppfølgingstjeneste er ikke en lovpålagt oppgave, men kommunen skal sikre at de som har behov for ulike former for bistand i hjemmet, får det. Nes kommune har ulike tjenester som gir oppfølging i hjemmet.

Nes kommune etablerte boligsosial oppfølging som en egen tjeneste i forbindelse med et prosjekt som var aktivt i perioden 2008–2012 (Nes kommune 2012). Prosjektet var en suksess, og kommunen har i ettertid hatt to stillinger innen boligsosialt arbeid, som ligger organisert under boligkontoret. De to ansatte i tjenesten er utdannet som sykepleier og sosionom. I Nes finnes det også, som tidligere vist, ambulante booppfølgings- og boveiledningstjenester innenfor ulike tjenester. Dette gjelder både psykisk helse og avhengighet, hjemmebaserte tjenester, miljøarbeidertjenesten, flyktningetjenesten og tjenestetilbudet rettet mot ungdom, som Fram. Også NAV gir råd og veiledning knyttet til bolig, men de jobber ikke ambulant.

Informantene i boligsosial oppfølging fremhever at de jobber fleksibelt og med en lang rekke oppgaver. Utgangspunktet er at de skal hjelpe folk til å få en bolig, beholde boligen og få det bedre i livet. Den boligsosiale oppfølgingen fra boligkontoret skal være midlertidig. Hovedformålet er å drive boveiledning i en kartleggingsfase. Etter en slik fase er det meningen at brukerne ved behov skal henvises videre til andre relevante tjenester for videre oppfølging.

Tjenesten starter oppfølgingen med en kartleggingsamtale, hvor man prøver å finne ut av hva brukerens utfordringer består av. Man lager også en samarbeidsavtale med målsettinger og dato for evaluering av oppfølgingsforholdet. De kan hjelpe brukere med å skaffe bolig i det private utleiemarkedet, for eksempel ved å være med på visninger og gi råd om hvordan selge seg inn til utleiende. De har også oppfølging av brukere som har fått kommunal bolig, som kanskje har mistet boligen før og som trenger ekstra bistand for å opprettholde en stabil bosituasjon. Tjenesten er mye ute blant brukerne og møter dem der de bor eller i nærmiljøet, går en tur eller på kafé. Det blir blant annet beskrevet at det å kjøre en biltur sammen skaper en god arena for gode samtaler. Tjenesten har god oversikt over tjenesteapparatet, og henviser brukere videre til andre tjenester og tilbud. Dette kan også handle om å få i gang positive fritidsaktiviteter. Tjenesten kan dessuten være med brukeren i møte med tjenesteapparatet, for eksempel med NAV, som er en viktig aktør for mange brukere siden de forvalter økonomiske ytelser.

Boligsosial oppfølging har også ansvar for å følge opp kommunale leietakere som har problemer med å betale husleie. Tjenesten får oversendt lister over personer med husleierestanser, og tar kontakt med dem for å hjelpe til med å ordne opp i problemene. Informantene forteller at det er gode erfaringer med å ha en slik rutine og følge dette opp.

Tjenesten har et helhetlig perspektiv på brukerens situasjon, «vi er opptatt av nettverk, aktivitet, sysselsetting, mye økonomi egentlig.» Informantene i boligsosial oppfølging mener sentrale faktorer for å lykkes i oppfølgingsarbeidet er å bygge tillit, beholde troen på folk, ha god tid og være tilgjengelige og fleksible. Når det gjelder resultater, fremhever informantene at man har både suksesshistorier og andre, som man ikke lykkes like godt med. De understreker at det er viktig å se de små forandringene hos brukeren, og se progresjon ut fra deres livssituasjon og målsettinger.

De andre tjenestene som også jobber med booppfølging og boveiledning, har kontakt med både boligkontoret og boligsosial oppfølging, kanskje spesielt når det gjelder oppfølging av enkeltbrukere. Miljøarbeidertjenesten forteller at de har ukentlig kontakt med boligkontoret, og at de blant annet utreder og kartlegger brukeres bo- og oppfølgingsbehov sammen med boligsosial oppfølging, og at dette samarbeidet fungerer godt. Virksomhet for psykisk helse og avhengighet mener det foregår mye godt samarbeid rundt enkeltbrukere. Flyktingetjenesten har hatt lite direkte kontakt med boligsosial oppfølging, men mener man er i dialog for å få til et bedre samarbeid. Fram forteller at de også jobber med boligsosial oppfølging, for eksempel hjelp til innflytting i bolig, men at de er bevisst på at det egentlig er andre tjenester som skal jobbe med booppfølging, og at de kan henvise videre til disse.

En generell utfordring knyttet til oppfølging i kommunen handler om geografi. Nes er geografisk sett en stor kommune, og dette gjør at tjenestelevering innebærer mye kjøring. Det er beregnet at i hjemmetjenesten brukes 16 av totalt 91 årsverk på kjøring. Rundt 19 prosent av befolkningen bor i Årnes sentrum, mens resten bor spredt rundt om i kommunen. Dette gjør at tjenesteproduksjonen blir mindre effektiv enn den ville vært hvis flere bodde sentralt. De store avstandene skaper også en utfordrende arbeidssituasjon i oppfølgingstjenestene. Flere informanter forteller om et økende arbeidspress i tjenestene, og om flere oppgaver som skal gjennomføres på kortere tid.

Uklare roller og ansvarsfordeling

Det fremstår for oss som at det er en spenning mellom tjenestenes mandat (oppfølging innledningsvis og i en kartleggingsfase) og praksis. Det virker å være uklarheter knyttet til ansvarsfordeling mellom de ulike booppfølgingstjenestene. Selv om boligsosial oppfølging er en midlertidig tjeneste, er det i praksis store variasjoner i hvor lenge brukere får boligsosial oppfølging. Noen trenger bare litt oppfølging for å få økt selvfølelse og motivasjon, mens andre har et stort oppfølgingsbehov over flere år. Inntrykket fra intervjuene er at det er til dels mye overlapp mellom tjenestene, selv om det på papiret skal være oppgavedeling. At mange tjenester i praksis jobber med oppgaver som omhandler booppfølging og boveiledning, trenger ikke være et problem. Vi ser likevel at det kan føre til uklare ansvarsforhold mellom tjenestene om hvem som skal gjøre hva for brukeren.

Det virker også å være en mangel på koordinering av tiltak rundt en del brukere. Situasjonen kan dessuten føre til at noen tjenester blir sittende med mye ansvar for enkeltbrukere, fordi de «strekker seg» lenger enn tjenestens oppgavemandat egentlig tilsier at de bør. Dette gjelder særlig oppfølging av brukere med svært sammensatte behov. Intervjuene viser at boligsosial oppfølging har oppfølging av en del brukere med

omfattende utfordringer innenfor rus og psykisk helse over lang tid, og hvor oppfølgingen strengt tatt burde ligge innenfor enhet for rus og psykisk helse.

Det kommer eksempler fra flere tjenestesteder om utfordringer relatert til oppfølging av brukere med sammensatte behov. Et eksempel er personer med store rusmiddelutfordringer, hvor det skapes mye uro og bråk, og hvor det kommer naboklager. Dette kan være personer som kanskje har vært i tjenesteapparatet i flere år. Det kan da være vanskelig å få gjennomslag i tjenesteapparatet om å gi personen nye tiltak og en ny sjanse, og koordinere dette på tvers. Hvis brukeren mister boligen, har kommunen fortsatt et ansvar for å gi et forsvarlig tilbud. I en travel hverdag med begrensede ressurser kan det likevel skje en prioritering av brukere som har mindre utfordringer knyttet til å opprettholde en stabil bosituasjon.

Det er utviklet ambulante oppfølgingstjenester innenfor flere ulike tjenesteområder i kommunen. Det ser ut som det er behov for å foreta en tydelig avgrensning og definering av de ulike tjenestenes ansvarsområder og oppgaver. Det virker å være et stort behov for å utvikle et større fagmiljø og samarbeid på tvers av de ulike tjenestene. Det kan være mye å hente på å legge til rette for dialog og felles kompetanseutvikling mellom de ulike tjenestene knyttet til det å gi ambulant oppfølging av brukere i egne hjem, kanskje særlig når det gjelder brukere med sammensatte behov.

Utfordringer for ulike målgrupper

Ut fra gjennomgang av materiale fra kommunen og de kvalitative intervjuene vil vi fremheve noen målgrupper hvor det fremgår at kommunen har boligsosiale utfordringer som bør belyses ytterligere. Dette gjelder bolig og tjenester for personer med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser, ungdom og flyktninger. I tillegg har vi vist at kommunen fremover vil få en økning i antall eldre over 67 år, noe som vil medføre et behov for flere egnede boliger og antatt økt press på de kommunale tjenestene. På et overordnet nivå erfarer flere tjenesteutøvere at vanskeligstilte i boligmarkedet opplever større problemer på grunn av stigende boligpriser.

