



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

Dokument nr. 3:8 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 20 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-94-0

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer
Foto: Dan Lepp /Scanpix, Joakim Krøvel /Scanpix, Henrik Sørensen /Scanpix

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

Dokument nr. 3:8 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2007–2008)
Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på bolig-
markedet.

Riksrevisjonen, 22. april 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
3	Riksrevisjonens bemerkninger	11
4	Svar frå Kommunal- og regional- departementet	11
5	Uttale frå Riksrevisjonen	14
	Vedlegg: Rapport	15

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

1 Innledning

Å ha et sted å bo er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn, og bolig er et av fundamentene i den norske velferdspolitikken. Viktigheten av å ha et sted å bo gjenspeiles også i menneskerettighetene der retten til bolig er nedfelt. Visjonen for boligpolitikken i Norge er at "alle skal kunne bo godt og trygt".

De vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som er avhengige av hjelp og støtte for å etablere seg i og beholde en egnet bolig. Dette er en sammensatt gruppe som omfatter både personer med behov for tett oppfølging for å klare å bo, og personer som hovedsakelig har økonomiske problemer når det gjelder boligmarkedet.

Det er en risiko for at de statlige og kommunale boligsosiale virkemidler ikke når hele målgruppen av vanskeligstilte, og at noen vanskeligstilte faller utenfor alle ordningene. Regelverket på området er komplisert og omfattende, og det stilles krav til stor grad av samordning mellom flere sektorer og flere forvaltningsnivåer.

I 2007 utgjorde de individrettede statlige boligøkonomiske virkemidlene (startlån, bostøtte og boligtilskudd) alene 6,3 mrd. kr.¹ I tillegg har kommunene betydelige utgifter knyttet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Husbanken er statens gjennomføringsorgan i boligpolitikken, mens kommunene i all hovedsak har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse i hvilken grad stat og kommune sørger for at vanskeligstilte på boligmarkedet gis tilstrekkelig hjelp i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar de boligsosiale virkemidlene til å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet?

2. På hvilken måte ivaretar kommunen sitt ansvar for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken for de vanskeligstilte?

3. På hvilken måte forvalter Husbanken sine oppgaver rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet?

4. Hvordan ivaretar KRD sitt ansvar for styringen av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte?

Utkast til rapport ble forelagt KRD i brev av 4. januar 2008. KRD har i brev av 1. februar 2008 gitt sine kommentarer til rapporten. Departementets merknader til rapportens faktadel er i hovedsak tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Øvrige kommentarer er innarbeidet i punkt 2 nedenfor. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, gjennomgang av saksmapper, intervju, statistikk og spørreundersøkelse.

For å belyse i hvilken grad de vanskeligstilte på boligmarkedet får hjelp gjennom virkemidlene, er det foretatt en spørreundersøkelse blant kommunene ettersom det er de som hovedsakelig har kontakt med brukerne. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til små, mellomstore og store kommuner. 192 kommuner besvarte undersøkelsen. Spørreundersøkelsen omhandler i hovedsak kommunenes praksis i 2007, men enkelte spørsmål belyser også perioden 2005–2007.

For å kartlegge hva som kjennetegner de som får avslag på og de som får innvilget søknad om kommunal bolig, er det foretatt en gjennomgang av totalt 273 saksmapper for perioden 2005–2007 i fem utvalgte casekommuner. Dette er store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Det er videre innhentet og analysert statistikk fra Husbanken for å kartlegge hvem som søker og hvem som får startlån, boligtilskudd og bostøtte for perioden 2004–2006.

1) E-post av 17.02.08 fra Husbanken til Riksrevisjonen.

For å undersøke i hvilken grad virkemidlene anvendes sammen, er det benyttet statistikk fra Husbanken for årene 2005 og 2006. I tillegg er forhold knyttet til de ulike virkemidlene og hvordan de brukes sammen kartlagt gjennom spørreundersøkelsen i kommunene.

Kommunenes gjennomføring av boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte er kartlagt gjennom intervjuer i casekommunene og spørreundersøkelsen. Her er kommunenes arbeid med de boligsosiale virkemidlene, herunder saksbehandlingsrutiner og arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, undersøkt. Det er også gjennomført intervjuer med brukerorganisasjoner i casekommunene for å belyse hvordan virkemidlene fungerer for de vanskeligstilte.

Hvordan Husbanken forvalter sine oppgaver er belyst gjennom intervju med KR D, Husbanken og de fem casekommunene. I tillegg er spørreundersøkelsen benyttet for å få informasjon om kontakten Husbanken har med kommunene. Husbankens rapportering til KR D er kartlagt ved en gjennomgang av årsrapporter og kvartalsrapporter for perioden 2004–2007.

KR Ds styring av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken belyses gjennom dokumentanalyse og intervjuer med departementet og Husbanken. Budsjettproposisjonene for perioden 2004–2007 er gjennomgått for å kartlegge målene på området. For å undersøke den formelle styringsdialogen er tildelingsbrev, kvartalsrapporter, tilbakemeldingsbrev og referat fra kvartalsvise møter mellom KR D og Husbanken for perioden 2004–2007 gjennomgått.

2.1 En del vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger

Undersøkelsen viser at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke omfattes av eller får tilgang til de boligsosiale virkemidlene, og disse får dermed ikke den hjelpen de trenger.

For å få startlån er det avgjørende at man har betjeningsevne, noe svært mange vanskeligstilte ikke har. 70 prosent av alle avslag på startlån skyldes manglende betalingsevne. Hvilke inntekter kommunen legger til grunn når de vurderer betjeningsevnen, blir derfor veldig sentralt for store grupper av vanskeligstilte. Det er store forskjeller i hva som regnes inn i beregningsgrunnlaget. I tillegg går det fram av undersøkelsen at mange startlån ikke blir realisert fordi personer

som har fått tildelt startlån ikke er i stand til å finne seg en bolig og at lånet derfor ikke blir utbetalt.

Bostøtten, som er en regelstyrt ordning, er innrettet slik at mange vanskeligstilte faller utenfor ordningen. Dette skyldes både økonomiske grenser og at enkelte typer husstander ikke omfattes av ordningen. Personer uten barn med lav inntekt som ikke mottar visse trygder eller stønader, vil for eksempel ikke kunne få bostøtte. En stor del av sosialhjelpen går til boligformål, og det er også en del kommuner som har etablert egne kommunale bostøtteordninger. Dette kan være en indikasjon på at kommunene ser grupper som faller utenfor den statlige bostøtteordningen.

Undersøkelsen viser at det er mange svakheter knyttet til kommunal bolig. En stor andel av de som bor i slike boliger, har rus- og/eller psykiatriproblemer. Samtidig oppgir 76 prosent av kommunene at de har for få boliger som er tilpasset denne gruppen. Utfordringen med å ha tilstrekkelig antall boliger i forhold til behovet gjelder også for andre grupper. 68 prosent av kommunene svarer at de har for få boliger tilpasset store barnefamilier, og 53 prosent svarer det samme for personer med nedsatt funksjonsevne.

Undersøkelsen viser også at det er mange vanskeligstilte som venter lenge på å få tildelt kommunal bolig. Problemet er størst i de store kommunene. 74 prosent av de store kommunene oppgir at det er vanlig å vente opp til ett år. De som har stått lengst på venteliste, har i snitt ventet i 3 år. Mange bor lenge i kommunale boliger. 29 prosent oppgir at de gir tidsbestemte kontrakter ved tildeling av kommunal bolig. Av de kommunene som gir kontrakter på 3 år eller kortere, svarer 80 prosent at kontraktene ofte eller svært ofte forlenges.

Det er satt som mål at bruken av midlertidig bolig skal reduseres og at ingen skal bo der i mer enn 3 måneder. Undersøkelsen viser at de fleste kommunene benytter ulike former for midlertidig bolig, som campingplasser og hospits. 55 prosent av kommunene svarer at det har hendt at personer med rus- og/eller psykiatriproblemer har bodd i midlertidig bolig i mer enn 3 måneder.

Undersøkelsen viser at de vanskeligstilte som faller utenfor alle de boligsosiale virkemidlene, blant annet kjennetegnes ved at de har for lav inntekt til å betjene et startlån, og at de er for lite vanskeligstilte til å få boligtilskudd eller kommu-

nal bolig. Samtidig faller mange av de vanskeligstilte utenfor bostøtteordningen. På bakgrunn av den statistikk og oversikt som finnes i dag, er det vanskelig å beskrive mer konkret hvem disse vanskeligstilte er, og hvor mange det gjelder.

KRD og Husbanken har ikke tilstrekkelig oversikt over hvordan virkemidlene fungerer. Det er heller ikke igangsatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp de som faller utenfor virkemidlene, eller få oversikt over omfanget.

Departementet peker i sin tilbakemelding på at de boligpolitiske virkemidlene er forvaltet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virkemidlene er rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Det at vanskeligstilte faller utenfor disse ordningene skyldes ifølge departementet budsjetttrammens omfang.

Departementet viser til omtale i St.prp. nr. 1 (2007–2008) om at det skal igangsettes et arbeid for å undersøke hvordan bostøtte, boligtilskudd og startlån virker sammen. Av samme proposisjon går det også fram at det er satt i gang et arbeid for å forbedre og forenkle bostøtten. Ifølge departementet vil bostøtten og ordningens nåværende avgrensninger i stor grad forklare at vanskeligstilte faller utenfor virkemidlene. Stortinget vil bli orientert om eventuelle tiltak i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2008–2009).

2.2 Mange vanskeligstilte bor ikke godt og trygt

Mange kommunale boliger er i dårlig fysisk stand og det er store utfordringer knyttet til bomiljøet. Hele 83 prosent av kommunene oppgir at de i større eller mindre utstrekning har problemer med at boligene er i dårlig fysisk stand. 66 prosent av kommunene svarer også at de, i større eller mindre utstrekning, jevnlig har problemer med husbråk. Problemet er størst i de store kommunene. Over halvparten av de store kommunene oppgir at det er blitt vanskeligere å sikre et godt bomiljø fordi det er flere med rus- og/eller psykiatriproblemer i de kommunale boligene.

En del barnefamilier i kommunale boliger bor under forhold med dårlig bomiljø. Tall fra barnevernstjenesten for en bydel i Oslo viser at halvparten av barn og unge som har tiltak i hjemmet bor i kommunale boliger.

Husbankens innsats for å styrke standard og bomiljø er å drive generell kompetanseheving og gi tilskudd. Disse virkemidlene forutsetter i stor grad at initiativet kommer fra kommunene

selv. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om Husbankens virkemiddelbruk og veiledning knyttet til kommunal bolig er tilfredsstillende for å sikre standard og bomiljø. I sin tilbakemelding presiserer departementet at Husbanken verken har en tilsynsrolle eller instruksjonsrett overfor kommunene.

2.3 Virkemidlene ses ikke i sammenheng

Undersøkelsen viser at koordineringen av de boligsosiale virkemidlene ikke fungerer godt nok på kommunalt nivå. Mange kommuner regner ikke med bostøtte i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån, noe som betyr at det varierer i hvilken grad bostøtteordningen virker sammen med startlånet. Det er bare 57 prosent som svarer at de som regel regner med bostøtte i beregningsgrunnlaget. I tillegg svarer nesten halvparten av kommunene at de ikke vurderer om startlån kan være et bedre virkemiddel for de som bor i, eller som søker om, kommunal bolig. Dette problemet er størst i de små kommunene. Her er det hele 68 prosent som oppgir at de sjelden eller aldri foretar en slik vurdering. Undersøkelsen tyder på at kommunal bolig er det virkemiddelet som i minst grad ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene i kommunene.

Undersøkelsen viser også at staten ikke har den nødvendige kunnskapen om i hvilken grad virkemidlene ses i sammenheng. For å sikre god koordinering av virkemidlene på kommunalt nivå, jobber Husbanken hovedsakelig med kompetanseheving i form av informasjonsmøter og veiledning. Husbanken informerer lite om kommunale boliger og har generelt lite fokus på dette virkemiddelet. Det er uheldig at kommunal bolig, som er et sentralt virkemiddel for store grupper av vanskeligstilte, i så liten grad kobles opp mot de øvrige virkemidlene.

For å sikre at virkemidlene blir sett i sammenheng, har Husbanken et ansvar for å tilrettelegge, være pådriver og å bygge kompetanse. På bakgrunn av undersøkelsen synes det ikke som om Husbankens kompetansehevende arbeid på dette området har hatt tilstrekkelig effekt.

2.4 Det er store svakheter ved saksbehandlingen på kommunalt nivå

41 prosent av kommunene i undersøkelsen svarer at ikke alle får skriftlig vedtak på søknad om kommunal bolig. Dette betyr at et stort antall søkere ikke gis klageadgang og de rettighetene dette medfører. Disse kommunene praktiserer dermed en saksbehandling som bryter med for-

valtningslovens krav til enkeltvedtak.

Undersøkelsen viser også at halvparten av kommunene praktiserer en saksbehandling der søkerne stilles på såkalte søkerlister uten at sakene behandles. Konsekvensen av dette er at et stort antall personer i disse kommunene må vente i ubestemt tid, og det foretas i mange tilfeller heller ikke en reell behandling av saken. En annen konsekvens vil ofte være at disse personene ikke får vedtak.

KRD og Husbanken er kjent med svakhetene i kommunenes saksbehandling.

2.5 Husbanken har ikke i tilstrekkelig grad klart å ivareta sine oppgaver knyttet til kompetanseheving og veiledning på det boligsosiale området

Husbanken har på bakgrunn av St.meld. nr. 23 (2003–2004) fått endret sin rolle fra å være en finansieringsinstitusjon til et kompetansesenter for boligsosialt arbeid. Husbankens nye rolle innebærer at den skal være en aktiv tilrettelegger for kommunene i deres boligsosiale arbeid, gi rådgivning, tilby saksbehandlingsverktøy, være kompetansebygger og gi informasjon om virkemidlene.

Husbanken har igangsatt ulike tiltak for å øke kompetansen i kommunene. Dette omfatter blant annet seminarer, nettverkssamlinger og fagdager.

Undersøkelsen viser imidlertid at 76 prosent av kommunene oppgir at de får lite eller ingen veiledning av Husbanken om kommunale boliger. Det framgår videre at det er store mangler knyttet til kommunale boliger, noe som indikerer at det er behov for mer veiledning på dette området. 39 prosent av kommunene oppgir videre at de får liten eller ingen veiledning av Husbanken om generelt boligsosialt arbeid. På dette området oppgir også 65 prosent av kommunene at de ønsker mer veiledning.

Husbanken har ikke oversikt over hvordan eller i hvilken grad kommunene informerer brukerne om de ulike virkemidlene. Husbanken har heller ikke kjenneskap til om målgruppene får tilstrekkelig informasjon.

I sin tilbakemelding påpeker departementet at Husbanken har vært gjennom en stor omskiftning. Departementet mener at det har vært en svært god utvikling på kort tid, både hva angår kompetanseutvikling, samarbeidsformer og inn-

retning av de boligsosiale virkemidlene.

2.6 Staten har ikke tilstrekkelig oversikt over boligbehovet til de vanskeligstilte

Undersøkelsen viser at verken Husbanken eller KRD har tilfredsstillende oversikt over behovet blant de vanskeligstilte. Det er lite kunnskap om hvilke grupper som er vanskeligstilt på boligmarkedet, omfanget og hvorvidt virkemidlene dekker de behovene de har. Blant annet er det store svakheter ved deler av Kommune-Stat-rapporteringen (KOSTRA) og disse dataene kan i mange tilfeller ikke brukes. Også Husbanken mener datagrunnlaget på dette området kan bli bedre. Uten tilstrekkelig kunnskap om hvilke grupper som trenger hjelp, er det ikke mulig for KRD og Husbanken å tilpasse virkemiddelbruken slik at målene på det boligsosiale området kan nås.

2.7 Manglende styringsinformasjon fører til at det ikke foretas vurderinger av måloppnåelse

Departementet har ikke fastsatt resultatkrav eller etablert styringsparametere som kan gi informasjon om måloppnåelse på området, med unntak av arbeidet med de bostedsløse. Når det gjelder de bostedsløse, er målene i større grad operasjonalisert og det blir til en viss grad rapportert om måloppnåelse.

Det gis i liten grad vurderinger av måloppnåelse i Husbankens rapportering. Rapporteringen er i hovedsak aktivitetsbasert med fokus på omfang og størrelse av økonomiske utbetalinger gjennom lån og tilskudd. Blant annet vil behovet hos de som faller utenfor virkemidlene ikke framgå når det rapporteres om aktivitet på de boligøkonomiske virkemidlene. Koblingen mellom arbeidsmålene og virkemidlene er ikke tydeliggjort, og det framgår ikke på hvilken måte utviklingen i virkemidlene påvirker mulighetene til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Heller ikke andre kilder gir departementet tilstrekkelig styringsinformasjon til å kunne gjøre vurderinger av måloppnåelse.

Styringsdialogen mellom KRD og Husbanken skal være dokumenterbar. KRD gir Husbanken mange oppgaver gjennom tildelingsbrevet. Dette omfatter både løpende oppgaver, fokusområder og spesielle bestillinger knyttet til ulike tema innenfor det boligsosiale området. Undersøkelsen viser at det for flere av disse oppgavene i liten grad er dokumentert hvordan KRD følger opp Husbanken. Dette gjelder blant annet det ansvaret Husbanken har fått for å skaffe oversikt over behov, gi informasjon til målgruppene og i hvil-

ken grad virkemidlene blir sett i sammenheng.