Rus og psykiatri

Virksomhet for psykisk helse og avhengighet hadde kontakt med rundt 270 brukere per januar 2017. Informantene forteller at blant brukerne med rusmiddelproblemer er det flest menn, mens det blant brukere med psykiske helseproblemer er flest kvinner. Aldersgruppen er i stor grad voksne, med flest brukere i aldersgruppen 30–45 år. Det er også en økning blant unge som ruser seg. Om lag 80 prosent av brukerne blir vurdert som å være alvorlig syke (ha alvorlige rusmiddelproblemer eller psykiske lidelser). Rundt 50 brukere mottok oppfølging fra boveiledere fra psykisk helse og avhengighet.

Kommunen følger opp brukere med mer alvorlige psykiske helseproblemer enn tidligere. Samhandlingsreformen har ført til at brukere er innlagt kortere tid i spesialisthelsetjenesten, og flere får oppfølging i kommunene. Mens svært syke pasienter tidligere var lenge på institusjon, er erfaringen nå at de er inne i spesialisthelsetjenesten i kort tid før de så kommer tilbake til kommunen og har behov for kommunale helse- og

omsorgstjenester. Utviklingen skaper generelle kapasitets- og ressursutfordringer for kommunen. Dette dreier seg både om egnede boliger og helse- og omsorgstjenester.

Flere informanter påpeker at boligsituasjonen for personer med rusmiddelavhengighet har vært mangelfull og et problem i kommunen gjennom flere år. Det er mangel på egnede boliger og behov for en mer differensiert boligmasse; flere mener det er behov for bemannede boliger for personer med utfordringer innen både rus og psykiske helse. Som en informant sa:

Det utfordrer oss en del, for i Nes har vi ingen boliger med bemanning i forhold til denne brukergruppa, verken på rus eller psykiatri. Og du kan si at har du dårlige mennesker som kanskje hadde profitert på å ha bemanning rundt seg, så server vi dem i form av punkttjenester.

Punkttjenester innebærer å reise hjem til beboere etter avtale. Oppfølging fra psykisk helse og avhengighet foregår bare på dagtid, og andre tjenester kan eventuelt være inne resten av døgnet, som for eksempel hjemmesykepleie. Informanter forteller at dette gjør at det kreves mye koordinering rundt brukeren, noe som kan gi et fragmentert tjenestetilbud sammenlignet med hva de tror kan tilbys i en bemannet bolig.

Det eneste tilbudet i dag for bostedsløse med store rusutfordringer, er NAVs midlertidige boliger. Dette består av små brakkeboliger som utgjør seks enheter. Flere informanter i de andre velferdstjenestene påpeker at dette tilbudet er mangelfullt, noen kaller det også «uverdig». Noen har blitt boende der «i årevis», og har en dårlig bosituasjon. Å bo midlertidig i brakkebolig er ensbetydende med å være bostedsløs slik det er definert i Norge (Dyb & Johannessen 2013). Det er helt klart et behov for å etablere permanente boliger til denne målgruppen.

Disse behovene har blitt spilt inn i planprosesser og til politisk nivå over lang tid. Kommunestyret har vedtatt at kommunen skal bygge boliger med bemanning for personer med rusmiddelavhengighet, og de skal etter planen prosjekteres ferdig i 2017 og tas i bruk i 2018. Dette tilbudet vil bestå av åtte samlokaliserte boenheter. Informanter vi intervjuet er imidlertid i tvil om dette tilbudet vil løse utfordringene, siden behovet innen brukergruppen er større enn disse åtte plassene.

Når det gjelder psykisk helse, så viser sosiale og helseindikatorer at Nes kommune er i en mer utfordrende situasjon enn mange andre kommuner. Ifølge tjenesteutøvere i kommunen har Nes flest innleggelse i akuttavdeling i spesialisthelsetjenesten, sett i forhold til Øvre Romerike-kommunene. Det påpekes også at det er et stort behov for bemannede boliger innen psykisk helse:

Nå får vi en bolig for aktivt rus med personale, vi trenger en tilsvarende bolig i forhold til psykisk helse. Og vi trenger bolig for unge voksne.

Flere tjenesteutøvere er opptatt av at de har behov for boliger med bemanning, men at tilbudet kan utformes på ulike måter. Det kan være samlokaliserte boliger med personalbase, eventuelt bofellesskap med et fellesareal hvor personalet oppholder seg. De mener det kan være behov for noen midlertidige boenheter, hvor noen kan få mulighet til å bo i kortere perioder når de har behov for det, for eksempel i perioder

hvor de er svært dårlige, og dette kan forebygge behov for innleggelse i spesialisthelsetjenesten.

Vi fant et relativt samstemt behov i ulike tjenester om at det er behov for bemannede, samlokaliserte boligtilbud innen både rus og psykiatri. Samtidig har normaliseringstankegangen og integrering i vanlige bomiljø for flest mulig vært viktige føringer på nasjonalt nivå de siste årene (Hansen & Grødem 2012). Informanter nevner at det er utfordrende for kommunen å lage løsninger som virker inkluderende og integrerende for denne gruppen, blant annet når det gjelder boligløsninger.

Et viktig spørsmål med hensyn til denne målgruppen er om kommunen har tatt en grundig gjennomgang av bo- og tjenestebehovet på dette området. Det er stor oppmerksomhet om samlokaliserte boliger med personalbase eller bofellesskap, men mindre oppmerksomhet om eventuelle muligheter for tettere ambulant oppfølging slik at flere kan mestre å bo i egen bolig. Kommunen bør vurdere om det er behov for å ha en grundig gjennomgang av bo- og tjenestebehov innenfor området rus og psykisk helse. Hvilke bolig- og tjenesteløsninger er nødvendige for å kunne tilrettelegge for at personer med rusmiddelproblemer og psykiske helseproblemer skal kunne bo trygt og godt og få de tjenestene de har behov for? Kan det etableres oppfølging som gjør at det blir oppdaget tidligere når brukerne har dårlige perioder og behov for flere tjenester, og slik forebygge dramatiske akuttinnleggelse i spesialisthelsetjenesten? Flere peker på behovet for samlokaliserte boliger og bofellesskap, men på bakgrunn av denne gjennomgangen bør det også vurderes om det er mulig å vurdere hvordan de ambulante oppfølgingstjenestene kan styrkes, slik at de i større grad kan bidra til at flere brukere kan klare å bo i ordinære boliger integrert i vanlige bomiljøer. Kommunen bør også vurdere å utvikle en ambulant oppfølgingstjeneste til denne brukergruppen – og vurdere andre bo- og tjenestemodeller. Kan det for eksempel være aktuelt å etablere et FACT-team eller andre tjenester som kan støtte personer med psykiske helseproblemer til å bo i ordinære boliger? Dette kan være et mulig utviklingsprosjekt i kommunen.

Det finnes etter hvert mye kunnskap knyttet til hva som fremmer bostabilitet for personer med rusmiddelproblemer og psykiske helseproblemer. Kommunen bør som del av Husbankens kommuneprogram se om de kan innhente mer kompetanse og flere erfaringer på dette området. En rekke kommuner har etter hvert erfaring med dette. Viktige dimensjoner er ambulante, fleksible og individuelt tilpassede tjenester som forholder seg til brukernes totale livssituasjon (Hansen & Øverås 2007). Flere kommuner har også utviklet bo- og tjenestetilbud til personer med omfattende rusmiddelproblemer og/eller psykiske helseproblemer inspirert av den amerikanske modellen Housing first. Viktige dimensjoner ved denne løsningen er at brukerne selv får velge hvordan de ønsker å bo og hvilke tjenester de har behov for, med andre ord stor grad av brukerstyring. Viktige prinsipper i metoden er at brukerne bor i ordinære boliger i vanlige bomiljø, at det ikke stilles noen krav om rusfrihet eller behandling for å få bolig eller delta i programmet, men at alle må si ja til å ha tjenesteutøvere på besøk en gang i uken og at de tjenestene de mottar er recovery-baserte (Rambøll 2012; Snertingdal & Bakkeli 2015): Hansen (under publisering)).

Ungdom

Gjennomgangen av sosiale indikatorer viste at Nes kommune har betydelige utfordringer med frafall i videregående skole. Informanter i flere tjenester, herunder både tildelingsenheten, boligsosial oppfølging, miljøarbeidertjenesten, psykisk helse og avhengighet og Fram, fremhever at det er en tendens til at flere unge enn før har problemer med psykisk helse, rus og en stadig økende avstand til arbeidslivet. En informant forteller:

Vi ser at det er en økende tendens til yngre personer som har falt ut av samfunnet, vil jeg si. Som ikke har fullført skole og som kommer i den posisjonen at foreldrene ikke orker å ha dem hjemme lenger. Og som allerede er gjeldsbetyngt, snur døgnet, har ingen aktiviteter på dagen, er på en måte tilsidesatt i samfunnet.