Departementet påpeker i sin tilbakemelding at det blir utarbeidet måneds- og kvartalsstatistikk som viser aktivitet for de ulike ordningene. Denne utviklingen er tema på de kvartalsvise styringsmøtene. Departementet viser videre til at det er satt i gang et arbeid med å utvikle nye arbeidsmål med tilhørende styringsparametere og resultatmål. Gjennom økt fokus på forbedring av datagrunnlaget og på effekter av virkemidlene, vil departementet i større grad kunne vurdere måloppnåelse.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at departementet ikke har tilfredsstillende oversikt over behovet blant de vanskeligstilte. Det er lite kunnskap om hvilke grupper som er vanskeligstilt på boligmarkedet, hvor stort omfanget er og om virkemidlene dekker behovene de har. En del vanskeligstilte fanges ikke opp av det samlede virkemiddelapparatet. Riksrevisjonen vil påpeke at det ikke er iverksatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp denne gruppen eller få oversikt over omfanget.

Undersøkelsen viser videre at de boligsosiale virkemidlene ikke er godt nok samordnet, noe som er en forutsetning for at virkemidlene skal kunne bidra til å nå målene på området på en effektiv måte. Departementet viser til at de har satt i gang en utredning om hvordan de statlige boligøkonomiske virkemidlene virker sammen, og et arbeid med å forbedre bostøtten. Det at enkelte vanskeligstilte faller utenfor virkemidlene, mener departementet langt på vei skyldes budsjettammen for virkemidlene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ikke utfordringene på området bare avgrensnes til et spørsmål om økonomiske rammer. I departementets videre arbeid vil det derfor være nødvendig å sikre at brukerne møter et samordnet virkemiddelapparat hvor også kommunale boliger inngår.

Det er store utfordringer når det gjelder standard og bomiljø i de kommunale boligene. Riksrevisjonen vil bemerke at det også bor barnefamilier i kommunale boliger med dårlig bomiljø.

Av undersøkelsen går det fram at mange kommuner ikke følger forvaltningsloven når det gjelder behandling av søknader om kommunal bolig. Dette har alvorlige konsekvenser for rettssikkerheten og det tilbudet som gis til de vanskelig-

stilte. Husbanken har et generelt ansvar for hele det boligsosiale området og en veiledningsrolle overfor kommunene. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier konsekvensene av mangelfull saksbehandling og omfanget av problemet at Husbanken bør rette oppmerksomhet mot dette i sitt veiledningsarbeid overfor kommunene.

Departementet har ikke fastsatt resultatkrav eller etablert styringsparametere som gir informasjon om måloppnåelse på området, med unntak av arbeidet for de bostedsløse, og det gis i liten grad vurderinger av måloppnåelse i Husbankens rapportering. Det framgår heller ikke på hvilken måte utviklingen i virkemidlene påvirker mulighetene til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet opplyser at det er satt i gang et arbeid med å utvikle nye arbeidsmål med tilhørende styringsparametere og resultatmål. Gjennom økt fokus på forbedring av datagrunnlaget og på effekter av virkemidlene, mener departementet at de i større grad skal kunne vurdere måloppnåelse. Riksrevisjonen understreker at dette arbeidet må gis prioritet. Fastsetting av resultatkrav og etablering av styringsparametere er en forutsetning for at departementet skal kunne få relevant styringsinformasjon.

Husbanken har de senere årene fått endret sin rolle fra å være en finansieringsinstitusjon til et kompetansesenter for boligsosialt arbeid. Dette innebærer blant annet et utstrakt ansvar for veiledning og kompetansehevning på området. Undersøkelsen viser at Husbanken ikke i tilstrekkelig grad har klart å ivareta sine oppgaver når det gjelder å veilede kommunene i det boligsosiale arbeidet. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Husbanken i tilstrekkelig grad fyller rollen som kompetansebank og aktiv tilrettelegger ovenfor kommunene.

4 Svar frå Kommunal- og regionaldepartementet

Saka er lagt fram for Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 6. mars 2008 svart:

"Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 20. februar 2008 om Riksrevisjonen si undersøking av tilbodet til dei vanskelegstilte på bustadmarknaden.

I rapporten gir Riksrevisjonen eit situasjonsbilette av at tilbodet for vanskelegstilte på bustadmarknaden ikkje er godt nok. Eg deler denne opp-

fatninga. Regjeringa har eit sterkt fokus på det sosiale området for å koma nærmare målet om at alle skal bu trygt og godt.

For å forstå funna i Riksrevisjonen si undersøking er det naudsynt å minna om rollefordelinga mellom staten og kommunane i det bustadsosiale arbeidet: Det er kommunane sitt ansvar å skaffa bustader til vanskelegstilte, innanfor dei generelle statlege rammevilkåra. Kommunane er sjølvstendige folkevalde organ som sjølv må prioritera bustadsosialt arbeid i forhold til andre oppgåver, og ha fridom til å organisera arbeidet ut i frå lokale utfordringar. Med respekt for denne rollefordelinga har staten ikkje sett konkrete resultatmål for kommunane sin innsats på det bustadsosiale området før arbeidet med bustadløyse i 2005. Korkje i samband med Boligsosiale handlingsplaner frå 2000, eller Prosjekt bostedsløse (2001-2004), blei det fastsett resultatmål. Målsetjingane med Boligsosiale handlingsplaner var avgrensa til å gjera kommunane medvitne om det bustadsosiale ansvaret sitt, og arbeidet var basert på kommunal friviljug innsats. Departementet var nøgd med at Husbanken fekk engasjert 181 kommunar, som representerer om lag 80 % av befolkinga, i dette arbeidet. Prosjekt bostedsløse hadde særleg fokus på utvikling av kunnskap om korleis bustadlause best kan hjelpast, gjennom kombinasjon av bustadtilbod og buoppfølggingstenester. Det var fyrst ved behandlinga av St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken at Stortinget gjorde vedtak om statlege resultatmål på det bustadsosiale området. Desse måla var avgrensa til kommunane sitt ansvar for avskaffing av bustadløyse gjennom strategien "På vei til egen bolig (2005-2007)".

I St.meld. nr. 23 (2003-2004) la Stortinget dei fyrste eksplisitte føringane på å styrkja Husbanken si rolle som tilretteleggjar og pådrivar overfor kommunane i tillegg til ansvaret for forvaltning av bustønad, tilskot og lån. Det blei vidare sett eit utviklingsmål om Husbanken som kompetansesenter, særleg gjennom forvaltning av den nye ordninga med kompetansetilskot. I statsbudsjett og tildelingsbrev er Husbanken beden om å prioritera dei mest vanskelegstilte på bustadmarknaden, og ha ei medviten prioritering av innsatsen mot dei kommunane med dei største bustadsosiale utfordringane. Departementet forventar med dette ikkje at Husbanken brukar like mykje ressursar på oppfølging av mindre kommunar med relativt få bustadsosiale utfordringar, ut over forvaltning av bustønadordninga. På få år har Husbanken blitt ein viktig støttespelar for mange

kommunar og andre aktørar som arbeider med bustadsosiale problemstillingar. Rapporten "På rett vei", ei evaluering av Prosjekt bostedsløse 2 år etter, stadfestar Husbanken si rolle som kommunane sin støttespelar (FAFO 2008).

Husbanken stimulerer til auka aktivitet i kommunane gjennom økonomiske verkemiddel, samarbeid og kommunikasjon. Eg har stor tillit til Husbanken si evne til å vidareutvikla rolla som pådrivar, tilretteleggjar og kunnskapsformidlar overfor kommunane på det bustadsosiale området. Difor har eg i tildelingsbrevet for 2008 sagt at Husbanken si viktigaste oppgåve er å støtta og leggja til rette for at kommunane kan utføra det bustadsosiale arbeidet på ein heilskapleg og effektiv måte. Dette er ei prioritering framfor andre omfattande bustadpolitiske oppgåver som Husbanken har, som til dømes universell utforming, lågenergi, stadsutvikling, barnehagelån, tilskot til studentbustader, omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

Eitt av Riksrevisjonen sine funn er at det ikkje finst tilstrekkeleg oversikt over omfanget av vanskelegstilte på bustadmarknaden. Saman med Husbanken, SSB, eit utval kommunar og KS er departementet godt i gong med å forbetra kvaliteten på kommunane sitt rapporteringsverktøy KOSTRA innanfor det bustadsosiale området. Husbanken har ingen instruksjonsrett overfor kommunane og kan ikkje påleggja kommunane til å føra statistikk over behov og tiltak på dette området. Husbanken har gjennomført tre kartleggingar av bustadlause, og den fjerde nasjonale kartlegginga vil verta gjennomført i 2008.

Når departementet ikkje har talfesta omfanget av vanskelegstilte på bustadmarknaden, så vil ikkje det seia at departementet og Husbanken manglar kunnskap om kva grupper som er vanskelegstilte på bustadmarknaden. Dette er godt dokumentert i ei rekkje forskingsrapportar og offentlege dokument, mellom anna NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken og i St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Eg viser òg til utgreiing i dei årlege statsbudsjetta. Det er òg god dokumentasjon på kunnskapsutvikling om gode bustadløyser for ulike grupper, mellom anna frå arbeidet med bustadløyse. Departementet og Husbanken arbeider fast med å identifisera risikogrupper i bustadmarknaden, og set difor i gong årlege utgreiingar på området.

På lik linje med Riksrevisjonen meiner departementet at det er fleire problematiske utfordringar

knytte til nokre av kommunane sin bustadmasse og nokre av kommunane sine rutinar for vedtak om løyving av bustad. Husbanken skal i 2008 gå meir aktivt ut til dei kommunane som har desse utfordringane, både i høve til auka bustadsosial kompetanse, og fleire eller meir eigna kommunalt disponerte bustader. Husbanken skal òg undersøka årsakene til den svake nettotilveksten som enkelte kommunar har av utleigebustader; jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) s. 127. Regjeringa vil koma tilbake til dette arbeidet i St.prp. nr. 1 (2008-2009). Eg vil leggja til at eg har stor tiltru til det kommunale sjølvstyre, og eg meiner den sosiale bustadpolitikken blir handheva best gjennom lokal forankring og handlefridom.

Departementet har hovudmål og arbeidsmål som er ambisiøse, særleg sett i lys av at det er kommunane som primært skal operasjonisera bustadpolitikken. Departementet arbeider med nye arbeidsmål som betre skal treffa i høve til kva som er mogeleg å oppnå med dei verkemidla staten har til rådvelde. I samarbeid med Husbanken blir styringsparametra vidareutvikla og for 2009 vil det bli sett fleire konkrete resultatmål. I

framlegg til ny husbanklov går ein inn for å gjera Husbanken til eit forvaltningsorgan. Dette vil ytterlegare tydeleggjera Husbanken si utvikling som tilretteleggjande etat for kommunane sitt bustadsosiale arbeid.

Riksrevisjonen sin rapport opnar for politisk diskusjon om korleis staten sin bustadpolitiske ambisjon og ansvar bør vidareutviklast, medrekna kva resultatmål som bør setjast. Bustadsosialt arbeid er krevjande og ofte er det naudsynt med samarbeid på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. Det er uløyste bustadpolitiske oppgåver som må takast alvorleg, og det er difor naudsynt å framleis ha eit sterkt nasjonalt fokus på desse områda.

I 2007 gjekk regjeringa inn i ein samarbeidsavtale med KS om bustadsosialt arbeid. I 2008 vil eg i samarbeid med KS invitera eit breitt utval ordførarar og rådmenn for mellom anna å diskutera nokre av problemstillingane som Riksrevisjonen viser til."

5 Uttale frå Riksrevisjonen

Kommunal- og regionaldepartementet er samd med Riksrevisjonen i at tilbodet til dei vanskelegstilte på bustadmarknaden ikkje er godt nok. Riksrevisjonen meiner at verkemidla ikkje har fungert tilfredsstillande når det gjeld dei bustadpolitiske måla. Departementet peikar på at dei oppgåvene som ikkje er løyste må takast alvorleg, og at det difor er nødvendig med eit sterkt nasjonalt fokus.

Riksrevisjonen vil understreke at verkemidla ikkje fungerer godt nok, og at ein del vanskelegstilte ikkje vert fanga opp av dei ulike ordningane. Riksrevisjonen meiner at departementet i si styring av området må vurdere om verkemidla, både samla sett og kvar for seg, fører til at måla vert nådde. Dette vil vere nødvendig for å sikre at vanskelegstilte på bustadmarknaden får tilstrekkeleg hjelp.

Riksrevisjonen vil understreke at god kunnskap om kven dei vanskelegstilte på bustadmarknaden er, storleiken på denne gruppa og kven som ikkje vert omfatta av verkemidla er nødvendig for å kunne målrette bruken av dei. Samla sett har ikkje forskning og offentleg statistikk så langt gitt

nok kunnskap om dette. Riksrevisjonen meiner at det er behov for å arbeide meir systematisk med kunnskapsgrunnlaget.

På same vis som Riksrevisjonen ser departementet alvorleg på problema med at mange vanskelegstilte ikkje får vedtak på søknader om kommunal bustad, og at ein del kommunale bustader har lite tenleg standard og bumiljø. Riksrevisjonen har merka seg at Husbanken skal gå meir aktivt ut til dei kommunane der dette er eit problem og ventar at Kommunal- og regionaldepartementet følgjer opp dette arbeidet.

Husbanken har dei siste åra vore gjennom ei omlegging frå å vere ein finansieringsinstitusjon til å verte eit kompetansesenter for bustadsosialt arbeid med ansvar for rettleiing overfor kommunane. Undersøkinga syner at Husbanken framleis står overfor store utfordringar når det gjeld å ta vare på rolla som pådrivar og å vere ein institusjon som legg til rette og formidlar kunnskap. Riksrevisjonen meiner det er nødvendig at Husbanken både utviklar denne rolla vidare og styrker innsatsen på det bustadsosiale området.

Saka vert sendt til Stortinget.

Vedtatt i møte i Riksrevisjonen 26. mars 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Nils Totland

Therese Johnsen

Rapport: Tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

Vedlegg til Dokument nr. 3:8 (2007–2008)

Innhold

1	Innledning	19		
1.1	Bakgrunn	19		
1.2	Mål og problemstillinger	19		
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21		
2.1	Dybdeundersøkelse i utvalgte kommuner	21		
2.2	Spørreundersøkelse i kommunene	21		
2.3	Undersøkelse av virkemidlene i boligpolitikken	22		
2.4	Undersøkelse av kommunenes praktiske gjennomføring av boligpolitikken	22		
2.5	Undersøkelse av Husbankens forvaltning	22		
2.6	Undersøkelse av Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning	23		
3	Revisjonskriterier	24		
3.1	Visjoner og mål for boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte	24		
3.2	De boligpolitiske virkemidlene	24		
3.2.1	De statlige boligøkonomiske virkemidlene	24		
3.2.2	De kommunale boligpolitiske virkemidlene	25		
3.3	Statens og kommunenes ansvar og oppgaver	26		
3.3.1	Ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunene	26		
3.3.2	KRDs ansvar og oppgaver	26		
3.3.3	Husbankens oppgaver og ansvar	27		
3.3.4	Kommunenes ansvar og oppgaver	27		
4	I hvilken grad får de vanskeligstilte hjelp?	29		
4.1	Hvem er de vanskeligstilte?	29		
4.2	De boligsosiale virkemidlene	29		
4.2.1	Individrettede virkemidler	29		
4.2.2	Andre boligsosiale virkemidler	31		
4.3	Kommunale boliger	32		
4.3.1	Hvem får tildelt kommunale boliger?	32		
4.3.2	Har kommunene kommunale boliger som avspeiler boligbehovet?	32		
4.3.3	Hvor lenge venter vanskeligstilte på å få en kommunal bolig?	33		
4.3.4	Bor de vanskeligstilte "godt og trygt" i kommunale boliger?	34		
4.3.5	Fungerer kommunale boliger som gjennomgangsboliger?	38		
4.3.6	I hvilken grad benyttes midlertidig bolig og hospits?	38		
4.4	Startlån	39		
4.4.1	Hvem får tildelt startlån?	39		
4.4.2	Hva kjennetegner de som får avslag på søknad om startlån?	40		
4.4.3	Hva legges til grunn når kommunen vurderer betjeningsevne?	41		
4.4.4	Klarer de vanskeligstilte som får startlån å kjøpe seg en bolig?	42		
4.5	Boligtilskudd	42		
4.5.1	Hvem får tildelt boligtilskudd?	42		
4.6	Bostøtte	44		
4.6.1	Hvem får statlig bostøtte?	44		
4.6.2	I hvilken grad finnes det kommunale støtteordninger som kan hjelpe dem som faller utenfor bostøtteordningen?	44		
4.7	Fungerer virkemidlene i sammenheng?	45		
4.7.1	I hvilken grad brukes virkemidlene sammen?	45		
4.7.2	Fungerer virkemidlene sammen slik at vanskeligstilte over tid kan etablere seg i egen eid bolig?	47		
4.7.3	Er det vanskeligstilte som ikke fanges opp av noen av ordningene?	47		
4.7.4	Hva slags hjelp får de vanskeligstilte som får avslag på søknad om hjelp?	48		
4.8	Vurderinger	49		
4.8.1	Noen vanskeligstilte faller utenfor alle virkemidlene	49		
4.8.2	Mange vanskeligstilte klarer ikke å etablere seg i egen bolig	50		
4.8.3	Det er store svakheter knyttet til forvaltningen av og kvaliteten på de kommunale boligene	50		
5	På hvilken måte ivaretar kommunen sitt ansvar?	51		
5.1	Hvordan har kommunene organisert sitt boligsosiale arbeid?	51		