Hvis denne situasjonen vedvarer over tid, får de etter hvert få eller ingen muligheter i arbeidsmarkedet, terskelen for å ta utdanning blir stadig større, og de ender opp med uføretrygd. Informantene forteller at dette blant annet gjelder de som faller ut av videregående skole, men at det henger sammen med mange faktorer. Herunder inngår også problemer med adferd, komplekse diagnoser, rus og psykiatri og lettere utviklingshemming. Dette fører til et sterkt økende behov for kommunale tjenester til disse personene, inkludert en tilrettelagt bosituasjon. Informanter fremhever også behov for et tilbud for unge under 18 år som ruser seg eller har andre sosiale problemer. Det kommer også frem at det er flere barn og unge med psykiske lidelser som i dag bor i barnevernsinstitusjoner, som flere mener bør få et bedre og mer tilpasset tjenestetilbud i et kommunalt boligtilbud. De mener det er behov for bemanning, tett oppfølging og kompetanse innen psykisk helsearbeid. Situasjonen i dag er at mange i denne gruppen plasseres i barnevernet på grunn av at det ikke finnes et kommunalt bo- og tjenestetilbud. De påpeker at spesialisthelsetjenesten, herunder barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), som ungdomsklinikken på Ahus, heller ikke har et boligtilbud utover ulike døgntilbud, og at det kommunale boligtilbudet derfor er svært viktig.

Informanter påpeker også mangler i botilbudet til unge som skrives ut av barnevernet når de blir 18 år og kommer tilbake til kommunen. Disse får i dag kommunal bolig og oppfølging som punkttjenester levert i bolig. Det er imidlertid utfordringer forbundet med at de ikke har noen erfaring med å bo for seg selv, og derfor har problemer med å skulle leve et selvstendig liv i egen bolig. Noen informanter mener bemannet bofellesskap med separate enheter og fellesrom vil være en bedre løsning for denne gruppen, siden boveiledning er en del av tilbudet. Det blir også tatt opp av andre tjenestesteder at det mangler egnede botilbud for unge med ulike former for nedsatt funksjonsevne. Det kan for eksempel være unge med autisme som skal etablere seg på egen hånd. Det beskrives videre at det er behov for boliger til en gruppe unge med psykiske lidelser eller andre former for nedsatt funksjonsevne som bor hjemme hos foreldre. Dette omtales som tilfeller der det ofte ikke gis tilstrekkelig og kvalifisert oppfølging fra fagfolk, og at dette kan være utfordrende for hele familien. Når de unge blir 18 år, får de gjerne bolig med oppfølging av miljøarbeidertjenesten, men

erfaringene med denne oppfølgingen er at den ofte ikke strekker til. Det kan også være utfordringer med å komme i posisjon til å kunne gi tilstrekkelig hjelp. Det påpekes videre at barnevernet ser et behov for bedre tilbud til denne gruppen, og at behovet er økende.

Informanter på tvers av tjenester mener det er behov for mer permanente, bemannede boligtilbud, hvor unge kunne fått botrening, tilpasset hjelp og oppfølging. Flere bruker begreper som treningsboliger, organisert som bofellesskap med fellesareal. Miljøarbeidertjenesten har erfart at noen unge som bor alene har utfordringer med grensesetting overfor besøkende og det å opprettholde kontroll over egen bolig. Det å bo alene er en uvant situasjon for mange, og en treningsbolig kunne vært et godt tilbud. En informant sier:

Klart mange har en bratt læringskurve, ikke sant, de kommer hjemmefra, og så full frihet. Det burde være en sluse, at dette går litt etappevis, at du lærer litt bedre. (...) Kunne gjerne kalt det en treningsleilighet som vi burde hatt, at her skal du være ett eller to år, alt etter behov, med tett oppfølging.»

Også Fram fremhever at det er behov for treningsboliger for unge, hvor unge kan lære om praktiske sider ved det å bo. Dette kan være alt fra å ta ut av oppvaskmaskin til å lese av strømmåleren.

Informanter mener at tilbud om en treningsleilighet kan være nyttig for flere grupper, som eldre personer som nå bor i egen bolig i kommunen, men som tidligere har bodd lenge i institusjon. Dette viser at flere tjenestesteder opplever at det er utfordringer knyttet til å gi tilstrekkelig oppfølging til at personer med ulike behov og utfordringer kan leve et selvstendig liv i egen bolig.

Flere peker på at ulike varianter av treningsboliger og bofellesskap med oppfølging er gode tiltak. Kommunen bør diskutere strategier for og løsninger på hvordan man kan utvikle bolig- og oppfølgingstilbudet til disse gruppene. For eksempel har Drammen kommune utviklet boligscole for ungdom og hatt gode erfaringer med dette (for evaluering av pilotprosjektet, se Drammen 2011). Bodø kommune har hatt oppmerksomhet på bo- og tjenestetilbud til ungdom innenfor barnevernet.¹⁴ De har sett på hvordan man kan følge opp denne gruppen slik at de klarer å bo og oppleve mestring i egen bolig.

Flyktninger

Kommunen bosatte 50 flyktninger i 2016, i tillegg til noen på familiegjenforening. 15 av disse var enslige mindreårige. I 2014 ble det bosatt 20 og i 2015 35 flyktninger, så det har vært en betydelig økning i antall bosettinger de siste årene. Det store flertallet er enslige voksne. Mange bosettes i små bofellesskap. Flyktningetjenesten forteller at flyktningene som bosettes blir værende i kommunen over tid. De mener også at det går svært bra med de fleste, de kommer seg i jobb og klarer seg selv.

¹⁴ <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/foyer-bodo>

Kommunen bruker nesten bare kommunale boliger for å bosette flyktninger. I 2016 ble kun to flyktningefamilier bosatt i det private markedet. Flyktningetjenesten mener at tilgang på boliger ikke er noe stort problem, og at boligkontoret har vært dyktige til å fremskaffe boliger. De påpeker at kommunen har vært flinke til å benytte seg av Husbankens ordninger for finansiering av boliger til målgruppen. Det settes av investeringsmidler i budsjett når man gjør vedtak om å bosette. I 2016 løste man bosettingsutfordringer blant annet gjennom at elleve enslige mindreårige ble bosatt i et bofelleskap i et nedlagt sykehjem.

Vi finner at det er noe ulike tilnærminger til bosetting av flyktninger i kommunen, om det skal tilstrebes bosetting spredt i hele kommunen, eller at bosettingen konsentreres om sentrene Årnes og Neskollen. Boligkontoret mener at for mange flyktninger bosettes sentralt i Årnes og Neskollen, de er bekymret for at dette motvirker god integrering og at det blir for mange flyktninger i samme nabolag.

Flyktningetjenesten fremhever på sin side at de fleste flyktningene ønsker å bo sentralt i Årnes eller på Neskollen, for å få nærhet til skole, butikk, jobb og andre arenaer. Å bli bosatt et sted uten et godt kollektivtilbud vil skape en vanskelig livssituasjon, siden flyktninger ikke har førerkort. Holdningen er at det må tilstrebes god integrering i ulike nabolag i tettstedene.

Det har vært noen nabolagsutfordringer i kommunen i forbindelse med flyktninger. Dette har dreid seg om nyinnflyttede flyktnings mangel på kunnskap om hvordan boforhold ivaretas i Norge, for eksempel hvordan man behandler avfall og vedlikeholder leiligheten. Boligkontoret ønsket derfor å opprette en boligskole for flyktninger, og det ble satt i gang en prosess for å utrede dette. På grunn av en presset bemanningssituasjon ved boligkontoret, stoppet denne utredningen opp. Flyktningetjenesten har ment at det ikke er behov for en egen boligskole for flyktninger. Vårt inntrykk er at de mener praktisk booppfølging i hverdagen er en bedre metodikk for å styrke flyktnings bokompetanse, enn en teoretisk klasseromsundervisning. Det uttrykkes dessuten skepsis til å lage en egen boligskole for flyktninger, og at dette eventuelt bør omfatte andre grupper. Andre informanter påpekte også at flere grupper kan ha nytte av en boligskole, blant annet ungdom og personer med rusmiddelutfordringer.

Det er flere kommuner som har erfaring med boligskoler for flyktninger, blant annet Rana og Hamar, og som rapporterer om gode erfaringer med dette, ved at deltakere har fått økt bokompetanse, mer kunnskap om boligmarked, samfunn og språk, bedre integrering, flere har kjøpt egen bolig, og bedre boligsosial kompetanse i kommunen.¹⁵ Noen kommuner har dessuten boligkompetansemoduler inne i introduksjonsprogram og voksenopplæring, for eksempel Lillehammer og Kristiansund (Bakkeli & Jensen 2015:56-57).