5.1.1	Hvem har ansvaret for det bolig-sosiale arbeidet i kommunene?	51	6.2.4	Veiledning og rådgiving til kommunene	66
5.2	Hvordan er kommunenes saks-behandling?	52	6.3	I hvilken grad har Husbanken oversikt over boligbehovet til de vanskeligstilte?	69
5.2.1	Treffer kommunene skriftlige vedtak når de behandler søknader om kommunal bolig?	52	6.4	Vurderinger	71
5.2.2	Bruker kommunene skriftlige samarbeidsplaner?	54	6.4.1	Husbanken har ikke i tilstrekkelig grad oversikt over behovet til de vanskeligstilte	71
5.2.3	Har kommunene retningslinjer for tildeling av kommunal bolig?	54	6.4.2	Mangelfull oppfølging av sentrale oppgaver knyttet til de vanskeligstilte på boligmarkedet	71
5.2.4	Har kommunene egne retningslinjer for bruk av startlån og boligtilskudd?	55	7	Hvordan ivaretar KRD sitt ansvar for styringen av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken?	72
5.2.5	Ser kommunene virkemidlene i sammenheng?	55	7.1	KRDs ansvar og oppgaver	72
5.3	Har kommunene oversikt over behovet blant vanskeligstilte på boligmarkedet?	56	7.2	Mål, styringsparametere og resultatkrav	72
5.3.1	Hvor mange kommuner har bolig-sosiale handlingsplaner?	56	7.2.1	Hvilke mål, styringsparametere og resultatkrav er satt?	72
5.3.2	Opplever kommunene at bolig-sosiale handlingsplaner er nyttige?	57	7.3	Styringsinformasjon	73
5.4	Hvordan rapporterer kommunene om ventelistetall?	57	7.3.1	Rapportering fra Husbanken	73
5.5	Har kommunene konkrete mål for arbeidet med de boligsosiale virkemidlene?	58	7.3.2	KOSTRA	74
5.6	Hva gjør kommunene for å informere om virkemidlene?	58	7.3.3	Evalueringer og utredninger	75
5.6.1	Hvordan foregår kommunenes informasjonsarbeid?	59	7.4	Resultatoppfølging av Husbanken	75
5.6.2	Kjenner målgruppene de bolig-sosiale ordningene?	59	7.5	Vurderinger	76
5.7	Vurderinger	60	7.5.1	Departementets oppfølging av de boligpolitiske målene er mangelfull	76
5.7.1	Det er store svakheter ved saksbe-handlingen på kommunalt nivå	60	8	Samlede vurderinger	77
5.7.2	Virkemidlene ses ikke i sammenheng i kommunene	61	8.1	En del vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger	77
5.7.3	Det er betydelige forskjeller mellom store og små kommuner	61	8.1.1	Det er vanskeligstilte som faller utenfor alle virkemidlene	77
6	På hvilken måte forvalter Husbanken sine oppgaver?	62	8.1.2	Virkemidlene ses ikke i sammenheng	77
6.1	Hvilket ansvar og hvilke oppgaver har Husbanken?	62	8.1.3	Det er store mangler i kommunenes saksbehandling	78
6.2	Hvordan løser Husbanken sine opp-gaver knyttet til de boligsosiale virkemidlene?	62	8.1.4	Det er lange ventetider og problemer med dårlig bomiljø i kommunale boliger	78
6.2.1	De individrettede økonomiske virkemidlene	62	8.2	Det er mangler i statens oppfølging av det boligsosiale området	78
6.2.2	Virkemidlene samlet sett	65	8.2.1	Staten har ikke tilstrekkelig oversikt over situasjonen til de vanskeligstilte på boligmarkedet og deres behov	78
6.2.3	Informasjon til brukerne	66	8.2.2	Manglende styringsinformasjon fører til at det ikke foretas vurderinger av måloppnåelse	79
			Litteraturliste	80	

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Visjonen for boligpolitikken i Norge er at "alle skal kunne bo godt og trygt".¹ Å ha et sted å bo er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn, og bolig er et av fundamentene i den norske velferdspolitikken. Viktigheten av å ha et sted å bo gjenspeiles også i menneskerettighetene der retten til bolig er nedfelt.²

De vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som er avhengige av hjelp og støtte for å etablere seg i og beholde en egnet bolig. Det er personer fra mange ulike grupper som faller inn under denne kategorien.³ I hovedsak er det tre forhold som påvirker dette: økonomi, foreliggende bolig-situasjon og personlige evner og muligheter til å hevde sine egne interesser. Ut ifra en slik forståelse vil antall vanskeligstilte variere i henhold til det aktuelle boligmarkedet og hva som anses som akseptable boforhold.⁴ De vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe som omfatter både personer som har behov for tett oppfølging for å klare å bo, og personer som hovedsakelig har økonomiske problemer knyttet til boligmarkedet.

I tillegg til å være av stor samfunnsmessig betydning er dette området også vesentlig i økonomisk sammenheng. I 2007 utgjorde de individrettede statlige boligøkonomiske virkemidlene (startlån, bostøtte og boligtilskudd) alene 6,3 mrd. kroner.⁵ I tillegg har kommunene betydelige utgifter knyttet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.⁶

Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kom-

- 1) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 5.
- 2) Jf. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966 (ØSK), art. 11. Gjennom menneskerettsloven fra 1999 er ØSK gjort til norsk lov.
- 3) Aleneforsørgere, flyktninger/innvandrere, funksjonshemmede, barnefamilier, psykisk syke, rusmiddelmissbrukere, psykisk utviklingshemmede, enslige mfl.
- 4) NIBR-notat 2001:108 *Boligpolitikk i et brukerstyrt marked*, s. 12.
- 5) E-post av 17.02.08 fra Husbanken til Riksrevisjonen.
- 6) Det er vanskelig å hente ut ifra kommuneregnskapene hvor mye kommunene bruker til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Undersøkelser har vist at en ikke ubetydelig del av sosialhjelpen i enkelte kommuner går direkte til boligformål, jf. NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*, s. 171. Husbanken opplyser i møte med Riksrevisjonen 12.09.07 at rundt halvparten av sosialhjelpen går til boligformål. Det er også flere kommuner som har egne bostøtteordninger.

munal- og regionaldepartementet (KRD). Husbanken er statens gjennomføringsorgan i boligpolitikken, mens det er kommunene som i all hovedsak har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken.

Det er en risiko for at de statlige og kommunale boligsosiale virkemidlene ikke når hele målgruppen av vanskeligstilte, og at enkelte av ordningene er innrettet slik at noen vanskeligstilte faller utenfor alle ordningene. Videre er det store utfordringer knyttet til å samordne bruken av de ulike virkemidlene. Regelverket på området er komplisert og omfattende, og det stilles krav til stor grad av samordning mellom flere sektorer og flere forvaltningsnivåer.

1.2 Mål og problemstillinger

Det overordnede målet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad stat og kommune sørger for at vanskeligstilte på boligmarkedet gis tilstrekkelig hjelp i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Målet er videre å presentere og drøfte årsaker som kan belyse eventuell manglende måloppnåelse i boligpolitikken.

I undersøkelsen vil følgende fire problemstillinger bli behandlet:

Problemstilling 1: I hvilken grad bidrar de boligsosiale virkemidlene til å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet?

Problemstilling 2: På hvilken måte ivaretar kommunen sitt ansvar for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken for de vanskeligstilte?

Problemstilling 3: På hvilken måte forvalter Husbanken sine oppgaver rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet?

Problemstilling 4: Hvordan ivaretar KRD sitt ansvar for styringen av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte?

Undersøkelsen, som retter seg mot de individrettede virkemidlene i boligpolitikken, belyser de boligsosiale virkemidlene på flere nivåer. Det undersøkes også i hvilken grad virkemidlene ses i sammenheng. Revisjonen omfatter ikke oppfølgingstjenester knyttet til boligene. Avgrensningen har bakgrunn i et ønske om å konsentrere fokuset mot de boligpolitiske virkemidlene. Videre er ikke botilbudet til eldre/pensjonister som bor i omsorgsboliger og på sykehjem, med i undersøkelsen. I forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen ble det satt inn store ressurser på å bedre boligtilbudet til denne gruppen.⁷ Undersøkelsen omfatter heller ikke førstegangsetablering av flyktninger som kommer inn under introduksjonsordningen for flyktninger.

7) Riksrevisjonen la i 2004 fram en forvaltningsrevisjon av Handlingsplan for eldreomsorgen. Dokument nr. 3:9 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av handlingsplanen for eldreomsorgen*.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, saksmappegjennomgang, spørreundersøkelse blant kommuner og statistikk. Det er også innhentet informasjon fra offentlige utredninger og forskningspublikasjoner.

2.1 Dybdeundersøkelse i utvalgte kommuner

Det er gjennomført en dybdeundersøkelse i fem utvalgte kommuner i ulike deler av landet for å få innblikk i hvordan kommunene forvalter de boligsosiale virkemidlene. Dybdeundersøkelsen omfatter intervjuer med ansatte i kommunene, saksmappegjennomgang og dokumentanalyse.

Dybdeundersøkelsen er foretatt i store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Årsaken til dette er at det var ønskelig å se på forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene i byer med et større antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene er valgt ut slik at de representerer ulike boligsosiale utfordringer og boligsosiale tiltak. Kommunene er fordelt på fire av Husbankens seks regionkontorer.

I de fem kommunene er det gjennomført intervjuer med den øverste lederen for boligkontoret og ansvarlige saksbehandlere for de ulike boligsosiale virkemidlene. I noen av casekommunene er også ytterligere personer intervjuet avhengig av hvordan kommunen har organisert det boligsosiale arbeidet.

I tillegg er i alt 273 saksmapper med søknader om kommunale boliger gjennomgått. Dette er gjort for å få informasjon om hvem som søker kommunale boliger, hvem som får tildelt kommunale boliger, hvem som får avslag, og hvordan søknader om kommunale boliger blir behandlet i kommunene. Sakene ble valgt ut tilfeldig blant søknader om kommunal bolig som ifølge kommunene er registrert inn i de fem casekommunene i tidsrommet 01.07.2005–30.06.2006.

Videre er det innhentet informasjon i form av styringsdokumenter (årsmeldinger, aktivitetsplaner, strategiske planer, budsjetter, boligsosiale handlingsplaner osv.). I den utstrekning casekom-

munene har utarbeidet tallmateriale og rapporter i forbindelse med det boligsosiale arbeidet, er dette innhentet.

Det er også gjennomført intervjuer i kommunene med organisasjoner eller personer som representerer eller har kjennskap til situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

2.2 Spørreundersøkelse i kommunene

For å kartlegge hvordan kommunene forvalter de boligsosiale virkemidlene, er det innhentet informasjon på kommunalt nivå gjennom spørreskjema til halvparten av landets kommuner. Dataene er samlet inn våren 2007, og spørsmålene omhandler kommunenes praksis i 2007. Enkelte spørsmål belyser også perioden 2005–2007. Spørreskjemaet omhandler blant annet organiseringen og forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene i kommunene, kontakten med Husbanken, rapportering og oversikt over behovsdekning. Det ble sendt ut spørreskjema til 229 kommuner.

Utvalget var basert på kommunestørrelse og geografisk spredning. Spørreskjemaet ble sendt til alle de store kommunene, til rundt 2/3 av de mellomstore kommunene og til rundt 1/3 av de små kommunene.⁸ I Oslo ble det sendt spørreskjema til bydelene og til Helse- og velferdsetaten.⁹ Halvparten av kommunene i hver husbankregion er representert i utvalget.

Spørreskjemaet ble sendt til hovedansvarlig for de boligsosiale virkemidlene i kommunene. Dersom en kommune ikke hadde en hovedansvarlig for arbeidet med boligsosiale spørsmål, ble skjemaet sendt til den mest erfarne medarbeideren i kommunen som jobbet med ett eller flere av de boligsosiale virkemidlene. Mottakeren av spørreskjemat ble bedt om å konferere med og innhente svar fra de medarbeiderne i kommunen som var best i stand til å besvare de enkelte spørsmålene i spørreskjemaet.

8) Jf. Statistisk sentralbyrås definisjoner av små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner tilsvarer kommuner med 0–4999 innbyggere, mellomstore kommuner har 5000–19 999 innbyggere og store har minst 20 000 innbyggere.

9) En bydel i Oslo fikk ikke tilsendt spørreskjema ettersom denne bydelen deltok i dybdeundersøkelsen.

192 kommuner og bydeler svarte på undersøkelsen. Dette gir en samlet svarprosent på 84.¹⁰

2.3 Undersøkelse av virkemidlene i boligpolitikken

Sentrale forskrifter er gjennomgått for å få innblikk i hvordan de statlige boligøkonomiske virkemidlene er utformet.¹¹ For å belyse i hvilken grad de vanskeligstilte på boligmarkedet får hjelp gjennom virkemidlene i boligpolitikken, er det hentet inn statistikk fra Husbanken over hvem som søker og hvem som får tildelt de ulike virkemidlene. Videre er det hentet inn statistikk over antall søkere, antall innvilgelser og avslag, samt avslagsgrunn. Totale utbetalingssummer for de ulike ordningene er også innhentet.

På kommunalt nivå viser saksmappegjennomgangen i casekommunene hvordan og i hvilken grad de vanskeligstilte på boligmarkedet får tildelt kommunale boliger. I casekommunene er det også innhentet oversikter over hvor mange som står på venteliste for å få tildelt kommunale boliger.

Statistikk for de ulike virkemidlene er koblet. Dette er gjort for å undersøke i hvilken grad de virker sammen til å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken har, på bestilling fra Riksrevisjonen, satt sammen data for ulike virkemidler på individ- eller husstands nivå. Målet er å kartlegge hvor mange som mottar mer enn ett virkemiddel, og hva som kjennetegner de som gjør det.

Spørreundersøkelsen belyser forhold som gjelder kommunal bolig. Det dreier seg om hvem som kan få en slik bolig, ventetider, kontrakter, bosted osv. I tillegg kartlegges bruk av hospits og midlertidig bolig, forhold rundt bruk av startlån og boligtilskudd. Intervjuene med brukerorganisasjoner i casekommunene bidrar også til å belyse hvordan virkemidlene fungerer når det gjelder de vanskeligstilte på boligmarkedet, både hver for seg og samlet.

2.4 Undersøkelse av kommunenes praktiske gjennomføring av boligpolitikken

Kommunenes praktiske gjennomføring av boligpolitikken for de vanskeligstilte på boligmarke-

det er først og fremst kartlagt gjennom intervjuer i casekommunene og gjennom spørreundersøkelsen. Det er blant annet stilt spørsmål om kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet, saksbehandlingsrutiner, planlegging av boligsosialt arbeid og boligsosiale handlingsplaner. I hvilken grad kommunene ser virkemidlene i sammenheng, er også belyst gjennom intervjuene.

I spørreundersøkelsen er det stilt flere spørsmål som går nærmere inn på i hvilken grad virkemidlene forvaltes helhetlig i kommunene. I tillegg inneholder spørreundersøkelsen spørsmål som omhandler måloppnåelse og behovsdekning for de ulike virkemidlene.

Sentrale styringsdokumenter i casekommunene er gjennomgått for å komme nærmere inn på den lokale forvaltningen av boligpolitikken. Foreliggende utredninger og forskningspublikasjoner, hvor det er innhentet informasjon på kommunalt nivå, er også benyttet for å belyse dette området. I intervju med Husbanken er det videre tatt opp spørsmål om kommunenes praktiske gjennomføring for å få kunnskap om hvilke rutiner kommunene skal følge. Det er også blitt spurt om hvilke tilbakemeldinger Husbanken har fått fra kommunene om den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken.

2.5 Undersøkelse av Husbankens forvaltning

Spørsmålet om hvordan Husbanken forvalter sine oppgaver rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet, belyses gjennom intervju med KR D, Husbanken og casekommunene. I spørreskjemaundersøkelsen er det stilt spørsmål omkring kommunenes kontakt med Husbanken. Husbankens årlige informasjonsbrev knyttet til de ulike ordningene er gjennomgått for perioden 2004–2007. Dette er gjort for å undersøke Husbankens prioriteringssignaler og informasjon til kommunene. Videre er Husbankens kvartalsrapporter og årsrapporter for perioden 2004–2007 gjennomgått for å se nærmere på Husbankens rapportering til KR D om blant annet måloppnåelse. Husbankens statusrapporter for strategien "På vei til egen bolig" er også gjennomgått for perioden 2005–2007.

10) Svarprosenten er 78 for små kommuner, 80 for mellomstore kommuner og 98 for store kommuner.

11) Se litteraturliste.

2.6 Undersøkelse av Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning

Kommunal- og regionaldepartementets styring av Husbanken og tilrettelegging av boligpolitikken belyses gjennom dokumentanalyse og intervjuer med departementet og Husbanken. For å få informasjon om KOSTRA-rapporteringen er Statistisk sentralbyrå blitt intervjuet. Budsjettproposisjoner for perioden 2004–2007 er gjennomgått for å kartlegge overordnede boligpolitiske mål og rapportering.¹² Videre gir den nasjonale strategien "På vei til egen bolig" informasjon om arbeidet knyttet til de bostedsløse.¹³

For å undersøke den formelle styringsdialogen mellom KRD og Husbanken er tildelingsbrev og kvartalsrapporter for perioden 2004–2007 gjennomgått. Intervjuer med departementet og Husbanken belyser også hvordan departementet ivaretar sin rolle som etatsstyrer. Departementets styringssignaler og dialog med Husbanken er videre kartlagt ved hjelp av gjennomgang av referater fra kvartalsmøter mellom departementet og Husbanken for 2004–2007. Tilbakemeldingsbrev fra departementet til Husbanken på rapporteringen er også gjennomgått.