¹⁵ Veiviseren.no «Boligskolen for flyktninger i Rana»: <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/boligskolen-for-flyktninger-i-rana>

Veiviseren.no «Boligskolen Hamar»: <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/boligskolen-hamar>

Det står i kommunens retningslinjer at man skal jobbe aktivt med å hjelpe flyktninger over i eid bolig, ved hjelp av startlån. Flyktingetjenesten forteller de er opptatt av boligkarriere og betydningen av integrering, i form av at flyktninger får utdanning og kommer i arbeid. De gir råd om boligkarriere og anbefaler beboere å kjøpe bolig når de ser det er grunnlag for det. Mange bosatte flyktninger ønsker å søke startlån i Husbanken. Søknad om dette går til boligkontoret, siden startlån forvaltes der. Tjenesten mener at boligkontoret har en god rutine for kommunale leietakere; når leiekontrakten nærmer seg utløpsdato, gjør de en vurdering av muligheten for at beboer kan kjøpe egen bolig ved hjelp av startlån, eller om man skal gå for fornyelse av leiekontrakten. Flyktingetjenesten er ikke noe særlig involvert i kontakten mellom beboer og boligkontor, men mener dette fungerer godt. De vurderer at bruken av startlån til flyktninger har ligget ganske stabilt over flere år, og at det ikke har blitt vesentlig mer av dette.

Kommunen kan vurdere om egne leie til eie-prosjekter med vekt på bosetting av flyktninger og andre kan være aktuelt.

Det kan se ut som kommunen bør ha en mer tydelig strategi for hvordan bosetting av flyktninger skal foregå. Skal en ha en strategi med bosetting av flyktninger spredt i hele kommunen, eller skal en tilstrebe bosetting inkludert i ulike bomiljøer i de to tettstedene? Det kan også se ut som det er behov for å vurdere hvordan en kan gi kunnskap om det norske boligmarkedet og hvordan forvalte et boforhold på en god måte. Her er det rom for og behov for bedre samarbeid, planlegging og forankring av målsettinger.

Resultater og styringsinformasjon

Denne gjennomgangen viser at det er en omfattende boligsosial aktivitet i Nes kommune. Flere informanter understreker at bolig er en helt sentral faktor i livet, en faktor som nærmest er en forutsetning for å kunne lykkes på områder som utdanning, arbeid, integrering og tilgang til sosiale nettverk. En informant sier:

Jeg tror nesten bolig er det viktigste her i verden jeg, hvis ikke det er på plass, så kan du jobbe med å fullføre skole, du kan søke jobber, gå til behandling, bearbeide traumen eller angsten eller depresjonen, men hvis du ikke har et all right sted å bo, så hjelper det ikke.

Det boligsosiale arbeidet har en bred og sammensatt målgruppe, hvor mange bare er midlertidig vanskeligstilt i boligmarkedet, mens andre har behov for sammensatte tjenester over lang tid. Det har ikke vært rom i prosjektet til å gå nærmere inn i resultater for mottakere av tjenesten.

Når det gjelder styringsinformasjon, er vår vurdering at kommunen bør ha økt oppmerksomhet på resultatrapportering og styringsinformasjon, og at dette vil kunne styrke måloppnåelsen i det boligsosiale feltet. Primært handler dette om bedre rutiner for å rapportere resultater av det boligsosiale arbeidet fra operativt nivå til administrativ og politisk ledelse. Bedre rapporteringsrutiner handler også om sammenheng mellom

planverk og praksis i virksomhetene. Vi fant i gjennomgangen av planverket at det er behov for mer konkrete mål, og mer bruk av resultatindikatorer for å kunne måle måloppnåelse. Dette vil gi bedre grunnlag for å styrke og målrette arbeidet på tvers av virksomheter. Bedre styringsinformasjon vil også kunne bidra til å synliggjøre det boligsosiale arbeidet i kommunen og hva man får til, og på denne måten skape økt bevissthet i kommuneorganisasjonen om feltets betydning.

Vi finner at kommunen har aktive prosjekter gående som bidrar til å styrke arbeidet med styringsinformasjon. Kommunen jobber med å innføre et nytt datasystem for helhetlig planlegging og strategi, kalt Stratsys. I dette systemet legges alle planer inn, fra samfunnsplan og handlingsdel som overordnede dokumenter og ned til virksomhetsplaner. I dette systemet vil rådmannen og kommunalsjefer få opp en oversikt over planverket og målsettinger på alle nivåer ned til virksomhetsnivå, og kunne følge med på måloppnåelse på en visuelt oversiktlig måte.

Kommunen har også tatt i bruk brukerplan, et kartleggingsverktøy anbefalt av Helsedirektoratet, for å kartlegge rus og psykisk helseprofil hos brukere. Verktøyet dekker tema som økonomi, boligforhold, familie, psykisk helse, fysisk helse, rus, vold, bruk av tjenestene, med mer. I 2016 har det blitt tatt i bruk av boligsosial oppfølging, NAV sosial, miljøarbeidertjenesten, psykisk helse og avhengighet, alle hjemmesykepleie-tjenestene og barnevernet. Informanter hos psykisk helse og avhengighet fremhever at dette er et nyttig verktøy for å synliggjøre utfordringer i kommunen, og at resultatene spilles inn i politiske og administrative prosesser. Dette vil også være viktig for utvikling og planlegging av tjenester fremover. Resultatene legges frem av Korus Øst (kompetansesenter for rus i region øst) en gang i året for politikere, og det arrangeres en informasjonsdag.

Mange kommuner har manglende styringsinformasjon innen dette feltet. Dette problemet får også oppmerksomhet i bolig for velferd-strategien: «Mangel på god styringsinformasjon kan være en barriere for å forebygge boligproblemer og målrette tiltak» (Bolig for velferd 2014:25). Husbanken har nylig kommet med en rapport om bedre styringsdata (Husbanken 2016). I denne rapporten løftes det frem konkrete indikatorer for å måle oppnåelse av målsettingene i bolig for velferd-strategien, som kan være til inspirasjon. Dette er også et område som kommunen kan legge vekt på i sitt videre samarbeid med Husbanken.

Økonomiske virkemidler

De økonomiske virkemidlene som kommunen forvalter, omfatter bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering i eid bolig, til refinansiering av lånegjeld og tilpasning av bolig. Forvaltningen av disse er samlet i boligkontoret. Boligkontoret vurderer selv at dagens organisering og forvaltning av dette fungerer godt. De påpeker også at det er et regelstyrt område, hvor føringer fra Husbanken med tidsfrister og regelverk spiller en viktig rolle for hvordan forvaltningen organiseres. Forvaltning av bostøtte følger statlig definerte kriterier.

Vår vurdering er at plasseringen av virkemidlene i boligkontoret gir gode forhold for en sammenhengende og helhetlig virkemiddelbruk, sammenlignet med kommuner hvor

forvaltning av disse virkemidlene er spredt på ulike enheter og større avstand til boligforvaltningen. Det har ikke vært rom i prosjektet til å gjøre en grundig analyse av bruken av disse virkemidlene. Vi har imidlertid sett litt nærmere på bruken av startlån, som har fått mye oppmerksomhet i forbindelse med «fra leie til eie»-programmer.¹⁶

Kommunen hadde i boligsosial handlingsplan 2011-2014 mål om å øke bruken av startlån. Kommunestyret vedtar rammen på startlån, basert på anbefaling fra rådmannen. Rammen de siste årene har vært 30 millioner kroner, men ikke alt har blitt utbetalt. Kommunen følger statlige retningslinjer for utdeling av startlån, hvor personer med varig eller langvarig svak økonomi skal prioriteres. Barnefamilier er høyt prioritert, og minst 50 prosent av kommunens startlånepott skal gå til barnefamilier. Nes gjorde dessuten et politisk vedtak i 2011, om at som hovedregel skal Nes kommune ikke fullfinansiere boligkjøp, man i utgangspunktet låne ut inntil 90 prosent av boligens verdi. Men man kan allikevel fullfinansiere hvis det regnes som økonomisk gunstig. Et eksempel er når man ved kjøp kan frigjøre en kommunal bolig. Flyktninger som bosettes, kan også få 100 prosent finansiering. Erfaringen er at mange flyktninger er flinke til å spare penger, og har tilstrekkelig egenkapital. Boligkontoret forteller at man er bevisst på å hjelpe bosatte flyktninger videre i en boligkarriere.

I tabell 3.1 sammenligner vi bruken av startlån i Nes med øvrige kommuner og gjennomsnittet for Akershus. Vi ser at startlånsbeløp per 1000 innbyggere er lavere enn i de fleste øvrige kommuner, men ligger omtrent på gjennomsnittet for Akershuskommunene. Indikatoren «antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån per 1000 innbyggere» ligger på 0,6, det vil si noe lavere enn i de øvrige kommunene og litt under Akershus-gjennomsnittet på 0,9. Nes kommune ligger som tidligere vist også under gjennomsnittet for antall kommunale boliger, og har økende boligpriser.