Intervjuene med departementet og Husbanken gir informasjon om hvordan det på statlig nivå tilrettelegges for at de vanskeligstilte på boligmarkedet skal få hjelp av virkemidlene, og i hvilken grad virkemidlene forvaltes helhetlig på kommunalt nivå. Intervjuene gir også informasjon om hvilken oversikt departementet og Husbanken har over behovsdekningen på nasjonalt nivå.

12) St.prp. nr. 1 KRD (2004–2007).

13) *På vei til egen bolig*. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakelse, 2006.

3 Revisjonskriterier

For å utlede revisjonskriterier er regelverk, stortingsdokumenter og styringsdokumenter gjennomgått. Revisjonskriteriene er hovedsakelig utledet av stortingsdokumenter i form av relevante innstillinger, proposisjoner og meldinger.¹⁴

3.1 Visjoner og mål for boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte

Den overordnede visjonen for norsk boligpolitikk er at "alle skal kunne bo godt og trygt".¹⁵ I forbindelse med behandlingen av boligmeldingen uttaler kommunalkomiteen at det er et hovedmål å føre en sosial boligpolitikk som avskaffer bostedsløshet og forebygger at folk blir vanskeligstilt på boligmarkedet.¹⁶ Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) for KRD framgår det at det er et hovedmål i boligpolitikken å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelpe dem slik at de kan bli boende i boligen. Personer med usikker eller lav inntekt og liten egenkapital skal ha mulighet til å etablere seg i egen bolig.¹⁷ Av handlingsplanen for fattigdom, som ble lagt fram sammen med statsbudsjettet for 2007, framgår det at det er et mål at flest mulig skal eie sin egen bolig.¹⁸

"Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet" er ett av fire hovedmål for norsk boligpolitikk. For dette hovedmålet er det satt opp fire arbeidsmål:

1. Forebygge og bekjempe bostedsløshet
2. Flykninger skal kunne etablere seg i bolig
3. Personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig
4. Personer med svak økonomi skal kunne etablere seg i bolig¹⁹

I St.meld. nr. 23 (2003–2004) framgår det at en "god bolig" minimum skal dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og

helse, for personlig hygiene og for hvile.²⁰ Kommunalkomiteen understreker, i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1 (2003–2004) under omtalen av tilskudd til rusmiddeltiltak, at en god og trygg bolig til en kostnad som folk kan klare å betale, er et helt grunnleggende element for en verdig tilværelse og den første forutsetningen som må være på plass for mennesker som trenger hjelp og støtte til å komme videre i sine liv.²¹

3.2 De boligpolitiske virkemidlene

Kommunalkomiteen sier i sin innstilling til St.meld. nr. 23 (2003–2004) at lover, regler, organisering, politiske vedtak på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, samt økonomiske virkemidler, bør virke i samme retning for at de boligpolitiske målene skal bli nådd.²² Videre mener komiteen at det er avgjørende at alle boligsosiale virkemidler – lån, tilskudd, lavinnskuddsboliger, offentlig utleieleilighet, formidling av annen utleieleilighet, bostøtte, sosialhjelp og øvrig oppfølging – samordnes fra kommunens side slik at det tas et helhetlig ansvar for vedkommende som henvender seg til kommunen med behov for oppfølging.²³ I St.meld. nr. 23 (2003–2004) oppfordres kommunene til å se boligvirkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandling. Dette skal bidra til å unngå at en husstand får avslag på lån på grunn av manglende betjeningsevne og blir stående med en uløst eller uholdbar bosituasjon.²⁴

3.2.1 De statlige boligøkonomiske virkemidlene

I sin innstilling til St.prp. nr. 23 (2003–2004) sier kommunalkomiteen at det er et mål at de som ønsker det og vil være i stand til det, skal kunne hjelpes til å eie sin egen bolig.²⁵ I handlingsplanen mot fattigdom framgår det at det skal legges til rette for at flere med lav inntekt settes i stand til å eie bolig, uten at gjeldsbelastningen blir for stor. En kombinasjon av startlån og boligtilskudd og/eller bostøtte vil kunne bidra til at bout-

14) Se litteraturliste.

15) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 5.

16) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20.

17) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 109.

18) *Handlingsplan mot fattigdom*, vedlegg til St.prp. nr. 1 AID (2006–2007), s. 5.

19) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 101.

20) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 6.

21) B.innst. S. nr. 11 (2003–2004), s. 19.

22) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 11.

23) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20.

24) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 41.

25) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 21.

giftsbelastningen holdes på et akseptabelt nivå. Startlånet kan også benyttes til refinansiering for hushold som har stor gjeldsbelastning, og sikre at boforholdet kan opprettholdes.²⁶

Husbanken skal supplere kredittmarkedene og gi lån til formål som er samfunnsøkonomisk og fordelingspolitisk ønskelige.²⁷ Husbanken har et særlig ansvar for å veilede kommunene slik at startlansordningen treffer dem med de største behovene.²⁸ I henhold til forskrifter for startlån og boligtilskudd skal tildeling gjøres etter prioriteringer gitt av departementet.²⁹

Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 6.3 og 7.3, omtaler tilskudds- og stønadsforvaltningen. Kunngjøring om ordningene skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen eller stønadsordningen tar sikte på.³⁰

3.2.2 De kommunale boligpolitiske virkemidlene
Etter sosialtjenesteloven § 3–4 skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Sosialtjenesteloven gir ikke den enkelte boligsøker rett til å kreve bolig fra kommunen. Det følger av sosialtjenesteloven § 4–5 en forpliktelse for sosialtjenesten til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Denne plikten begrenses til å skaffe midlertidig husvære i en nødssituasjon.³¹ Midlertidig husvære skal bare benyttes i akutte situasjoner, for eksempel ved brann, utkastelse og familiebrudd. Opphold i et midlertidig husvære skal derfor ikke strekke seg over lang tid. Før kommunen tar i bruk midlertidig husvære, bør tilbudets standard vurderes. For å sikre at det gis et forsvarlig tilbud i midlertidig husvære, er det ønskelig at kommunene utarbeider og inngår kvalitetsavtaler med private utleiere.³²

Når kommunene skal tilrettelegge for en god boligpolitikk for unge og vanskeligstilte, er målet at flest mulig over tid skal være etablert i eierbolig. De fleste anbefales å eie sin egen bolig, også vanskeligstilte, når boligetableringen forventes å være av lengre varighet.³³ Ved kortvarige boligetableringer kan det imidlertid være en fordel å leie. Sosiale utleieboliger anbefales derfor ikke som permanent bosted for vanskeligstilte, men som gjennomgangsbolig. Utleieboligen kan representere en fattigdomsfelle. Det å være vanskeligstilt skal ikke være en permanent tilstand. Forholdene bør derfor tilrettelegges for at den enkelte kan gjennomgå en boligkarriere etter egne forutsetninger, der målet er å bli mest mulig selvhjulpel i egen bolig. Både leiekontrakt og offentlig økonomisk støtte til leietakere i sosiale utleieboliger bør derfor utformes slik at de motiverer for å avansere i boligkarrieren. Selv om det skal tilrettelegges for at flest mulig skal eie sine boliger, er det viktig at kommunene disponerer et stort spekter av utleieboliger som avspeiler behovet.³⁴ For noen vil tilbudet om utleiebolig måtte vare livet ut.³⁵

For at kommunene skal kunne yte gode bolig-sosiale tjenester, trenger de et bredt spekter av boliger som kan tilbys de vanskeligstilte. Det er viktig at kommunene selv utarbeider en helhetlig strategi for utleieboliger. Kommunene kan, ved å benytte flere strategier, disponere en fleksibel boligmasse som kan imøtekomme behov som endrer seg over tid.³⁶

Avgjørelser om tildeling av kommunal bolig er enkeltvedtak. Det innebærer at det stilles særlige krav til saksforberedelsen, og vedtakene skal være skriftlige, begrunnede og inneholde informasjon om at de kan påklages.³⁷ Et vedtak som gir rett til kommunal bolig, bør utformes så konkret at det er oppfylt når boligen er tildelt. Det vil si at det bør framgå hvilken bolig som skal tildeles, og en frist for innflytting bør komme fram.³⁸

Kommunalkomiteen sier i sin innstilling til St.meld. nr. 23 (2003–2004) at ingen skal tilbys midlertidig bolig i mer enn tre måneder, at ingen

26) *Handlingsplan mot fattigdom*, vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) for AID, s. 20.

27) St.prp. nr. 1 KR D (2006–2007), s. 126.

28) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 41.

29) HB 8.A.2 Forskrift om boligtilskudd fra Den Norske Stats Husbank § 2 og HB 7.A.10 Forskrift om startlån fra Den Norske Stats Husbank § 2.

30) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 6.3 og 7.3.

31) Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, s. 10.

32) Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5, U-5/2003.

33) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 53.

34) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 8.

35) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 77.

36) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 54.

37) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 2b, kap. IV og kap. V.

38) Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, s. 19.

skal tilbringe tid i midlertidige løsninger når de kommer ut av fengsel eller institusjon, og at ingen skal tilbys midlertidig botilbud eller døgnovernatting uten kvalitetsavtale.³⁹ Komiteen viser også til at Stortinget tidligere har vedtatt at barnefamilier ikke skal tilbys midlertidig botilbud på hospits.⁴⁰ Av St.meld. nr. 23 (2003–2004) framgår det at barnefamilier, barn og unge som har et akutt boligbehov, må få tilbud om midlertidig husvære som er forsvarlig, og som egner seg for gruppen. Videre understrekes det at midlertidig husvære hvor personer med rusmiddelproblemer oppholder seg, ikke er et egnet sted for barnefamilier, barn og unge.⁴¹ I handlingsplan mot fattigdom blir det sagt at varig bolig skal tilbys framfor hospits og andre midlertidige botilbud.⁴²

Kommunen skal gi informasjon, råd og veiledning til de som henvender seg for å få hjelp til å skaffe seg en bolig. Kommunens sosialtjeneste har et særlig ansvar for å gi råd og veiledning og for å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 4-1. Det er spesielt viktig at informasjonen når fram til mulige brukere, og informasjonsmateriell bør derfor spres på steder hvor publikum henvender seg, som trygdekontorer, arbeidsformidlinger, helsestasjoner osv.⁴³

3.3 Statens og kommunenes ansvar og oppgaver

3.3.1 Ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunene

St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene* slår fast at det skal ligge et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. Dette skal skje innenfor rammene av det kommunale selvstyret. Mål- og resultatstyring er et styringsverktøy hvor en søker å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og systematisere rutiner for resultatrapportering. For at mål- og resultatstyring skal fungere, bør det være

- definerte mål og resultatkrav
- dokumentert sammenheng mellom resultater og virkemiddel
- rapportering av måloppnåelse og virkninger

39) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20. Dette gjenspeiles også i strategien *På vei til egen bolig*, som er omtalt i St.prp. nr. 1 for KRD for årene 2005 til 2007.

40) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20. Vedtak nr. 400 fra Stortingets behandling av Innst. S. nr. 222 (1999–2000).

41) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 48.

42) *Handlingsplan mot fattigdom*, vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 21.

43) Ot.prp. nr. 29 (1990–1991), s. 158.

Dersom statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen, må de motta løpende tilbakemelding om blant annet utviklingen av tjenestene, behovene og hvilke resultater som er oppnådd. Det er behov for styringsinformasjon. Denne kan for eksempel bli gitt ved regelmessige rapporteringer, evalueringer og statistikk, dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken og i hvilken grad kommunene har ivaretatt sine oppgaver.⁴⁴ I forbindelse med behandlingen av denne meldingen forutsatte kommunal- og miljøvernkomiteen at det fra statens side ved økt bruk av målstyring så langt som mulig gjøres entydig klart hva som er å anse som nasjonale mål.⁴⁵

Kommunene plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.⁴⁶ Rapporteringssystemet KOSTRA er etablert for å formidle styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Av Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) framgår det at det ved hjelp av KOSTRA skal skaffes et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes ressursbruk og for sammenlikninger kommunene imellom. Dette krever utvikling av gode indikatorer som illustrerer kommunenes prioriteringer, ressursbruk og tjenesteproduksjon.⁴⁷

3.3.2 KRDs ansvar og oppgaver

Statens hovedoppgave er å fastsette boligpolitiske mål og tilrettelegge gjennomføring på lokalt nivå. Tilretteleggingen gjøres ved å fastsette juridiske rammevilkår, tilby økonomisk bistand til spesielle formål og bidra med tiltak for å heve kompetansen. Det boligpolitiske ansvaret er forankret i KRD.⁴⁸

Av reglementet for økonomistyring i staten § 4 framgår det at departementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Videre framgår det av samme paragraf at departementet skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet har også ansvaret for at styringsdialogen mellom departementet og Husbanken fungerer på en hensiktsmessig måte, og at Husbanken rapporterer relevant og pålitelig

44) St.meld. nr. 23 (1992–1993), kap. 7.

45) Innst. S. nr. 156 (1992–1993), s. 12.

46) Kommuneleien § 49.

47) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 25.

48) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 85.

resultatinformasjon, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.2. Styringsdialogen mellom departementet og Husbanken skal være dokumenterbar, jf. kapittel 1.3.

Av bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.4 framgår det at tildelingsbrevet skal inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, og det skal inneholde krav til rapportering. Gjennom tildelingsbrevet stiller departementet bevilgninger til disposisjon for Husbanken. KRD skal i samråd med Husbanken definere behov og avtale omfang og innhold i rapporteringen. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet, og ha fokus på måloppnåelse og resultater, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.5.1.

3.3.3 Husbankens oppgaver og ansvar

Husbanken skal spille en aktiv rolle overfor kommunene i boligpolitikken, både gjennom de økonomiske virkemidlene og gjennom funksjonen som rådgiver og kompetansebank.⁴⁹ Den har en svært viktig rolle som aktiv tilrettelegger for kommunene i deres boligsosiale arbeid ved å gi veiledning, tilby saksbehandlingsverktøy og være kompetansebygger.⁵⁰ Husbanken skal være et kompetansesenter for boligpolitikk. Denne oppgaven innebærer et ansvar for utvikling og spredning av kunnskap.⁵¹ En viktig del av Husbankens kunnskapsformidling bør være å informere på en enkel og lettfattelig måte om de låne- og tilskuddsordninger som banken selv eller kommunen har til disposisjon. Mange som er blant de mer vanskeligstilte på boligmarkedet, har ofte dårlig kjennskap og tilgang til ellers vanlige informasjonskanaler. Her har Husbanken og kommunene en viktig oppgave.⁵²

Ifølge reglementet for økonomistyring i staten § 9 framgår det at Husbanken innenfor sitt ansvarsområde skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal Husbanken blant annet rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Dette er utdypet i bestemmelser for økonomistyring i staten kapittel 2.3.2. Her framgår det at Husbanken har ansvar for at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres. Det må etableres løpende

informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer. Den interne styringen skal være innrettet slik at Husbanken har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.

3.3.4 Kommunenes ansvar og oppgaver

Kommunene har stor grad av frihet til å organisere tjenestene slik de ønsker, og de har frihet til å utforme hjelpetilbudet som gis. I forarbeidene til sosialtjenesteloven påpekes det at loven på den ene siden skal gi kommunene frihet til å utforme hjelpetilbudet, men på den annen side skal loven søkes utformet slik at den legger grunnlaget for at landets samlede sosialpolitiske mål nås. Det er et overordnet og nasjonalt mål å sikre trygghet og rimelige levekår for alle. I lovforarbeidet påpekes det at den lokale utformingen av tjenestetilbudet ikke må komme i strid med kravet om likeverdighet og likebehandling.⁵³

Kommunene har et stort ansvar for å legge forholdene til rette for en god og forsvarlig boligpolitikk. De har et ansvar for å planlegge for en boligpolitikk som omfatter alle kommunens innbyggere, sørge for at det ikke skjer en segregering av bomiljøene og at det blir et variert og godt bomiljø for alle.⁵⁴

Kartlegging av boligbehov og utforming av boligsosiale handlingsplaner

I handlingsplanen mot fattigdom rettes søkelyset mot betydningen av at man har oversikt over behov, og at man skal stimulere kommuner og samarbeidspartnere til å utvikle systemer som kan gi god oversikt over bolig- og oppfølgingsbehovet blant brukerne.⁵⁵

I St.meld. nr. 49 (1997–1998) ble kommunene oppfordret til å utvikle handlingsplaner for bolig-etablering og utleieboliger.⁵⁶ I kommunalkomiteens innstilling til denne meldingen ble det uttalt at kommunene har et særlig ansvar overfor de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Komiteen uttalte videre at det derfor er naturlig at handlingsplaner eller "sosiale boligprogram" er et viktig instrument i arbeidet, spesielt for de større kommunene.⁵⁷ I St.meld. nr. 23 (2003–2004)

53) Ot.prp. nr. 29 (1990–1991), s. 15.

54) Innst. S. nr. 222 (1999–2000), s. 60.

55) *Handlingsplan mot fattigdom*, vedlegg til St.prp. nr. 1 AID (2006–2007), s. 21.

56) St.meld. nr. 49 (1997–1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, s. 65.

57) Innst. S. nr. 100 (1998–1999), s. 11.

49) St.prp. nr. 1 KRD (2005–2006), s. 246.

50) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 109.

51) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 123.

52) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 88.

anbefales det at alle kommuner utarbeider en plan for boligetablering av de vanskeligst stilte. De kommunene som allerede har en slik plan, anbefales å oppdatere denne med jevne mellomrom og å videreutvikle den opprinnelige planen.⁵⁸

58) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 86.

4 I hvilken grad får de vanskeligstilte hjelp?

4.1 Hvem er de vanskeligstilte?

De vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og husstander som er avhengige av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig. Personer fra mange ulike grupper⁵⁹ faller inn under kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er i hovedsak tre forhold som avgrensner dette: økonomi, foreliggende boligsituasjon og personlige evner og muligheter til å hevde sine egne interesser. Ut ifra en slik forståelse vil antall vanskeligstilte variere i henhold til det aktuelle boligmarkedet og hva som anses som akseptable boforhold.⁶⁰

Husbanken definerer vanskeligstilte ved hjelp av tre indikatorer:⁶¹

- at husstanden er uten egen eid eller leid bolig
- at husstanden står i fare for å miste boligen
- at husstanden har en uegnet bolig

Vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe. Den omfatter både personer som har behov for tett oppfølging for å klare å bo, og personer som hovedsakelig har økonomiske problemer knyttet til boligmarkedet. Ut ifra behov og muligheter kan man dele inn vanskeligstilte i flere grupper. I Figur 4.1 er de vanskeligstilte delt inn i tre grupper: de bostedsløse, de som er i kontakt med tjenesteapparatet, og andre vanskeligstilte, basert på boforhold og ressurser. Figuren viser at man ikke bare kan se på boforhold eller på ressurser alene. Personer som har de dårligste boforholdene, kan tilhøre alle gruppene, avhengig av hvilke ressurser de har ellers. Tilsvarende kan personer med svært små ressurser også tilhøre alle gruppene, avhengig av hva slags boforhold de har.

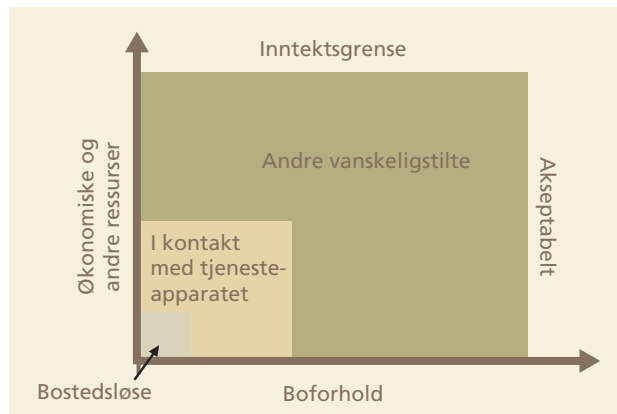
Det finnes lite informasjon om hvor mange det er som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er imidlertid blitt gjennomført flere kartlegginger

59) Aleneforsørgere, flyktninger/innvandrere, funksjonshemmede, barnefamilier, psykisk syke, rusmiddelmissbrukere, psykisk utviklingshemmede, enslige mfl.

60) NIBR-notat 2001:108, *Boligpolitikk i et brukerstyrt marked*, s. 12.

61) Husbankens veileder for lokale boligsosiale handlingsplaner. *Slik gjør vi det*.

Figur 4.1 Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet?



Kilde: Husbankens veileder for boligsosiale handlingsplaner. Figuren er utarbeidet av SINTEF Byggforsk

ger av antall bostedsløse siden 1996.⁶² Tallene herfra antyder at det i 2005 var 5500 bostedsløse i Norge.⁶³

4.2 De boligsosiale virkemidlene

4.2.1 Individrettede virkemidler

De mest sentrale individrettede boligsosiale virkemidlene er startlån, boligtilskudd, bostøtte og kommunal bolig.⁶⁴ Tabell 4.1 gir en oversikt over størrelsen på disse virkemidlene i 2005 og 2006.

I tillegg til de statlige individrettede virkemidlene bevilger kommunene midler til de vanskeligstilte på boligmarkedet over sine budsjetter. Det er vanskelig å hente ut fra kommuneregnskapene hvor mye kommunene bruker til de vanskeligstilte på boligmarkedet.⁶⁵ Undersøkelser har vist at en ikke ubetydelig del av sosialhjelpen i enkelte kommuner går direkte til boligformål.⁶⁶ Husbanken opplyser at rundt halvparten av sosialhjelpen går til boligformål.⁶⁷

62) Husbanken har hatt ansvaret for kartlegging av antall bostedsløse i 1996, 2003 og 2005. Det er også foretatt en kartlegging i november 2007. Denne vil foreligge i mai 2008.

63) *Bostedsløse i Norge 2005: en kartlegging*, Byggforsk 2006, Torbjørn Hansen, Steinar Østerby og Evelyn Dyb.

64) Med kommunal bolig skal det i denne rapporten forstås kommunalt disponert bolig. Hvis omtalen gjelder både kommunalt disponerte boliger og kommunalt formidlede boliger, vil dette framgå av teksten.

65) Funksjon 265 i KOSTRA (kommunalt disponerte boliger) tar med utgiftene til de kommunale boligene, men den tar også med utgiftene til personellboliger, omsorgsboliger og boliger til flyktninger.

66) NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*, s.171.

67) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

Tabell 4.1 Nøkkeltall for statlige individrettede virkemidler

	2005	2006
Startlån (utbetalte beløp fra kommunene)	3368 mill. kroner	3 104 mill. kroner
Boligtilskudd til etablering (beløp som er videretildelt til brukere)	199,2 mill. kroner	274,2 mill. kroner
Boligtilskudd til tilpassing (beløp som er videretildelt til brukere)	81,1 mill. kroner	86,9 mill. kroner
Bostøtte (tildelt fra Husbanken til brukere)	2055 mill. kroner	2213,9 mill. kroner

Kilde: Husbanken

Tekstboks 4.1 Bostøtte

Bostøtte blir omtalt som det viktigste økonomiske virkemiddelet innenfor det boligosiale arbeidet, og er også en sentral ordning i arbeidet mot fattigdom.¹ Bostøtten er strengt behovsprøvd. For å få bostøtte må husstanden bestå av minst én støtteberettiget person, og i noen tilfeller stilles det også krav til boligen. Barn (under 18 år) og eldre (over 65 år) er støtteberettigede. Det samme er personer som mottar pensjon eller visse typer trygder/stønader, eller har hatt sosialhjelp som eneste inntektskilde i mer enn ett år.² Flyktninger som mottar introduksjonsstøtte og deltakere på det nye kvalifiseringsprogrammet kan også søke bostøtte.³

Det er forholdet mellom boutgifter og inntekter som avgjør om husstanden får bostøtte. Øvre inntektsgrense for å få bostøtte varierer mellom kr 160 000 til noe over kr 200 000 avhengig av blant annet husstandens størrelse. Det er også et tak på boutgifter som godkjennes. Dette taket varierer fra i underkant av kr 5000 til noe over kr 7000 per måned avhengig av blant annet størrelsen på husstanden.⁴

Det er Husbanken som forvalter bostøtten. Kommunene har også en viktig rolle i å informere om denne og bistå personer med å søke om bostøtte. Bostøtten er regelstyrt, og det benyttes ikke skjønn i behandlingen av søknader. Det kan søkes om bostøtte både gjennom kommunen og direkte til Husbanken. Tidligere har det vært tre terminer i året, men fra september 2007 er det innført månedlige søknadsfrister og utbetalinger av bostøtten. Utbetalingen av bostøtte skjer gjennom Husbanken og vanligvis direkte til den støtteberettigede husstanden.

I første termin 2007 var det i alt 105 591 husstander som mottok bostøtte. Eldre utgjør ca. 37 prosent av bostøttemottakerne.⁵

1) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 119.

2) Husbankens brosjyre om bostøtte, s. 2.

3) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 17.

4) Husbankens brosjyre om bostøtte, s. 3.

5) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 119–120.

Tekstboks 4.2 Startlån

Startlån ble innført i 2003 og erstattet på det tidspunktet etablerings- og kjøpslånet.¹ Startlån er et behovsprøvd lån som skal medvirke til at husstander med svak økonomi, som unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger og andre med boligetableringsproblemer, skal kunne skaffe seg en nøktern og egnet bolig.²

Husbanken fordeler startlånsrammer mellom regionkontorene etter en fordelingsnøkkel.³ Hvis det meldes inn behov for ytterligere lån i en region, kan fordelingen justeres i løpet av året.⁴ Den enkelte kommune søker så regionkontoret om startlånsmidler basert på behovet i kommunen og hvor mye kommunen er villig til å låne videre til sine innbyggere.

Det er avgjørende for å få startlån at søkeren har betalingsevne. De som får startlån, skal også ha problemer med å få lån i privat bank og ha et boligbehov. Boligen må være nøktern og rimelig.⁵ Det er en stor andel skjønn i vurderingen av hvem som får startlån. Det er kommunen som saksbehandler og avgjør hvem som får startlån. Kommunene kan lage sine egne retningslinjer for bruken av startlån.

I 2006 utbetalte kommunene 6546 startlån, 957 færre enn i 2005.⁶

1) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 67.

2) Retningslinjer for startlån, HB 7.B.13.

3) Fordelingsnøkkelen for startlån er kommunens andel av befolkningen justert med en regional boligprisindeks og en indeks for kommunens andel av befolkningen med inntekt under 100 000 kroner.

4) "Sak 2.2 Foreløpig fordelingsramme lån og tilskudd 07", notat av 28.11.06 fra Strategikontoret til direktørmøtet.

5) Husbankens brosjyre om startlån, s. 4.

6) St.prp. nr.1 KRD (2007–2008), s. 121.

Tekstboks 4.3 Boligtilskudd

Boligtilskudd skal benyttes for å at personer med særlige behov skal kunne bo i en nøktern og egnet bolig. Det skal i hovedsak gå til personer som er varig økonomisk vanskeligstilte. For å gi de mest vanskeligstilte mulighet til å benytte startlån kan boligtilskuddet gis sammen med et startlån.

Det er to former for boligtilskudd som går til enkeltpersoner: boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpassing.¹ Husbanken tildeler tilskuddsrammer til kommunene, som igjen videretildeler dette til brukerne. Boligtilskudd til etablering fordeles på regionene etter de samme reglene som for startlån, mens boligtilskudd til tilpassing fordeles etter antall personer over 60 år i kommunene. Som for startlån skjer det en løpende vurdering av innmeldte behov for lånemidler i regionene. Dette kan føre til justeringer mellom regionene i løpet av året.²

Det er kommunene som saksbehandler søknader og fatter vedtak om boligtilskudd. Kommunen kan lage egne retningslinjer for bruken av boligtilskudd.

I 2006 var det 1660 husstander som mottok boligtilskudd til etablering. Gjennomsnittlig tilskudd er kr 165 000 per husstand.³ Tilskuddet betales ned over ti år. Det betyr at deler av tilskuddet må betales tilbake hvis boligen selges før det er gått ti år.⁴

1) Det gis også boligtilskudd til kommunene – såkalt boligtilskudd til utleieboliger som kommunen kan bruke for å bygge flere kommunale boliger.

2) "Sak 2.2 Foreløpig fordelingsramme lån og tilskudd 07", notat av 28.11.06 fra Strategikontoret til direktørmøtet.

3) St.prp. nr.1 (2007–2008), s. 121.

4) HB. 8.B.1 Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken.

Tekstboks 4.4 Kommunale boliger

I Norge eier 77 prosent av husholdningene sin egen bolig, enten som selveier eller som andelseier. Det har vært en bevisst politikk siden 1945 at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig, enten som selveier eller sammen med andre som andelseier.¹ På dette punktet skiller Norge seg fra andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Andelen av offentlige utleieboliger i Norge er også lavere enn i våre naboland og andre europeiske land det er naturlig å sammenlikne seg med.²

For personer som ikke klarer å skaffe seg en bolig på egen hånd, kan kommunen bistå gjennom å tildele en kommunal bolig. Kommunale boliger er et knapt gode i de fleste kommuner i dag, og det er derfor strenge krav til behovsprøving. Det er opp til kommunene selv hvor mange kommunale boliger de vil ha, og hvem som skal prioriteres. Etter sosialtjenesteloven har kommunen imidlertid et lovpålagt krav om å skaffe midlertidig bolig for folk som er i akutt boligsituasjon.

Mange kommuner tar "gjengs leie" for de kommunale boligene, noe som betyr at boligene ikke nødvendigvis er så rimelige. For å kunne betale husleien må de vanskeligstilte ofte søke om bostøtte, sosialhjelp e.l.

1) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 13.

2) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 53.

Det er også flere kommuner som har egne bostøtteordninger.

Det er et mål at de som ønsker det og vil være i stand til det, skal kunne hjelpes til å eie sin egen bolig.⁶⁸ Virkemiddelapparatet skal samlet bidra til at flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i egen bolig.⁶⁹

4.2.2 Andre boligsosiale virkemidler

Husbanken har også andre virkemidler som kan ha stor betydning for det boligsosiale arbeidet. Disse virkemidlene er først og fremst rettet inn mot kommunene, og effekten for de vanskeligstilte vil derfor være indirekte.

Grunnlån er en låneordning fra Husbanken. Ordningen ble opprettet i 2005 og erstattet da oppføringslån og utbedringslån. Grunnlånet skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.⁷⁰ Grunnlån er en ordning som er rettet mot ulike typer søkere, både enkeltpersoner, kommuner og organisasjoner. I 2006 ble det til sammen gitt grunnlån til 1172 søkere, og det ble delt ut totalt 9,7 mrd. kroner.⁷¹

Enkeltpersoner står for over halvparten av alle godkjente søknader om grunnlån. Midlene som går til enkeltpersoner, utgjør imidlertid kun 8,4

68) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 21.

69) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 10.

70) Husbankens nettsider om grunnlån.

71) Kilde: Data levert fra Husbanken.

prosent av lånemidlene. Av de enkeltpersonene som har fått godkjent søknad om grunnlån, er det 11 prosent som er vanskeligstilte⁷².

Husbanken deler også ut kompetansetilskudd. Det skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. Kompetansetilskuddet går til forsknings- og utredningsprosjekter, utviklings- og pilotprosjekter og informasjonstiltak. Kommunene kan blant annet få kompetansetilskudd i forbindelse med utarbeidelse og rulling av boligsosiale handlingsplaner. I 2006 ble det delt ut 80 mill. kroner i kompetansetilskudd til i alt 391 prosjekter.⁷³

I tillegg forvalter også Sosial- og helsedirektoratet tilskudd som går til boligsosialt arbeid. Disse tilskuddene er knyttet til oppfølgingstjenester i boligen.

4.3 Kommunale boliger

Kommunene har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken. Dette innebærer at de blant annet skal skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke klarer dette på egen hånd. Sosiale utleieboliger anbefales ikke som permanent bosted for vanskeligstilte, men som gjennomgangsbolig.⁷⁴

4.3.1 Hvem får tildelt kommunale boliger?

På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet ble det solgt mange kommunale utleieboliger.⁷⁵ Det har samtidig foregått en utskifting av beboermassen. Mens det tidligere i hovedsak var personer med lav inntekt som bodde i kommunal bolig, er denne typen bolig nå blitt et sterkt behovsprøvd virkemiddel.

En stor andel av de som bor i kommunale boliger, har rus- og/eller psykiatriproblemer. Dette innebærer at det som regel er diagnose og ikke lav inntekt som er styrende for om en person får tildelt kommunal bolig. Over halvparten av de store kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at det nå har blitt flere med rus- og/eller psykiatriproblemer som får tildelt kommunal bolig. Det samme svaret gir også 39 prosent av de mellomstore og 30 prosent av de små kommunene. 15

72) Undersøkelsens definisjon av vanskeligstilte omfatter ikke eldre. Søkere som er kategorisert av Husbanken som "eldre" eller "vanlig" (ikke behovsprøvd), er derfor ikke regnet som vanskeligstilte her.

73) St.prp. nr. 1 KR D (2007–2008), s. 146.

74) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 8.

75) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 21.08.06.

prosent av de store kommunene svarer at personer som ikke har en "diagnose" (dvs. problematikk knyttet til rus, psykiatri, uførhet osv.) som regel får avslag på søknad om kommunal bolig.

Mappegjennomgangen viser også at personer med rus- og/eller psykiatriproblemer utgjør en stor del av de som får kommunal bolig.⁷⁶ Omrent 30 prosent av de personene som får tildelt kommunal bolig, er personer med denne typen problemer.

Saksmappegjennomgangen i casekommunene viser videre at tre av fire som får kommunal bolig, er enslige. Husstander med barn utgjør 42 prosent av de som får tildelt kommunal bolig.

I spørreundersøkelsen oppgir 59 prosent av kommunene at personer som har uoppgjort gjeld til kommunen fra tidligere leieforhold, ikke eller kun unntaksvis kan få tildelt ny kommunal bolig. Nesten halvparten av kommunene svarer at personer som har anmerkninger for husbråk i kommunale boliger, 'ikke' eller 'kun unntaksvis' kan få tildelt ny kommunal bolig.

Dybdeundersøkelsen i casekommunene viser også at personer som lager bråk eller ikke betaler husleien, kan bli "svartelistet". Disse mister dermed muligheten til å få kommunal bolig, og deres eneste alternativ vil ofte være hospits eller andre former for midlertidig bolig. Dette dreier seg om personer med store problemer, ofte knyttet til både rus og psykiatri. Noen kommuner henviser disse personene til gjeldsrådgiving eller til sosialkontoret for å prøve å lage en avtale, men det er ikke alltid tilstrekkelig.