Samlet sett mener vi det er verdt å vurdere økt bruk av startlån i kommunen, både for å øke gjennomstrømmingen i kommunale boliger og for å hjelpe flere vanskeligstilte til selvstendige boligkarrierer.

Tabell 3.1 Bruk av startlån i Nes kommune og øvrige kommuner, data fra 2015.

	Nes	Ås	Aurskog-Høland	Sørums	Eidsvoll	Nannestad	Øvre Eiker	Melhus	Gj.snitt Akershus
Startlån videre tildelt av kommunen, kronebeløp per 1000 innbyggere	965	1035	1171	Mangler data	1251	1013	318	1114	939,1
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (%)	0,6	1,7	1,6	Mangler data	1,1	1	0,7	1,6	0,9

Data: SSB.

¹⁶ <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/leie-til-eie/>

Samarbeid

Vi ser her på samarbeidsrelasjoner innen det boligsosiale arbeidet, det vil si mellom den boligsosiale siden (boligkontor og boligsosial oppfølging) og de andre tjenestene. En kan skille mellom tverrfaglig, tverrsektorielt og tverretatlig samarbeid. Tverrfaglig samarbeid innebærer at yrkesgrupper med forskjellig faglig bakgrunn samarbeider om en felles oppgave (Glavin & Erdal 2013). Tverrsektorielt samarbeid dreier seg om samarbeid på tvers av sektorer i kommunen, og tverretatlig samarbeid handler om å samarbeide på tvers av etater i kommunen, for eksempel mellom ungdomstjeneste og barnevern. Rambøll har skrevet en rapport om *samhandling* i boligsosialt arbeid (Rambøll 2011). Rapporten belyser blant annet faktorer som fremmer eller hemmer samhandling. Den fremhever betydningen av gode strukturelle rammer som legger til rette for samhandling. Dette handler om ledelsesforankring og etablerte møtearenaer. Samtidig er det viktig med holdninger og verdier i de aktuelle organisasjonene, altså mer uformelle sider som støtter opp under formelle mål om at man skal samarbeide. Dette dreier seg blant annet om et ønske om å samhandle, at man forstår hverandre på tvers av fag, at man etablerer felles kultur og språk.

Formelle samarbeidsarenaer

Det tverrfaglige boligtildelingsteamet er en sentral samarbeidsarena. Teamet består, som tidligere nevnt, av representanter fra boligkontoret, boligsosial oppfølging, NAV, psykisk helse og avhengighet, miljøarbeidertjenesten, og fra eventuelle andre tjenester som kalles inn etter behov. Teamet møtes en gang i måneden, gjennomgår søknader til kommunale boliger og gjør vedtak om dette.

Informantene fra tjenestene som deltar i tildelingsteamet mener dette er en god arena for tverrfaglige diskusjoner, og at samhandlingen fungerer godt. Informantene opplever at man får spilt inn ulike synspunkter og kunnskap. Som en informant sa:

Jeg sitter i boligtildelingsteamet (...), jeg opplever at vi har et godt samarbeid, en god samhandling.

En informant fremhever at disse formaliserte arenaene gjør at man får et nærmere forhold til de andre tjenestene, sammenlignet med de som ikke deltar på arenaene:

Vi har et godt samarbeid med de andre enhetene og avdelingene i kommunen. Hvis vi ser på hvem vi samarbeider med, så springer mye også ut i de tverrfaglige møtene vi har gjennom boligtildeling og det boligsosiale teamet og de tverrfaglige, for de som ikke sitter der, de har vi et fjernere forhold til.

Et utfordrende diskusjonstema som nevnes av noen informanter, er saker hvor brukere har forvoldt skade på boligen og hvorvidt de da skal få tildelt kommunal bolig på nytt. Dette kan det være ulike syn på i gruppen. Videre kan det være et diskusjonstema om man kan eller bør stille krav om rusfrihet. Tjenestene kan ha ulike perspektiver på samme søker. Slike ulike perspektiver bidrar til å gi et mer utfyllende bilde, og en god søknadsbehandling, ifølge informantene. Hvis man ikke klarer å avgjøre om personen

skal få bolig eller ikke, kan én løsning være at boligsosial oppfølging går inn og kartlegger mer rundt brukerens situasjon.

Den andre sentrale, formaliserte samarbeidsarenaen er det boligsosiale teamet. Dette er en møtearena som involver tjenester på tvers, som møtes en gang kvartalet, og arrangerer en fagdag en gang i året. Forumet drives primært av boligsosial oppfølging. Deltakende tjenester skal være boligkontoret, boligsosial oppfølging, NAV, psykisk helse og avhengighet, flyktningetjenesten, tildelingsenheten, hjemmetjenesten, miljøarbeidertjenesten, Fram, barnevern, politi, samt ergo- og fysioterapitjenesten.

Tverrfaglig boligsosialt team ble startet opp i 2008, som del av det boligsosiale prosjektet (Nes kommune 2012). Fra begynnelsen var planen at det skulle være møter en gang i måneden. Et hovedmål var å diskutere konkrete brukere og boligsosiale utfordringer, på tvers av tjenester.¹⁷ En informant betegner disse som «de tunge brukerne som ingen visste hva de skulle gjøre med, hvor alle satt på hver sin tue og klodde seg i hodet og var fortvilet». Tjenestene skulle melde inn konkrete saker som man kunne diskutere sammen, for å utveksle faglige perspektiver, erfaringer og synspunkter, og komme frem til bedre løsninger rundt brukerne. Dette kunne også føre til at ansatte på tvers av tjenestene ble bedre kjent, samt til bedre samordning og kompetanseutvikling.

Forumet har imidlertid ikke fungert som den var tenkt. Det har vært varierende oppmøte fra de ulike tjenestene på møtene. I tillegg til boligsosial oppfølging har som regel psykisk helse og avhengighet, NAV, miljøarbeidertjenesten samt ergo- og fysioterapi kommet på møtene, mens de andre tjenestene i liten grad har møtt opp. Aktiviteten i forumet har vært preget av at tjenestene i liten grad har meldt inn saker man kan diskutere. Det kan være flere grunner til dette. Dels kan det skyldes manglende engasjement og at forumet ikke har virket relevant nok. En annen viktig årsak er at det har vært betydelige utfordringer knyttet til taushetsplikt og samtykke. Det har vært vanskelig å diskutere brukernes situasjon åpent i forumet på grunn av taushetsplikten og manglende innhenting av samtykke fra brukeren.¹⁸ Om brukeren gir samtykke til det,

¹⁷ Formålet med arenaen var i utgangspunktet tredelt (Nes kommune 2012:11): Det skulle 1) være et kompetanseteam for drøfting av saker med boligsosiale utfordringer hvor alle tjenester og andre samarbeidspartnere inviteres inn, 2) være et høringsorgan for planer og dokumenter med boligsosialt innhold, og 3) kartlegge og synliggjøre behov sett i sammenheng med boligsosiale tiltak.

¹⁸ Det har vært noe oppmerksomhet om motsetningen mellom samarbeid og taushetsplikt i velferdstjenestene. KS ga ut en veileder om dette i 2013 (KS 2013:18). I en kunnskapsoppsummering om organisering av velferdstjenester for barn og unge undersøker Andersson m.fl. om taushetsplikt forhindrer samarbeid mellom tjenester (Andersson m.fl. 2005:134-140). De fant at det forelå lite forskning og empirisk materiale som belyste hvordan taushetsplikt påvirker samarbeid innenfor og på tvers av tjenester, at litteraturen pekte i ulike retninger, og at det er behov for mer kunnskap for å kunne si om taushetsplikt skaper reelle barrierer for samarbeid. Noen funn var at mye avhenger av aktørene som samarbeider, holdninger hos enkeltpersoner, ulike kulturer mellom samarbeidende etater og grunnleggende forskjellige arbeidsmåter hos ulike profesjoner. Man kommer i mange tilfeller langt med å innhente samtykke og ha gode rutiner for hvordan dette skal gjøres. Et annet alternativ er anonymisering av brukere, for å kunne drøfte saker mer generelt. Dette er imidlertid mer

kan hans eller hennes sak diskuteres. Men det skjedde ofte at deltakere ikke hentet inn samtykke, slik at saken ikke kunne diskuteres åpent. Det var også i mange tilfeller vanskelig å diskutere sakene anonymt, siden personen kunne være lett gjenkjennbar for ansatte i tjenestene. Resultatet ble ofte at det ikke ble meldt inn saker. Man har også forsøkt å løfte diskusjonene opp på et mer prinsipielt nivå, men heller ikke dette har ført til større oppmøte fra de ulike tjenestene eller til at forumet har fungert bedre.

Samlet sett har disse faktorene gjort det vanskelig å drive forumet, og man har ikke nådd målsettingene eller realisert potensialet som ligger i den tverrfaglige tilnærmingen. Informanter i boligsosial oppfølging forteller at man har diskutert ulike måter å løse disse problemene på, blant annet å bytte navn på arenaen, for å gjøre den mer inkluderende, herunder å droppe boligsosialt i tittelen, og starte med blanke ark.

Man møtes fortsatt en gang i kvartalet, men etter hvert har søkelyset vært rettet mot å arrangere en fagdag en gang i året. Opplegget er da en halvdags workshop med foredrag og casejobbing i grupper på tvers av tjenester, for å bli bedre kjent med hverandre. Disse fagdagene har vært godt mottatt og godt besøkt, med rundt 40–50 deltakere hver gang. Tema tidligere år har vært vergeordning, flyktninger, «boligsosial speed-dating» og samarbeid rundt brukere. Informanter i ulike tjenester mener dette har vært gode og nyttige arrangementer.

Godt samarbeid i hverdagen

På den ene siden forteller informantene i de ulike tjenestene at det er gode samarbeidsrelasjoner i det daglige, og tett, løpende kontakt på tvers av tjenester som boligkontor, NAV, psykisk helse og avhengighet, boligsosial oppfølging og flyktningetjenesten. Dette handler både om mer uformelle møter, telefonkontakt, epostutveksling og møter ved kaffemaskinen. Som en informant sa: «det er veldig ukomplisert og enkelt og vi er på fornavn med alle», og det virker å være kort vei inn i de ulike tjenestene. Flere fremhever at denne daglige kontakten, ofte knyttet til enkeltbrukere og løse konkrete utfordringer man står i, er den viktigste for å skape resultater. Det synes for oss som at den mer praktiske og noe teknisk orienterte samhandlingen rundt boliger, boligtildeling, kontrakter med mer fungerer godt, men at det er større utfordringer knyttet til oppfølgingsarbeidet, blant annet rundt brukere med sammensatte behov.

utfordrende i små kommuner med gjennomsiktede forhold. Samtidig konkluderer Andersson m.fl. at lovverket rundt taushetsplikt er komplisert, spredt på mange lover og bør forenkles. En grunn til dette er at de som jobber i tjenestene, og i praksis må forholde seg til reglene, ikke er jurister.

På hver sin tue?

Samtidig påpeker flere at det er for mye silotenkning på tvers av tjenestene i kommunen. Som en informant fortalte:

Vi har masse å gå på på det tverrfaglige for å gå til gode løsninger sammen. (...) Vi sitter på hver vår tue og man er seg selv nærmest, med fokus på mer tverrfaglighet er jeg sikker på at vi hadde fått til enda bedre løsninger for den enkelte bruker.

Dette synet finner vi både hos informanter ved boligkontoret og boligsosial oppfølging, i NAV, psykisk helse og avhengighet, Fram og på strategisk nivå. Noen påpeker at en viktig faktor for samarbeid er å ha god kunnskap om de andre tjenestene og om kommunen, og at man har et klart forbedringspotensial her. Flere mener at man særlig må bli flinkere til å samarbeide om brukere med omfattende utfordringer og som kanskje har vært inne i tjenestene flere ganger tidligere. Dette tyder på manglende samarbeid og samhandling på tvers av tjenestene, og manglende kjennskap til hva tjenestene kan samarbeide om. Det synes å være et behov for mer samarbeid og bedre fungerende fellesarenaer. Vi finner blant annet at det har vært lite kontakt mellom boligsosial oppfølging og flyktningetjenesten, til tross for at begge tjenester jobber med bolig og booppfølging. Boligsosial oppfølging har avtaler om å delta på fagmøter i NAV og i avdeling psykisk helse og avhengighet. Et formål med dette var å bli bedre kjent på tvers av tjenester, utveksle perspektiver og komme med innspill i brukersaker. I utgangspunktet skulle boligsosial oppfølging være med på fagmøte i hver tjeneste en gang i måneden. Tjenesten har deltatt relativt jevnlig på møter i NAV, men i liten grad vært invitert inn på møter i virksomhet for psykisk helse og avhengighet.

Kompetanseutvikling

Nes kommune har mange engasjerte og kompetente ansatte i de ulike tjenestene. Samtidig finner vi at det er utfordringer knyttet til fagutvikling, å jobbe boligsosialt, samhandle og aktivere kompetansen som finnes i organisasjonen. Flere påpeker at man trenger å utnytte hverandres kompetanse bedre. Som en informant sa:

Det er utrolig mye kompetanse blant ansatte. Men jeg tenker det er fryktelig mye å hente på å få utnyttet den bedre, få større effekt av den kompetansen ved å gjøre det kjent.

Informanter påpeker videre at bedre samhandling på tvers også avhenger av føringer som kommer ovenfra, fra høyere nivåer enn virksomhetsledernivå.

Vi ser et behov for å arbeide med kompetanseutvikling, blant annet innen ambulante tjenester og særlig knyttet til oppfølging av brukere med sammensatte behov, eller såkalte flertjenestebrukere. Det er også behov for bedre fagutvikling på tvers av tjenestesteder, både for å lære av hverandre og tydeligere definere ansvarsområder. Det kan også være kompetansebehov innen bestemte områder, som oppfølging av brukere med dobbeltdiagnoser rus/psykiatri, ungdom og flyktninger.

Boligsosial kultur?

Et siste moment vi vil belyse her, er at vi finner tegn på at det er manglende forankring av boligsosialt arbeid som konsept i de ulike tjenestene i kommunen. En informant i en tjeneste som driver med oppfølging i bolig, beskrev boligsosialt arbeid slik: «Det er litt abstrakt, det kan fylles med relativt mye innhold og det kan fylles med relativt lite. Ut fra hvor en legger definisjonen.» Boligsosialt arbeid kan fremstå abstrakt og diffust, det er ikke et lovpålagt tjenesteområde, det kan lett bortprioriteres for mer presserende oppgaver, og samlet dermed fremstå som mindre relevant for praksis i de ulike tjenestene. Informanter på boligsiden har en opplevelse av at de andre tjenestene i noen sammenhenger ikke identifiserer seg med begrepet, og at boligsosialt arbeid er noe tjenestene i boligkontoret jobber med. Det har vært tilfeller hvor ansatte i andre tjenester ikke har fått tillatelse til å bli med på boligsosiale konferanser, siden ledere har ment dette ikke var relevant (selv om den aktuelle tjenesten drev med booppfølging).

Også dette prosjektet har på et vis tydeliggjort at boligsosialt arbeid ikke oppleves like relevant i alle tjenestene. Som del av prosjektgjennomføringen arrangerte vi et dialogmøte i Nes 25. januar 2017, hvor formålet var å legge frem foreløpige funn og diskutere disse på tvers av tjenestene. Som nevnt i metodekapitlet kom det imidlertid bare representanter fra boligkontoret, boligsosial oppfølging, fysio- og ergoterapi samt fra strategisk nivå/ledernivå. Fravær skyldtes nok tilfeldigheter og at alle har en travel arbeidshverdag, men det kan også ses som en indikator på at det boligsosiale feltet ikke alltid prioriteres i de ulike tjenestene. Dette kan tyde på at man har forbedringspotensial når det gjelder å løfte nødvendigheten og viktigheten av boligsosial samhandling i kommunen.

Samtidig skal det sies at de fleste informantene i de ulike tjenestene sier at bolig er en viktig faktor for deres brukere, og mange av tjenestene jobber, som tidligere nevnt, direkte med booppfølging.

Til daglig tror jeg ikke de ute tenker ordet boligsosialt, men de jobber jo med det egentlig hele dagen. De er veldig flinke til å komme med ting som er boligsosialt, egentlig, hvordan folk bor og hvordan de burde ha bodd. Hvakan vi gjøre så de kan bo der? Det ligger jo innen begrepet.

4 Oppsummering og anbefalinger

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet har vært: Hva er dagens boligsosiale situasjon i Nes kommune, og hvordan kan kommunen legge til rette for en mer samordnet og effektiv boligsosial innsats fremover? Vi har forsøkt å belyse dette spørsmålet gjennom en analyse av nå-situasjonen, med et særlig blikk på boligsosiale utfordringer.

En vekstkommune med sosiale utfordringer

Statistikkgjennomgangen viste at kommunen er i vekst. Befolkningsfremskrivninger viser at det vil bli en økende andel eldre over 67 år, i Nes som i andre kommuner. Befolkningsvekst gir et økende boligbehov, og det vil bli et større behov for flere egnede boliger for eldre. Det er jevnt stigende boligpriser i kommunen. Prisveksten er samtidig noe under gjennomsnittet for Akershus-kommunene. Sosiale indikatorer viser blant annet at kommunen har utfordringer med frafall i videregående skole, høy andel som oppsøker psykiske helsetjenester, lavt utdanningsnivå, en relativt høy andel uføretrygdde og relativt høy andel barn som vokser opp i lavinntektshushold. Nes kommune ligger rett under gjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp, mens arbeidsledigheten er noe over gjennomsnittet for Akershus. Samlet gir dette et bilde av en kommune med til dels store sosiale utfordringer, særlig knyttet til ungdom og psykisk helse. Kommunen har også utfordringer med å gi et tilfredsstillende boligtilbud til personer med rusmiddelproblemer. Bostedsløsekartlegging i uke 48 i 2016 fant at det var 28 bostedsløse i kommunen, hvorav 17 var avhengige av rusmidler.