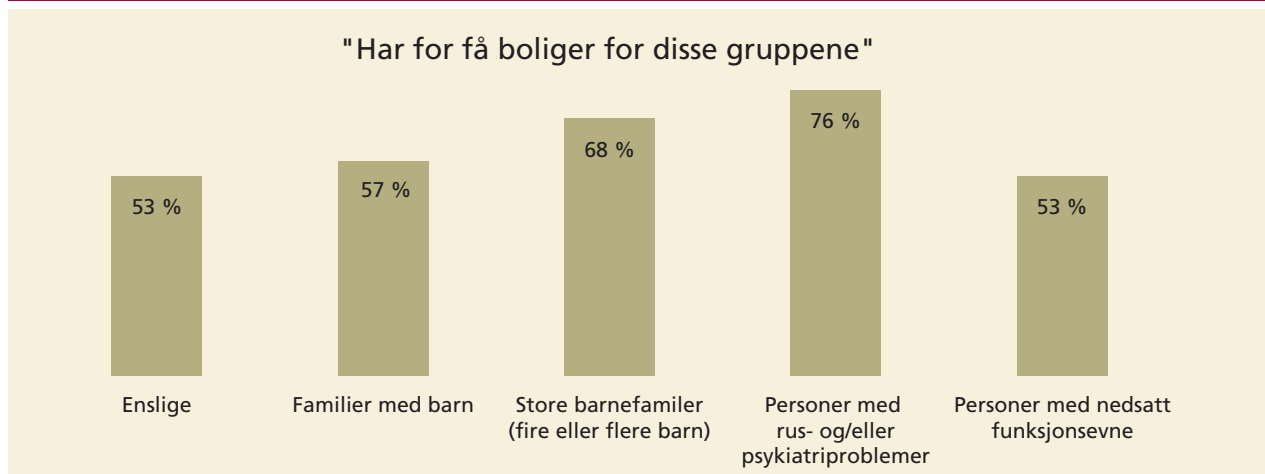
4.3.2 Har kommunene kommunale boliger som avspeiler boligbehovet?

Kommunene trenger et bredt spekter av kommunale boliger for å dekke ulike vanskeligstilte gruppers behov. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere om de hadde tilstrekkelig med boliger for ulike brukergrupper. Figur 4.2 viser andel kommuner som har svart at de har 'for få boliger' for de ulike gruppene.

Figur 4.2 viser at for alle brukergrupper oppgir over halvparten av kommunene at de har for få

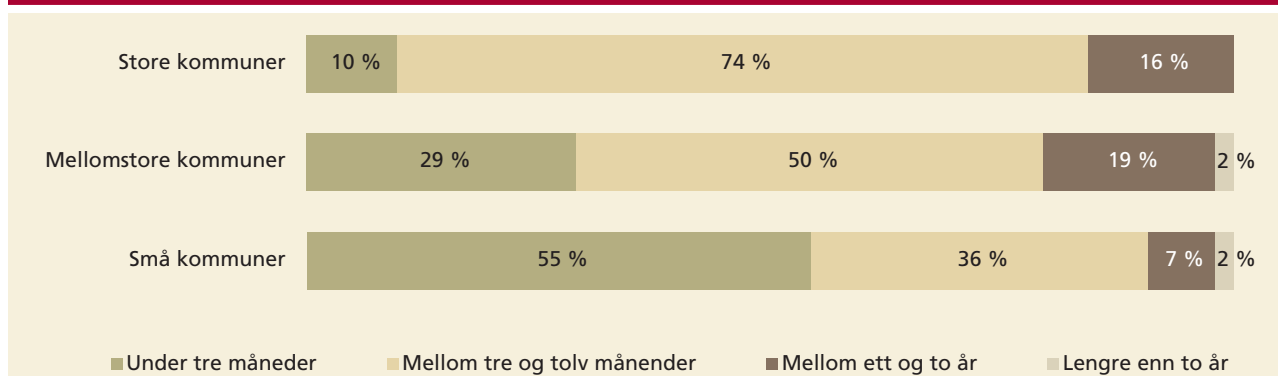
76) I noen av saksmappe framgikk det av legeerklæringer at søkeren hadde psykiske problemer eller rusrelaterte problemer. I andre tilfeller hadde søkeren selv oppgitt dette som søknadsgrunn, eller kommunen hadde markert at søkeren hadde psykiske problemer og/eller problemer med rusmidler. Søkere som hadde en mappe som inneholdt informasjon av slik art, ble klassifisert som personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser.

Figur 4.2 Andel kommuner som har for få kommunale boliger – etter brukergruppe



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 185 og 188 for ulike brukergrupper

Figur 4.3 Vanlig ventetid på kommunal bolig – fordelt på kommunestørrelse



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 182

boliger til å dekke behovet. Det er flest kommuner som oppgir at de har for få boliger til personer med rus- og/eller psykiatriproblemer.

Det er særlig de store og mellomstore kommunene som ikke har nok boliger til personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. 93 prosent av de store kommunene og 81 prosent av de mellomstore kommunene oppgir at de har for få boliger for denne gruppen.

Nesten fire av fem store kommuner og tre av fire mellomstore kommuner svarer at de har for få boliger for store barnefamilier. En av fem små kommuner svarer at de har liten oversikt over behovet til denne gruppen.

4.3.3 Hvor lenge venter vanskeligstilte på å få en kommunal bolig?

Det er lite kunnskap om hvor lenge vanskeligstilte venter på å få en kommunal bolig. Det er ingen nasjonal rapportering om hvor lenge personer står på venteliste.⁷⁷ Norsk institutt for forskning

om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) skrev i 2007 en rapport på oppdrag fra KRD, *Kommunen som boligeier*, hvor blant annet ventetiden på kommunale boliger er forsøkt belyst. På grunn av metodiske utfordringer og et begrenset data-grunnlag er de imidlertid tilbakeholdne med å konkludere klart.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ble kommunene bedt om å anslå hva som er 'vanlig ventetid' på kommunal bolig, beregnet fra søknaden er levert til en konkret bolig er tildelt. 16 prosent av kommunene svarer at det er vanlig å vente i mer enn ett år.⁷⁸ Figur 4.3 viser svarene fra kommunene fordelt på kommunestørrelse.

Figur 4.3 viser at det er store forskjeller mellom store og små kommuner, og at det er i de store kommunene ventetiden er lengst. 74 prosent av de store kommunene har svart at det er vanlig å vente opptil ett år. Også datainnsamlingen i

78) Det er spurt om ventetid fra søknad er levert til bolig er tildelt. Dette er gjort for at det skal være mulig å besvare spørsmålet både for kommuner som har søkerliste, og for kommuner som fatter vedtak, og for at svarene skal være mest mulig sammenliknbare.

77) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SSB 21.06.07.

casekommunene påviste at mange må vente opp mot ett år eller mer. Det er ingen rapportering fra kommunene til staten om hvor lenge personer står på venteliste, jf. kapittel 5.4.

En kommune som ble intervjuet, uttalte at de som får positivt vedtak om bolig, må regne med å vente mellom 6 og 18 måneder. Ventetiden varierer ut ifra behovet til søkeren. I tilfeller hvor det haster veldig, kan boligtilbud gis raskere. Noen kan imidlertid vente opptil 2 år. En annen kommune påpekte at ventetiden er spesielt lang for 3- og 4-roms leiligheter, i enkelte tilfeller helt opptil 4 år.

Dataene om ventetid fra spørreskjemaet er basert på spørsmålet om hva som er *vanlig*. Det sier dermed ingenting om hvor lenge de som må vente lengst, må vente.

For å kartlegge hvor lenge alle på venteliste i casekommunene hadde ventet, ble det innhentet informasjon om hvor mange som på et valgt tidspunkt i 2006 ventet på å få tildelt en bolig, og hvor lenge disse personene hadde stått der.⁷⁹

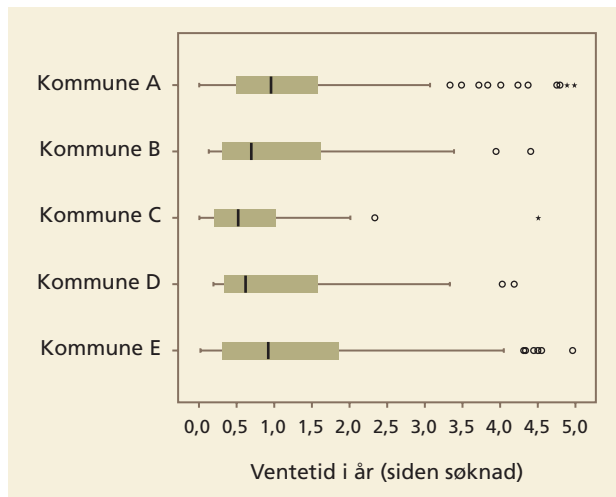
Totalt ventet 855 søkere på en kommunal bolig i disse kommunene på tidspunktet for datainnhentingen.⁸⁰ Gjennomsnittlig ventetid for disse personene var 412 dager, det vil si godt over ett år. 30 prosent av alle som sto på venteliste i én

av de fem casekommunene, hadde ventet mellom ett og to år på å få tildelt en kommunal bolig, og 14 prosent hadde ventet i mer enn to år. Gjennomgang av tallene viser at gjennomsnittstall for ventetid gir et dårlig bilde av situasjonen, ettersom variasjonen er veldig stor. Ventetiden varierer både mellom kommuner og innad i hver kommune. Dette er illustrert i Figur 4.4, som viser spredning i ventetid på kommunal bolig for casekommunene. Figur 4.4 viser at medianen for ventetid i alle kommunene er mellom et halvt og ett år.⁸² Den viser også at det er mange som venter lenge i de fleste kommunene.

I disse dataene er også saksbehandling av søknaden regnet med. To av kommunene setter folk på søkerliste fra den dagen søknaden blir mottatt, og vil derfor ikke ha saksbehandlingstid i samme forstand (kommune C og E). Av de tre kommunene som fatter vedtak, bruker to i snitt mer enn to måneder fra søknaden kommer inn, til vedtaket er fattet.

At det er mange som venter lenge, bekreftes også ved analyser av de som har ventet lengst. 15 prosent har i snitt ventet i nesten 3 år. Det er også barnefamilier blant de som har ventet lengst.⁸³

Figur 4.4 Ventetid på kommunal bolig



Kilde: Riksrevisjonens dybdeundersøkelse. Samlet N = 849⁸¹

79) I to av casekommunene fattes det ikke vedtak. For disse kommunene inkluderer oversikten alle som har søkt om bolig og ikke ennå fått tildelt en bolig. For de tre casekommunene som fatter vedtak, inkluderer oversikten de personene som har fått et positivt vedtak om å få en kommunal bolig, men som ennå ikke har fått boligen tildelt.

80) Tidspunktet for når oversikten er hentet ut, varierer for de ulike kommunene.

81) Boksene angir kvartiler, og den svarte streken viser medianen. Endepunktene på de vertikale strekene viser minimums-/maksimumsverdier. Ekstreme verdier er illustrert med rundinger (1,5–3 bokslengder unna boksen) og stjerner (mer enn 3 bokslengder fra boksen).

Eksempel fra mappegjennomgangen

En enslig mor med to barn leier en liten kjellerleilighet med mye fukt. Det minste barnet, som er 10 måneder, har astma og er ofte syk.

Kvinnen søker kommunal bolig i juni 2006 og får avslag i juli 2006.

Kommunen begrunner avslaget med at behovet for store boliger er langt større enn tilgangen på ledige boliger. Kommunen opplyser at det er svært mange på venteliste, og at ventetiden nærmer seg to år.

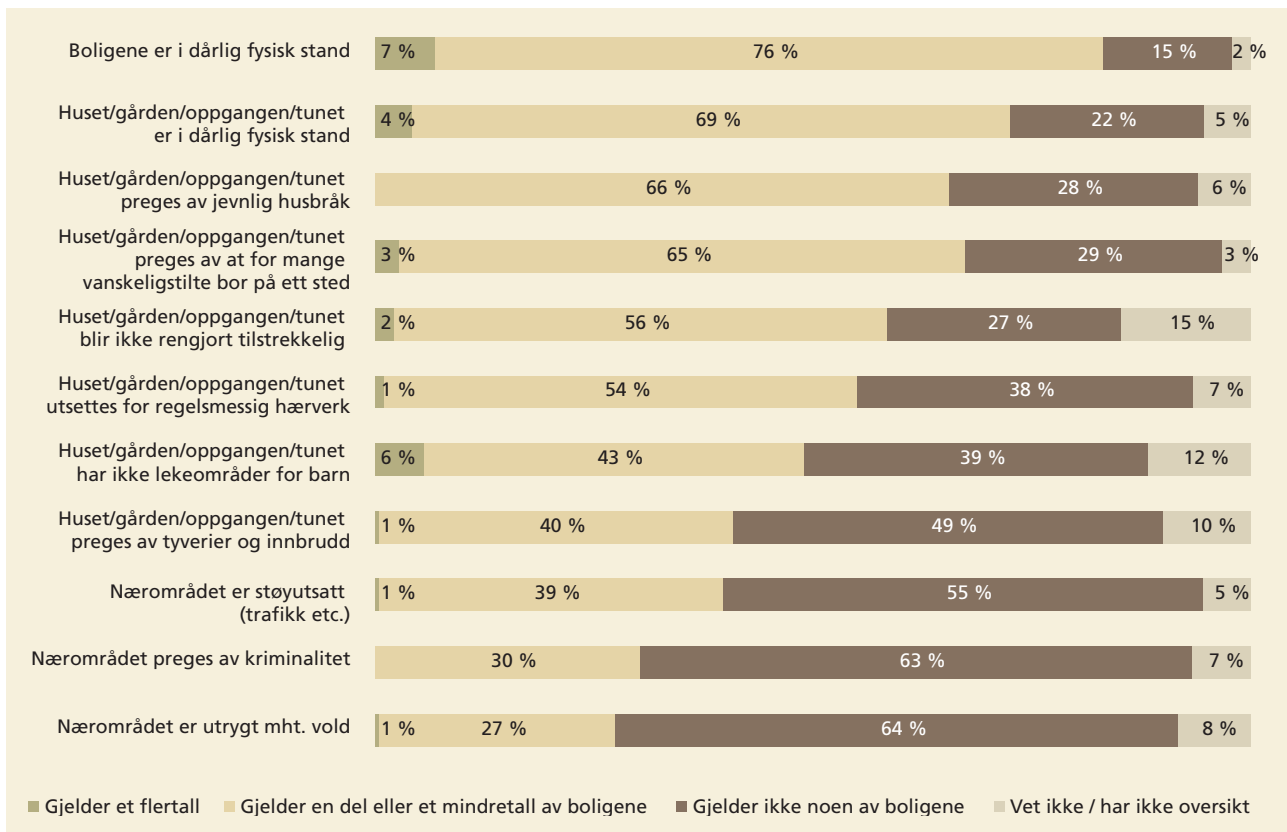
4.3.4 Bor de vanskeligstilte "godt og trygt" i kommunale boliger?

I den overordnede målsettingen for boligpolitikken heter det at "alle skal bo godt og trygt". Bomiljø viser seg imidlertid å være en utfordring for flere kommunale boliger. Mange av de som får kommunal bolig, har problemer med rus og/eller psykiatri. Hvordan oppfølgingstjenesten for disse personene fungerer, har stor betydning for bomiljøet. Andre oppfølgingstjenester knyttet til blant annet barnevern og kriminalomsorg, vil også ha betydning.

82) Medianen angir den midterste av verdiene hvis alle verdiene er rangert etter størrelse.

83) Data for to av kommunene inneholder ikke opplysninger som viser om husstanden har barn. Dette utgjør 140 saker. Det vil si at det finnes data på om husstanden har barn for 715 saker.

Figur 4.5 Utbredelse av ulike problemer knyttet til bomiljø i kommunale boliger de siste årene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 180 og 189

Over halvparten av de store kommunene svarer i spørreundersøkelsen at en større andel beboere med rus- og/eller psykiatriproblemer har gjort det vanskeligere å sikre et godt bomiljø i de kommunale boligene. Dette er ikke et like stort problem for små og mellomstore kommuner. Her svarer henholdsvis 21 prosent og 35 prosent det samme.

I spørreundersøkelsen er en rekke problemer som er knyttet til dårlig bomiljø, listet opp. Kommunene er bedt om å svare på i hvilket omfang de har hatt disse problemene i sine kommunale boliger de siste årene. Resultatene for de ulike problemområdene er framstilt i figur 4.5. Figuren viser at en stor andel kommuner har problemer med bomiljø i en eller annen grad. For seks problemområder svarer over halvparten av kommunene at de har problemer i en del eller et mindretall av boligene. Det vanligste problemet er at boligen er i dårlig fysisk stand. Bare 15 prosent av kommunene svarer at dette ikke gjelder noen av deres kommunale boliger.

Det er store forskjeller mellom store, mellomstore og små kommuner. Det er gjennomgående en større andel store kommuner som har problemer med bomiljø. Hele 89 prosent av de store kommunene svarer at de i en eller annen grad har hatt problemer med husbråk i de kommunale

boligene. Forskjellene mellom store og små kommuner er størst når det gjelder problemer knyttet til tyveri/innbrudd og regelmessig hærverk. Også når det gjelder det at boligene preges av at for mange vanskeligstilte bor på ett sted, er det markerte skiller mellom store og små kommuner.

I hvilken grad har barn dårlig bomiljø?