Kommunale boligbehov

Per desember 2016 hadde Nes 143 kommunale boliger for vanskeligstilte, dette er på omtrent samme nivå som i 2010, og alle er kommunalt eid. Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere i kommunen ligger på samme nivå som gjennomsnitt for Akershus-kommunene, med tolv boliger per 1000 innbyggere. Det kommer noen flere søknader om kommunal bolig i Nes enn i Akershus generelt. Om lag en tredel av søkerne får avslag på kommunal bolig. Det var færre på venteliste til kommunal bolig enn i Akershus-kommunene generelt. Det er noe ulike vurderinger av boligbehov i de forskjellige tjenestene. Mange vektlegger at kommunen trenger et mer differensiert boligtilbud, flere mindre leiligheter med nærhet til sentrum, og et bedre boligtilbud for personer med utfordringer innen rus og psykisk helse, samt ungdom.

God og helhetlig organisering

Vi redegjør for organisering og tjenester involvert i boligsosialt arbeid. Boligkontoret og boligsosial oppfølging er nøkkelaktører. Boligtildelingsteamet er en viktig arena med representanter fra mange tjenester, som behandler søknader om kommunal bolig. Andre

relevante tjenester er NAV, tildelingsenheten, flyktningetjenesten, virksomhet for psykisk helse og avhengighet, miljøarbeidertjenesten, hjemmetjenesten og Fram. På strategisk nivå er avdeling for strategi og utvikling en viktig aktør for å utvikle planverk og koordinere på tvers.

Etter vår vurdering er boligsosiale funksjoner i kommunen i utgangspunktet organisert på en hensiktsmessig og helhetlig måte. Boligkontoret fremstår som en sterk aktør, som både fremskaffer boliger, forvalter boligmassen, følger opp kontraktmessige sider ved boforhold, forvalter boligsosiale økonomiske virkemidler, boligsosial oppfølgingstjeneste samt kommunens økonomiske gjeldsrådgiver. Lokaliseringen under bygg og eiendom gjør også at det er god tilgang på byggfaglig kompetanse. Boligkontoret fremstår dessuten som å være bevisst koblingen mellom bolig og helse- og sosiale tjenester, og at dette må ses i sammenheng for å kunne skape gode resultater for brukerne. Boligtildelingsteamet fremstår som et godt redskap for helhetlig vurdering av bo- og tjenestebehov hos vanskeligstilte på boligmarkedet.

Mangel på målsettinger og resultatindikatorer i planverket

Vi har undersøkt styrker og svakheter i kommunens planverk knyttet til det boligsosiale feltet. Vi finner at kommuneplanens samfunnsdel inneholder flere målsettinger, strategier og satsingsområder med klare boligsosiale dimensjoner. Disse konkretiseres i noen grad i Handlingsprogram 2016-2019. Kommunens boligsosiale handlingsplan er et sentralt styringsdokument for det boligsosiale arbeidet. Vi finner at planen i liten grad presenterer lokale visjoner og målsettinger for det boligsosiale arbeidet. Den bærer også preg av manglende prioriteringer mellom gode formål. Vi finner formuleringer av handlingsmål og tiltak hvor noen er tydelige og forpliktende (med resultatindikatorer), men flere av handlingsmålene er lite tydelig formulert, og det er derfor vanskelig å måle måloppnåelse. Planen gir heller ikke føringer for hvordan boligsosialt arbeid skal rapporteres til administrativ og politisk ledelse. Planen involverer i liten grad andre tjenester i kommunen og deres boligsosiale behov, og sier lite om hvordan samarbeid med tjenestene kan styrke det boligsosiale arbeidet. Generelt ser det ut til å være behov for målrettet kartlegging av bolig og tjenestebehov sett fra tjenestenes og brukernes side, som kunnskapsgrunnlag for plan- og strategiarbeid i kommunen.

Mer aktiv boligfremskaffelse?

Generelt mener vi at det også er behov for i større grad å konkretisere føringer og strategier for hvordan innkjøp og plassering av kommunale boliger skal foregå, med hensyn til å skape gode oppvekstmiljø, integrering og gode levekår for vanskeligstilte. Når det gjelder fremskaffelse av boliger, har dette skjedd gjennom kjøp av boliger i det private markedet. Flere informanter i tjenestene påpeker at kommunen i større grad bør involvere seg i boligbyggingsprosjekter, for eksempel ved å etablere samarbeid med private aktører for å få tilgang til flere kommunalt disponerte boliger gjennom tilvisningsavtaler eller kommunalt eide boliger i nye boligkomplekser. Kommunen bør som del av sitt samarbeid med Husbanken diskutere hvordan de kan bli en mer aktiv samarbeidspartner for private utbyggere og slik legge til rette for bedre tilgang til boliger for vanskeligstilte i kommunen.

Uklare roller i booppfølgingen

I tillegg til boligsosial oppfølging er det flere tjenester som jobber med biveiledning og oppfølging i bolig, herunder virksomhet for psykisk helse og avhengighet, miljøarbeidertjenesten, hjemmetjenesten og Fram. Vi finner utfordringer knyttet til uklare grenseoppgaver mellom tjenestene, som både går på ansvarsfordeling og roller. Dette kan tyde på manglende koordinering rundt brukerne av tjenestene. Det ligger et stort potensial for bedre tjenester til brukerne gjennom bedre samarbeid og felles kompetanseutvikling mellom de ulike oppfølgingstjenestene i kommunen. Det ser ut til å være et stort behov for fagutvikling knyttet til samordnet oppfølging av flertjenestebrukere.

Utfordringer innen rus og psykiatri

Vi har fremhevet utfordringer for tre målgrupper, personer med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser, ungdom og flyktninger. Informantene påpeker at det er et mangelfullt boligtilbud innen rus og psykiatri. Flere påpeker at det midlertidige botilbudet for rusavhengige i regi av NAV er mangelfullt. Det er vedtatt bygging av bemannede boliger for personer med rusmiddelavhengighet, som skal tas i bruk i 2018. Flere hevder at det også er behov for tilsvarende boliger innen psykiatri, og at behovet er større enn antall plasser. Dette vil etter alt å dømme derfor fortsette å være en utfordring i årene fremover.

Vi finner at det er stor oppmerksomhet om samlokaliserte boliger med personalbase eller bofellesskap i kommunen, men mindre oppmerksomhet om eventuelle muligheter for tettere ambulans oppfølging slik at flere kan mestre å bo i egen bolig. Kommunen bør vurdere om det er behov for å ha en grundig gjennomgang av bo- og tjenestebehov innenfor området rus og psykisk helse. Det finnes etter hvert mye kunnskap om hva som fremmer bostabilitet for personer med rusmiddelproblemer og psykiske helseproblemer. Kommunen bør som del av Husbankens kommuneprogram se om de kan innhente mer kompetanse og erfaringer om dette.

Det viser seg også at kommunen har svært mange akuttinnleggelses i spesialisthelsetjenesten, og det kan se ut som det er behov for en mer omfattende analyse av bo- og tjenestebehov innenfor for rus- og det psykiske helseområdet.

Stadig flere unge sliter

Flere informanter påpeker at det er en økende tendens til at unge har problemer med frafall fra videregående skole, psykisk helse, rus og stadig økende avstand til arbeidslivet. Dette erfarer å føre til økende behov for flere egnede boligløsninger og oppfølgingstjenester. Noen påpeker at ungdom som i dag bor i barnevernsinstitusjoner, bør kunne få et egnet boligtilbud med kvalifisert oppfølging i kommunen. Det er også mangler knyttet til tilbudet for unge som kommer fra barnevernsinstitusjoner og skal starte et selvstendig liv i egen bolig. Informanter på tvers av tjenester mener det er behov for flere boligtilbud med bemanning, hvor unge kan få botrening, tilpasset hjelp og oppfølging. Vi anbefaler at kommunen diskuterer strategier og løsninger rundt hvordan man kan utvikle egnede bolig- og oppfølgingstilbud til disse ulike grupper av unge.

Manglende samordning av tjenester til flyktninger?