Det finnes ikke noe nasjonalt register over hvor mange barn som bor i kommunale boliger i Norge.⁸⁴ Å vokse opp i et nærmiljø som blant annet er preget av personer med rus- og/eller psykiatriproblemer, kan være svært belastende, kanskje særlig for barn. Forskere har påvist at barn som bor i kommunale boliger, har betraktelig dårligere boligstandard enn barn fra familier med lav inntekt som ikke bor i kommunal bolig.⁸⁵

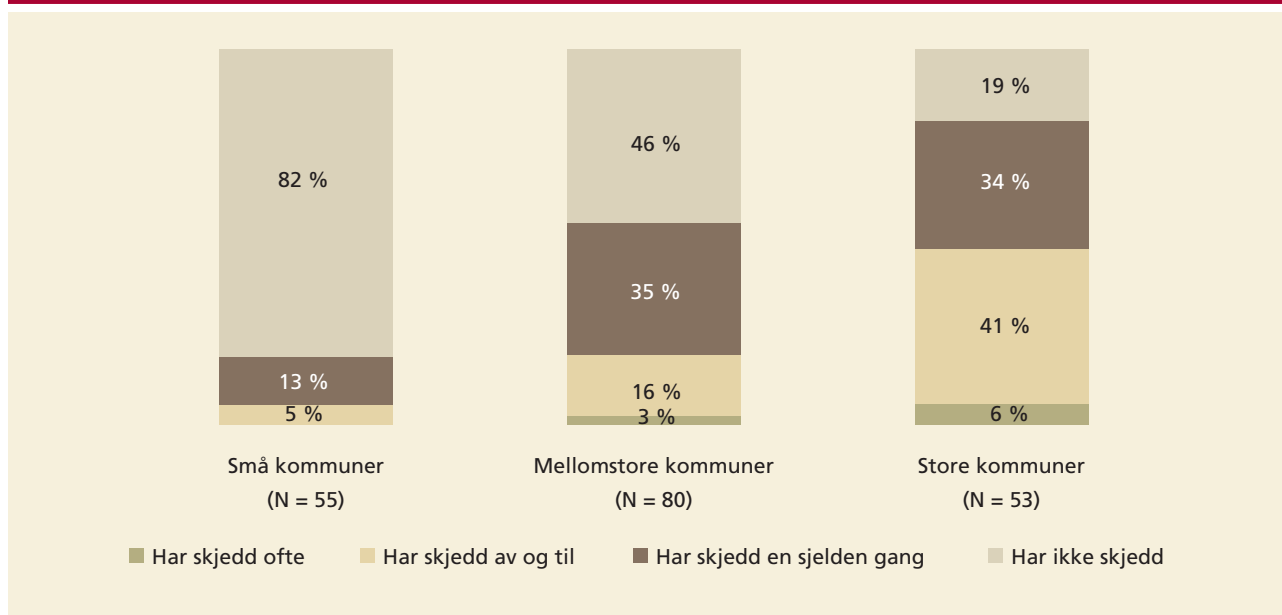
Det er rettet stor oppmerksomhet mot at midlertidige boliger hvor personer med rusproblemer oppholder seg, ikke er et egnet sted for barnefamilier.⁸⁶ I noen tilfeller vil likevel barnefamilier måtte bo i kommunale gårder sammen med personer med rus- og/eller psykiatriproblemer, over tid.

84) Jf. Stefansen og Skevik, NOVA 2006, *Barnefamilier i kommunale boliger*.

85) Stefansen og Skevik, NOVA 2006, *Barnefamilier i kommunale boliger*.

86) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 48.

Figur 4.6 Hvor ofte har barnefamilier fått tildelt bolig i samme oppgang som personer med rus- og/eller psykiatriproblemer i løpet av de siste to årene?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 188

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om det de siste to årene har hendt at barnefamilier har fått tildelt bolig i samme oppgang som personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. Figur 4.6 viser resultatene fordelt på kommunestørrelse. Figur 4.6 tydeliggjør at det er store forskjeller mellom små og store kommuner. Av de store

kommunene svarer nesten halvparten at det har skjedd 'av og til' eller 'ofte' at barnefamilier har blitt plassert i samme oppgang som personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. Til sammenlikning svarer 5 prosent av de små kommunene det samme.

Tekstboks 4.5 Bomiljø i kommunale boliger i Oslo

Undersøkelsen har vist at mange kommuner har utfordringer knyttet til bomiljø i de kommunale boligene. Dette gjelder særlig de store kommunene. Oslo kommune er én av de kommunene som har store utfordringer når det gjelder bomiljø.¹

Det har i de senere årene skjedd en gradvis utvikling der stadig flere av beboerne i kommunale gårder er personer med rus- og/eller psykiatriproblemer.² Politiet i Oslo opplyser at det er store problemer med ulike former for kriminalitet i flere av de kommunale gårdene, blant annet salg av narkotika fra fellesområder i gårdene. Dette fører til at andre beboere blir engstelige, og mange tør ikke lenger bruke fellesområdene.

Både politiet og bomiljøarbeidere i bydelene Gamle Oslo og Sagene understreker at det bor flere barn i disse kommunale gårdene. Barnevernstjenesten i Sagene har regnet ut at i 2003 bodde nærmere 100 av de 207 barn og unge som har tiltak i hjemmet, i kommunale boliger.³

Bomiljøarbeiderne karakteriserer forholdene i de mest belastede kommunale gårdene som uakseptable. Det hender at søppel blir kastet rett ut av vinduet i gårder med sju etasjer, heisene er ofte i ustand, og det er ikke uvanlig at det er avføring og urin i trappeopp ganger og heiser. Det hender også at folk oppholder seg "ulovlig" i trapper og kjellere, og det er ikke uvanlig å finne sprøytespisser i gang, trapp og kjeller. Det understrekes at dette gjelder de mest belastede gårdene der det er størst utfordringer med bomiljø.

Boligbygg KF, som har ansvaret for de kommunale boligene i Oslo, har ansatt et privat vakt selskap som tar imot henvendelser 24 timer i døgnet og patruljerer i de kommunale gårdene på kvelds- og nattetid. De sjekker blant annet at dørene er låst, og de kaster ut personer som oppholder seg ulovlig i gårdene. Omfanget av deres aktivitet og antall henvendelser går ikke fram av data fra politiet.⁴

1) For å belyse bomiljø situasjonen i Oslo gjennomførte Riksrevisjonen et intervju med Oslo politikammer og SALTO-koordinatorer i bydelene Gamle Oslo og Sagene 25.06.07. SALTO er et samarbeid mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune om kriminalforebyggende tiltak blant barn og unge. Det er tilsatt lokale SALTO-koordinatorer i hver bydel. I teksten blir disse referert til som bomiljøarbeidere. Det er også hentet inn data fra politiet i Oslo om antall politioppdrag og antall saker i straffesaksregisteret for et utvalg adresser med kommunale gårder.

2) Intervju med Oslo politikammer og SALTO-koordinatorer fra bydelene Gamle Oslo og Sagene 25.06.07.

3) BU-sak 03/74, "Orientering om utviklingen i barneverntjenesten".

4) Telefonsamtale med i Boligbygg KF Oslo 22.11.07.

Fortsettelse av tekstsaks 4.5

Politiet opplyser at det er store mørketall med hensyn til hvor mange forhold som anmeldes. Politiet er kjent med at en del beboere i de kommunale gårdene ikke tør å melde fra om forhold til politiet av frykt for represalier fra andre beboere i de kommunale gårdene. Data fra politiet viser at det både er et stort antall politioppdrag og saker i straffesaksregisteret knyttet til kommunale boliger. Det er også en relativt stor mengde alvorlige saker som narkotika, drap og vold.

Antall politioppdrag og saker i straffesaksregisteret ved tre kommunale gårder i Oslo i tidsrommet 01.01.06–07.05.07

I tabellen nedenfor er data over politioppdrag⁵ og saker i straffesaksregisteret⁶ vist for tre kommunale gårder i Oslo. Valg av disse tre gårdene er gjort i samarbeid med bomiljøarbeidere i bydelene. Kriteriene for utvelgelse var at alle eller flertallet av boligene i gården skulle være kommunale, og at det skulle bo barnefamilier i gården.

Kommunal gård 1 – antall kommunale leiligheter: 50 – anslått at det er mellom 50 og 60 barn	Kommunal gård 2 – antall kommunale leiligheter: 60 – anslått at det er 55 barn	Kommunal gård 3 – antall kommunale leiligheter: 122 – anslått at det er 50 barn
Saker i straffesaksregisteret, totalt 29 Bedrageri Legemsfornærmelse (3) Mistenkelig dødsfall Narkotika (3) Påvirket/beruset Undersøkelse diverse Savnet person Skadeverk Trafikk Trusler (2) Tyveri (13)* Utlendingsloven	Saker i straffesaksregisteret, totalt 12 Legemsfornærmelse Narkotika (5) Retur etter utvisning Trusler (2) Tyveri (2)* Undersøkelse diverse	Saker i straffesaksregisteret, totalt 35 Bedrageri Falsk dokument (3) Forstyrrelse av fred og orden (rus) Forulemping Legemsfornærmelse Mistenkelig dødsfall (2) Narkotika (3) Skadeverk Trusler (3) Tyveri (15)* Unnlatt å etterkomme pålegg (2) Utlendingsloven (2)
Registrerte politioppdrag, totalt 51 Brann Dyr (2) Dødsfall Familieforhold Grovt tyveri fra bolig Husbråk med/uten vold (9) Innbrudd (2) Kjøretøy til rette (2) Kontroll kjøretøy (3) Kontroll person/sted (3) Legemskrenkelse Motorvogntyveri (3) Ordensforstyrrelse offentlig/privat sted (4) Ransaking (4) Saknet person (2) Trafikk Tyveri fra bolig Undersøkelsessaker (6) Utlendingsloven Velferdssjekk Åstedsundersøkelse (2)	Registrerte politioppdrag, totalt 42 Dødsfall Fangetransport Innbrudd Kontroll sted (3) Legemskrenkelse Lekkasje (bensinlekkasje) Narkotika (5) Ordensforstyrrelse offentlig/privat sted (6) Pågripelse Ransaking (3) Støy (2) Sykdom/psykiatri (4) Til observasjon (3) Trafikk Tvang/trusler Undersøkelsessaker (4) Utlendingskontroll Utlendingsloven Velferdssjekk Åstedsundersøkelse	Registrerte politioppdrag, totalt 95 Beruset person (2) Bistand (2) Dødsfall (3) Etterlyst person (2) Forkynnelse av dom Hittet Husbråk med/uten vold (4) Innbrudd i bil Innbrudd i bolig Kjøretøy til rette Kontroll person/sted (11) Legemsbeskadigelse (2) Lekkasje (vann, olje med mer) Motorvogntyveri (2) Narkotika (2) Ordensforstyrrelse offentlig/privat sted (16) Politiloven § 350/§ 5 Pågripelse (5) Ran av person, privat sted Ransaking Serviceoppdrag Skadeverk (2) Støy (7) Sykdom, psykiatri (6) Til observasjon (2) Tvang/trusler (6) Tyveri Undersøkelsessaker Utlendingskontroll (2) Utlendingsloven (3) Velferdssjekk (4)

* Tyveri i straffesaksregisteret er en samlekategori for alt fra nasking til innbrudd og grovt ran.

5) Politioppdrag viser alt politiet har registrert inn av oppdrag, uansett om det fører til anmeldelse eller ikke.

6) Saker i straffesaksregisteret er alle saker der det ligger en anmeldelse inne, uavhengig av utfallet.

Kilde: Data fra Oslo politikammer. Antall saker er angitt i parentes, hvis det er mer enn én sak. Antall kommunale leiligheter i de ulike gårdene er oppgitt av Boligbygg KF Oslo. Antall barn i de kommunale leilighetene er oppgitt av bomiljøarbeidere i de tre aktuelle bydelene.

4.3.5 Fungerer kommunale boliger som gjennomgangsboliger?

Det er et uttalt mål i den norske boligpolitikken at kommunale boliger skal være gjennomgangsboliger, og at det å være vanskeligstilt ikke skal være en varig tilstand.⁸⁷

I spørreundersøkelsen oppgir 29 prosent av kommunene at de gir tidsubestemte kontrakter når de tildeler kommunale boliger. Halvparten av kommunene oppgir at de vanligvis gir kontrakter på tre år eller mindre. 76 av de 95 kommunene som har svart dette, opplyser imidlertid at kontraktene 'ofte' eller 'svært ofte' forlenges.

Det er forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder denne praksisen. Over halvparten av de små kommunene svarer at de har tidsubestemte kontrakter. Når det gjelder mellomstore og store kommuner, svarer over halvparten at de har kontrakter på tre år eller mindre.

4.3.6 I hvilken grad benyttes midlertidig bolig og hospits?

Det er satt mål om at ingen skal bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder, og at personer som kommer ut av fengsel eller institusjon, ikke skal bosettes i midlertidig bolig.⁸⁸

I spørreundersøkelsen bes kommunene svare på om de benytter midlertidig bolig, og i så fall hva slags form for midlertidig bolig det er. Svarene er vist i figur 4.7. Den viser at 19 prosent av kommunene oppgir at de ikke har benyttet midlertidig

bolig i noen form de siste to årene. Det er i all hovedsak små kommuner som ikke har brukt midlertidig bolig. 29 av de 35 kommunene som har svart at de ikke har brukt midlertidig bolig de siste to årene, er små kommuner, mens de resterende seks er mellomstore kommuner.

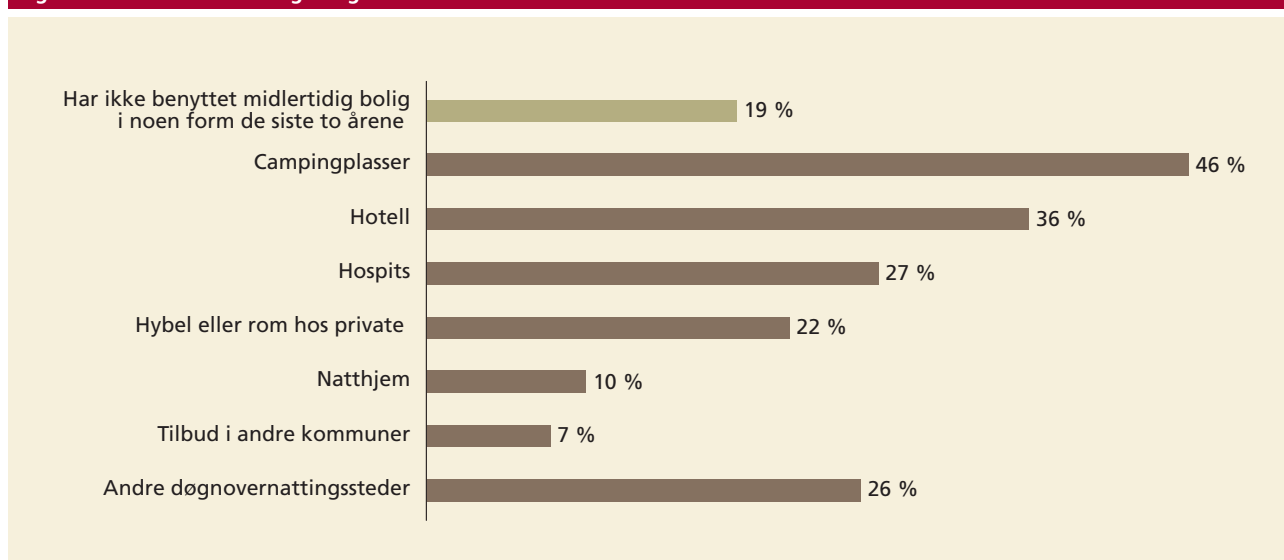
Det framgår også av resultatene at kommunene bruker ulike former for midlertidig bolig. Spørreundersøkelsen viser at den mest benyttede formen for midlertidig bolig er campingplasser. Nesten halvparten, 46 prosent, av kommunene svarer at de har brukt campingplasser. Etter campingplasser er det hotell og hospits som er de mest benyttede formene for midlertidig bolig.

Kommunene ble også spurt om hvor ofte det har hendt at personer har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

Tabell 4.2 viser at det forekommer at personer må bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder, og at det er personer med rus- og/eller psykiatriproblemer som oftest blir utsatt for dette. 55 prosent av kommunene svarer at det har hendt 'ofte / noen ganger / en sjelden gang' at personer med rus- og/eller psykiatriproblemer har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

34 prosent av kommunene svarer at det har hendt 'ofte / noen ganger / en sjelden gang' at personer som er løslatt fra fengsel, har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

Figur 4.7 Bruk av midlertidig bolig de siste to årene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 188

87) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 8.

88) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20. Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken. Dette gjenspeiles også i strategien *På vei til egen bolig*, som er omtalt i St.prp. nr. 1 for KRD for årene 2005 til 2007.

Tabell 4.2 Har det i løpet av de siste to årene hendt at personer fra de følgende brukergrupper har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder?

	Nei	En sjelden gang	Noen ganger	Ofte
Barnefamilier	82 %	12 %	5 %	1 %
Personer med rus- og/eller psykiatriproblemer	45 %	24 %	24 %	7 %
Sosialt/økonomisk vanskeligstilte	59 %	24 %	15 %	2 %
Personer løslatt fra fengsel	66 %	19 %	12 %	3 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 178 og 185 for de enkelte brukergruppene.

Til tross for at det legges stor vekt på at barnefamilier ikke skal bo i midlertidig bolig, svarer 18 prosent av kommunene at det har hendt 'ofte /noen ganger / en sjelden gang' at barnefamilier har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

Det er store forskjeller i resultatene fra store og små kommuner. Det er flere store kommuner som svarer at de må la personer bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder. Blant de store kommunene svarer 16 prosent at det skjer 'ofte' at personer med rus- og/eller psykiatriproblemer bor i midlertidig bolig i mer enn tre måneder, og 40 prosent svarer at det skjer 'noen ganger'.

4.4 Startlån

Startlån skal medvirke til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få mulighet til å skaffe seg og beholde en egen bolig.⁸⁹ Kommunene tar opp startlån av Husbanken, og tildeler det videre til

sine innbyggere. Kommunene har mulighet til å lage egne retningslinjer som er tilpasset utfordringene i den enkelte kommune.