Boligkontoret skaffer boliger, mens flyktningetjenesten bosetter og følger opp. Kommunens arbeid med bosetting av flyktninger er på den ene siden en suksesshistorie, ettersom kommunen har gjort en stor innsats og klart å øke bosettingsomfanget betraktelig de siste årene. På den andre siden finner vi at det er litt ulike synspunkter på hvor flyktninger skal bosettes, og vi har inntrykk av at dette har vært et diskusjonstema i tjenestene. Skal en ha en strategi om bosetting spredt i hele kommunen, eller skal en ha som strategi at de fleste ut fra hensyn til tilgjengelighet til ulike tilbud bosettes i de to tettstedene? Det er også ulike tilnærminger til hvordan bidra til/tilrettelegge for kunnskap om det norske boligmarkedet og det å bo i og ivareta en bolig. Vi mener dette er viktige spørsmål å avklare, og at det er behov for mer samordning, dialog, samarbeid og planlegging på tvers av tjenestene. Diskusjonene tyder på at det dessuten er behov for sterkere føringer og strategier fra planverk og ledernivå med hensyn til bosetting av flyktninger spesielt.

Styringsinformasjon, ja takk

Det er behov for økt oppmerksomhet på resultatrapporing i kommunen, og dette vil kunne styrke måloppnåelse i det boligsosiale feltet. Rapportering av resultater fra operativt nivå til politisk og administrativ ledelse er viktig for å kunne styre arbeidet, oppnå målsettinger og ikke minst synliggjøre arbeidet. Det er viktig å forankre resultatrapporing i planverket, i form av tydelige resultatindikatorer. Kommunen har gode prosjekter gående som bidrar til å styrke arbeidet med styringsinformasjon, knyttet til brukerplankartlegging og Stratsys. Dette er et område kommunen bør legge vekt på i det videre samarbeidet med Husbanken.

Mer startlån?

Boligsosiale økonomiske virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd forvaltes av boligkontoret. Boligkontoret vurderer selv at dagens organisering og forvaltning fungerer godt, og at man har god kompetanse innenfor dette området. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre grundige analyser av virkemiddelbruk i dette prosjektet. Enkle analyser av startlånbruk sammenlignet med andre kommuner viser at Nes ikke ligger spesielt høyt. Vi tror økt bruk av startlån kan være nyttig for å øke gjennomstrømmingen og frigjøre boligmasse, og hjelpe flere vanskeligstilte over i egen bolig. Det kan være nyttig for kommunen å innhente erfaringer fra andre kommuner som har fokusert mer på leie-til-eie-prosjekter.

Kommunen har en boligstruktur med en rekke eneboliger. Mange eldre bor i eneboliger som er lite tilrettelagt for bruk av ulike hjelpemidler. Det kan være aktuelt for kommunen å se nærmere på hvordan de kan bidra til at flere benytter tilskudd til tilpasning av bolig, slik at flere eldre kan bo hjemme lenger.

Samarbeidsutfordringer

Vi finner at det foregår mye samarbeid mellom tjenestene i det daglige med hensyn til å løse løpende oppgaver sammen, blant annet om enkeltbrukere. Samtidig er informanter i mange av tjenestene tydelige på at man har et stort forbedringspotensial

knyttet til tverrfaglig samarbeid, og at det er for mye «silotenking» i kommunen. Flere fremhever at dette særlig gjelder i samarbeidet om brukere med omfattende utfordringer innen rus og psykiatri.

Den viktigste formaliserte boligsosiale arenaen i Nes er tildelingsteamet, som behandler søknader om kommunal bolig. Informantene i deltakende tjenester mener dette er godt forum, hvor man blir kjent og har gode faglige diskusjoner.

Den andre formaliserte arenaen heter boligsosialt team, og drives av boligsosial oppfølging. Dette forumet ble startet opp i 2008, og hovedmålet var å diskutere konkrete brukere og boligsosiale utfordringer på tvers av tjenester. Tjenestene skulle melde inn konkrete saker som man kunne diskutere sammen, for å utveksle faglige perspektiver, erfaringer og synspunkter, og komme frem til bedre løsninger rundt brukerne. Denne arenaen har, etter flere informanters mening, ikke fungert godt, og det har vært utfordringer med manglende engasjement i tjenestene og for få innmeldte saker å diskutere, blant annet på grunn av taushetsplikt og krav om samtykke.

Vi mener det er grunnlag og behov for å utvikle et større fagmiljø innen bolig og tjenester til ulike grupper, miljø for dialog om faglig tilnærming, hvor man blant annet kan diskutere hvordan jobbe godt med oppfølging, hvordan fremme bostabilitet, med mer. Særlig mener vi det er nødvendig å se nærmere på hvordan man kan styrke samarbeidet rundt brukere med sammensatte behov, og styrke samarbeidet mellom boligsosial oppfølging og de andre tjenestene. Tverrfaglig boligsosialt team burde være en god arena for tverrfaglig samarbeid som alle har nytte av. Verdien av denne arenaen må kommuniseres tydeligere, og det må forankres tydeligere fra ledernivå og ut til virksomhetsnivå.

Vi finner også at det er behov for å tydeliggjøre boligsosialt arbeid som begrep i kommunen, slik at flere tjenester kan identifisere seg med begrepet konseptet. Dette bør også være et fokusområde i det videre samarbeidet med Husbanken.

Litteratur

- Andersson, H. W., Ose, S. O., Pettersen, I., Røhme, K., Sitter, M. & Ådnanes, M. (2005). *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. SINTEF. Hentet fra [http://www.sintef.no/upload/Helse/Psykisk helse/Pdf-filer/Rapport_03-05_Kunnskapsstatus_barn_og_unge.pdf](http://www.sintef.no/upload/Helse/Psykisk%20helse/Pdf-filer/Rapport_03-05_Kunnskapsstatus_barn_og_unge.pdf)
- Bakkeli, V. & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Fafo-rapport 2015:08. Fafo
- Bolig for velferd (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.
- Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R. A. (2007). *Levekår på vandring: velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007:05. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. Hentet fra <http://www.faf.no/pub/rapp/20005/20005.pdf>
- Drammen (2011). *Sluttrapport fra pilotprosjektet. Boligskole for ungdom*. Drammen kommune. Hentet fra [http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Boligskole Drammen.pdf](http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Boligskole_Drammen.pdf)
- Dyb, E. & Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012 - en kartlegging* NIBR-rapport 2013:5
- Glavin, K. & Erdal, B. (2013). *Tverrfaglig samarbeid i praksis*: Kommuneforlaget.
- Grønningsæter, A. B., Becken, L.-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. & Strand, A. H. (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 2014:51. Fafo og Proba. Hentet fra <http://www.faf.no/images/pub/2014/20398.pdf>
- Hansen, I. L. (2013). *Hvorfor må kommunene i stadig større grad se bolig og tjenester i sammenheng*. Perspektivartikkel til Stortingsmelding 17 2012-13 Bygginge – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar
- Hansen, I. L. & Øverås, S. (2007). Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk. I E. Brodtkorb & M. Rugkåsa (red.), *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstater*: Gyldendal akademisk.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2007). *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38:
- Hansen, I. L. S. & Grødem, A. S. (2012). *Samlokaliserte boliger og store bofelleskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012:48: Fafo
- Husbanken (2016). *Bedre styringsinformasjon. Nasjonal strategi Bolig for velferd. Sluttrapport*. Husbanken
- Husbankens kommuneprogram 2016-2020. *Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020*.
- KS (2013). *Veileder: Taushetsplikten og samhandling i kommunalt arbeid for barn- ungdom- familier* Kommunesektorens organisasjon (KS). Hentet fra <http://www.ks.no/contentassets/c777d56dd36d44b09f40b8d4ab649e6c/taushetsplikt---veileder-a4-ny-versjon-2013.pdf>
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08. Hentet fra http://www.nova.no/asset/3582/2/3582_2.pdf
- Langørgen, A., Løkken, S. A. & Aaberge, R. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkekemngde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Rapporter 2015/19. Statistisk sentralbyrå
- Nes kommune (2012). *Boligsosialt arbeid i Nes kommune. Oppsummering av den tre-årige prosjektperioden*. Nes kommune
- Rambøll (2011). *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling kilde til boligsosial handlingskapasitet sluttrapport.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling%20kilde%20til%20boligsosial%20handlingskapasitet%20sluttrapport.pdf)

- Rambøll (2012). *Husbanken – Housing First – Muligheter og begrensninger for implementering i Norge*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/Housingfirst_2012.pdf
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner - fire casestudier*. NOVA Rapport 5/2011. Hentet fra http://nova.no/asset/4564/1/4564_1.pdf
- Snertingdal, M. & Bakkeli, V. (2015). *Housing first i Norge – sluttrapport. Prosesser, resultater og kartleggingskjema*. Fafo-rapport 2015:52: Fafo
- Sørvoll, J. & Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06:

Boligsosiale utfordringer i Nes kommune. En foranalyse

I dette notatet undersøkes boligsosiale utfordringer i Nes kommune. Notatet inneholder analyser av boligmarked, sosiale forhold, organisering og praksis i det boligsosiale arbeidet, bruk av kommunale boliger og virkemidler. Vi finner blant annet utfordringer innen boligtilbudet rettet mot rus, psykiatri og ungdom. Det er potensial for bedre samarbeid på tvers av tjenestene. Prosjektet er finansiert av Nes kommune.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2017:04
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10254