4.4.1 Hvem får tildelt startlån?

Målgruppen for startlån er personer som trenger bolig, men som har problemer med å få lån i private banker. Undersøkelsen viser at den brukergruppen som oftest mottar startlån, består av personer som skal etablere seg for første gang. Denne gruppen utgjorde rundt halvparten av søkerne som fikk tildelt startlån i 2006. Tabell 4.3 viser tildelte startlån fordelt på brukergrupper i perioden 2003–2006.

Tabell 4.3 viser seks kategorier, definert av Husbanken, med personer som har problemer på boligmarkedet. Kategorien 'vanskeligstilte' må her forstås som en restkategori.⁹⁰ Andelen som er registrert som vanskeligstilte har gått ned siden ordningen med startlån ble etablert. I 2003 ble 32 prosent av søkerne registrert som vanskeligstilte. I 2004 sank denne andelen til 29 prosent, og i

Tabell 4.3 Antall tildelte startlån fordelt på brukergrupper

Registreringer av brukergruppe for tildelte startlån	I 2003 ble det tildelt 6513 startlån:		I 2004 ble det tildelt 7014 startlån:		I 2005 ble det tildelt 7508 startlån:		I 2006 ble det tildelt 6571 startlån:	
	Registreringer pr. brukergruppe	Prosentandel av tildelte startlån	Registreringer pr. brukergruppe	Prosentandel av tildelte startlån	Registreringer pr. brukergruppe	Prosentandel av tildelte startlån	Registreringer pr. brukergruppe	Prosentandel av tildelte startlån
Førstegangs boligetablering	3239	50 %	3647	52 %	3979	53 %	3586	55 %
Vanskeligstilte	2088	32 %	2067	29 %	2045	27 %	1439	22 %
Reetablering	1083	17 %	1309	19 %	1528	20 %	1022	16 %
Funksjonshemmet	594	9 %	686	10 %	700	9 %	390	6 %
Flyktning	284	4 %	257	4 %	271	4 %	156	2 %
Bostedsløs	38	1 %	38	1 %	20	0,3 %	13	0,2 %

I 2003-2005 var det mulig å registrere mer enn en brukergruppe pr. søker. I følge Husbanken gjaldt dette i hovedsak søkere som både ble registrert som "vanskeligstilte" og som "førstegangs boligetablerere". Summen av antall registreringer vil ikke være lik antall saker i alt. Dette medfører også at prosentandelene for de ulike brukergruppene ikke blir 100 når man legger dem sammen.

Kilde: Husbankens statistiksider/Startlån/Brukergrupper (www.husbanken.no) 23.01.2008.

89) Husbankens kvartalsrapport 1. kvartal 2006, s. 9.

90) Fra 2005 opererer Husbanken også med brukergruppene "Rus og psykiske lidelser" og "Rusmiddelmissbruker". Disse kategoriene inngår her under restkategorien vanskeligstilte.

2005 var den 27 prosent. I 2006 var andelen ytterligere redusert til 22 prosent. Fra 2006 var det imidlertid ikke lenger mulig å krysse av for flere enn én brukergruppe. 2006-tallene blir derfor ikke helt sammenlignbare.

Også boforhold kan si noe om hvor vanskeligstilte de som søker om startlån, er. Husbankens data om låntakernes boforhold før startlån viser at stadig flere mottakere av startlån bor i egen eid bolig på søknadstidspunktet. I 2003 utgjorde søkere som bodde i egen eid bolig på søknadstidspunktet, omtrent en femdel av alle sakene. I 2006 utgjorde mottakere som på søknadstidspunktet bodde i egen eid bolig, nesten en tredel av alle sakene.⁹¹

Den gjennomsnittlige egenkapitalen til de som får startlån, har vært stigende gjennom hele perioden fra 2004 til 2006. I 2004 hadde mottakerne av startlån i gjennomsnitt 2608 kroner i egenkapital, mens gjennomsnittlig egenkapital i 2006 var 23 175 kroner. Gjennomsnittstallet for 2007 er på 40 818 kroner.⁹²

Husbanken viser til at det har vært en generell velstandsutvikling i Norge de siste årene, og at dette kan være en del av forklaringen på disse dataene. Husbanken kan ikke bekrefte at dataene viser en utvikling der stadig bedre stilte får startlån.

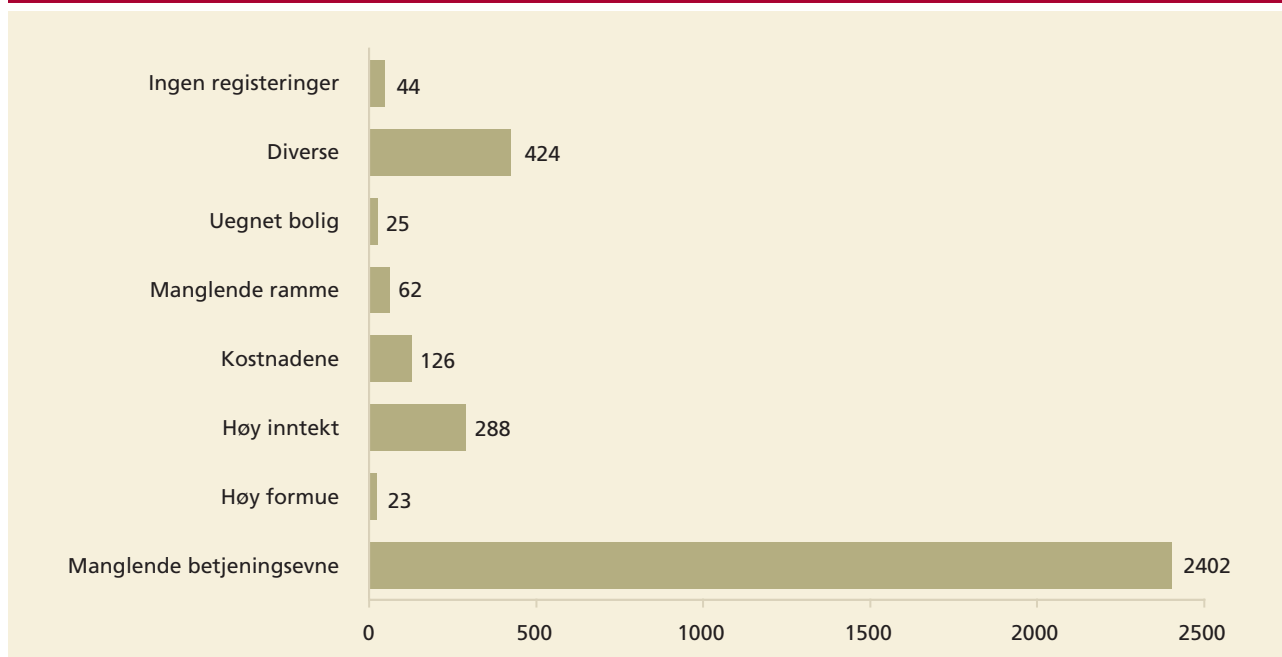
Husbanken understreker at det ikke er en ønsket utvikling at stadig bedre stilte skal få startlån, men påpeker at det ikke er noe galt i å fange opp personer før de blir mer vanskeligstilte.⁹³

4.4.2 Hva kjennetegner de som får avslag på søknad om startlån?

Data fra Husbanken viser at omtrent én av fire som søkte om startlån i 2006, fikk avslag. Figur 4.8 viser fordelingen av avslagsgrunner for de som søkte om startlån i 2006. Figuren viser at manglende betjeningsevne er den vanligste avslagsgrunnen for startlån. I perioden fra 2004 til 2006 var det en økning i den andelen av avslagene som skyldes manglende betjeningsevne. I 2004 utgjorde disse sakene 62 prosent av saker som endte med avslag.⁹⁴ I 2006 var over 70 prosent av avslagene begrunnet med manglende betjeningsevne. Dette samsvarer med at den gjennomsnittlige husstandsinntekten og egenkapitalen til de som får utbetalt startlån, har vært stigende i samme periode. KRD påpeker at det også har vært en generell prisstigning på boliger de siste årene, og mener at dette forklarer hvorfor en stor del av avslagene skyldes manglende betjeningsevne.⁹⁵

Undersøkelsen viser at det er en gruppe vanskeligstilte som ikke får benyttet seg av startlånet

Figur 4.8 Avslagsgrunner for startlån i 2006



Kilde: Datafil levert av Husbanken. N = 3394, enheten er antall saker

91) Kilde: www.husbanken.no (Husbankens statistiksider/startlån/boforhold) 23.01.08.

92) Kilde: www.husbanken.no (Husbankens statistiksider/startlån/beløp og kostnader) 23.01.08. Verdiene er nominelle.

93) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

94) Husbankens rapport *Bruken av startlånet i kommunene i 2004*, 01.04.05.

95) E-post av 24.10.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

Tabell 4.4 Avslag på grunn av manglende betalingsevne, fordelt på husstandstype og inntektsnivå, 2006

	Antall avslagssaker	Under 200 000 kr	200 000–299 999 kr	Over 300 000 kr
Enslige uten barn	934	52 %	39 %	9 %
Enslige med barn	870	28 %	47 %	25 %
Par uten barn	146	23 %	33 %	44 %
Par med barn	452	8 %	32 %	60 %

Kilde: Datafil levert av Husbanken. N = 2402 (årsinntekt er inkludert bostøtte der det er aktuelt)

på grunn av manglende betjeningsevne, og at denne gruppen er økende. Samtidig har kommunen en plikt til å fraråde personer som ikke har betjeningsevne å ta opp lån. Inntektsnivået i de husstandene som har fått avslag på grunn av manglende betjeningsevne, er gjennomgående lavt. De husstandene som får avslag på denne bakgrunnen, kan tenkes å ha problemer med å skaffe seg bolig på annen måte.⁹⁶

I 35 prosent av sakene som fikk avslag i 2006, var søkeren enslig med barn, og i 40 prosent av tilfellene var søkeren enslig uten barn. I 2006 ble således i alt tre firedeler av alle avslagene gitt til enslige.⁹⁷ Tabell 4.4 viser avslag på grunn av manglende betjeningsevne fordelt på husstand og inntektsnivå.

Det er 20 kommuner som i perioden 2003–2007 ikke har rapportert bruk av startlån.⁹⁸ Vanskeligstilte som bor i en slik kommune, vil ikke kunne søke om eller få startlån. Det er også flere kommuner som ikke har utbetalinger av startlån hvert år. I 2006 hadde i alt 67 av landets kommuner, det vil si 16 prosent, ingen registrerte utbetalinger av startlån.⁹⁹ Om dette skyldes at det ikke var noe behov for startlån i disse kommunene, eller om det skyldes at kommunen i realiteten ikke bruker startlånet som et virkemiddel, er det ikke mulig å si noe om.

4.4.3 Hva legges til grunn når kommunen vurderer betjeningsevne?

Over 70 prosent av avslagene på søknad om startlån skyldtes i 2006 manglende betalingsevne.¹⁰⁰ Hva kommunene legger til grunn når de vurderer betjeningsevnen, blir derfor sentralt for store grupper vanskeligstilte.

Kommunene har ulik praksis for tildeling av startlån, og de kan også lage egne retningslinjer. Dette kan dreie seg om hvilke satser de legger til grunn for beregning av livsgrunnlag,¹⁰¹ og hva slags inntekter som blir regnet med i vurderingen av betjeningsevne. Husbanken er kjent med at det er relativt store forskjeller mellom hva kommunene regner med i betalingsgrunnlaget, men har ikke oversikt over hvor store disse forskjellene er.¹⁰²

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hva som legges til grunn når de beregner om en person kan få startlån. 10 prosent av kommunene svarer at de 'som regel' regner med midlertidige inntekter i beregningsgrunnlaget. Nesten like mange, 8 prosent, oppgir at de 'aldri' tar med midlertidige inntekter. Den største andelen av kommunene, 47 prosent, svarer at de tar med midlertidige inntekter 'noen ganger'. Mange av de offentlige støtteordningene er midlertidige i Norge, og dette kan derfor få stor betydning for grupper av vanskeligstilte.

Et annet boligsosialt virkemiddel som skal virke sammen med startlånet er bostøtte. 57 prosent av kommunene regner som regel bostøtte med i beregningsgrunnlaget. 28 prosent oppgir at de regner det med 'noen ganger', mens 15 prosent av kommunene oppgir at de 'aldri eller sjelden' regner med bostøtte i beregningsgrunnlaget når de vurderer om en søker kan få startlån.

96) Husbankens rapport *Bruken av startlånet i kommunene i 2004*, 01.04.05, s. 6.

97) Kilde: Analyse av data bestilt fra Husbanken.

98) E- post av 13.02.08 fra Husbanken til Riksrevisjonen.

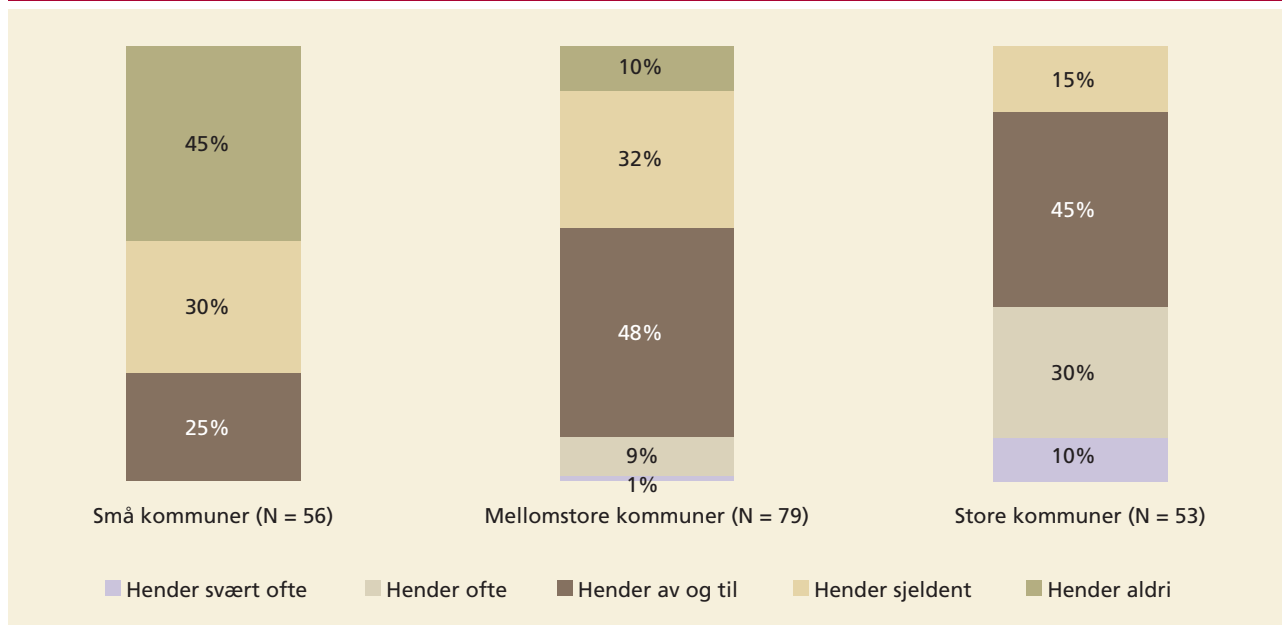
99) Kilde: Analyse av data bestilt fra Husbanken.

100) Kilde: Analyse av data bestilt fra Husbanken.

101) I dybdeundersøkelsen ble det vist til SIFO-satsene, namsmannens takster, sosialtjenestens satser og fritt skjønn i de ulike casekommunene.

102) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

Figur 4.9 Startlån som ikke blir realisert fordi søker ikke er i stand til å finne seg en bolig



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 188

4.4.4 Klarer de vanskeligstilte som får startlån å kjøpe seg en bolig?

De fleste vedtak om startlån er en forhåndsgodkjenning av hvilket beløp den vanskeligstilte kan få låne. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvor ofte det hendte at personer ikke var i stand til å finne seg en bolig, og at startlånet derfor ikke ble utbetalt. Resultatene er framstilt i Figur 4.9, fordelt på kommunestørrelse.

40 prosent av de store kommunene svarer at det 'hender ofte' eller 'hender svært ofte' at personer ikke er i stand til å finne seg en bolig, og at lånet derfor aldri blir utbetalt. Det er kun 15 prosent av de store kommunene som svarer at det 'hender sjelden', og ingen svarer at det 'hender aldri'. Blant de små kommunene er bildet et annet. Av disse er det ingen som svarer at det 'hender ofte' eller 'hender svært ofte', og hele 45 prosent svarer at det 'hender aldri'.

Dette ble også bekreftet i dybdeundersøkelsen. En casekommune opplyste at flere søkere ikke fikk realisert startlånet fordi de ikke fant boliger innenfor den lånerammen de hadde fått tilsagn om. En annen casekommune opplyste at mellom 20 og 30 prosent av tilsagnene ikke blir realisert. Kommunen hadde gjennomført en ringerunde til de som fikk startlån i kombinasjon med boligtilskudd, for å kartlegge årsaken til den manglende realiseringen. En årsak viste seg å være at lånerammen var for lav til at det var mulig å skaffe seg en bolig.

4.5 Boligtilskudd

Det er to hovedformer for boligtilskudd som går til enkeltpersoner: boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til utbedring/tilpassing.¹⁰³ Tilskuddsordningene skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene får tildelt boligtilskudd fra Husbanken, og viderefordeler det så til enkeltpersoner i kommunen.

4.5.1 Hvem får tildelt boligtilskudd?

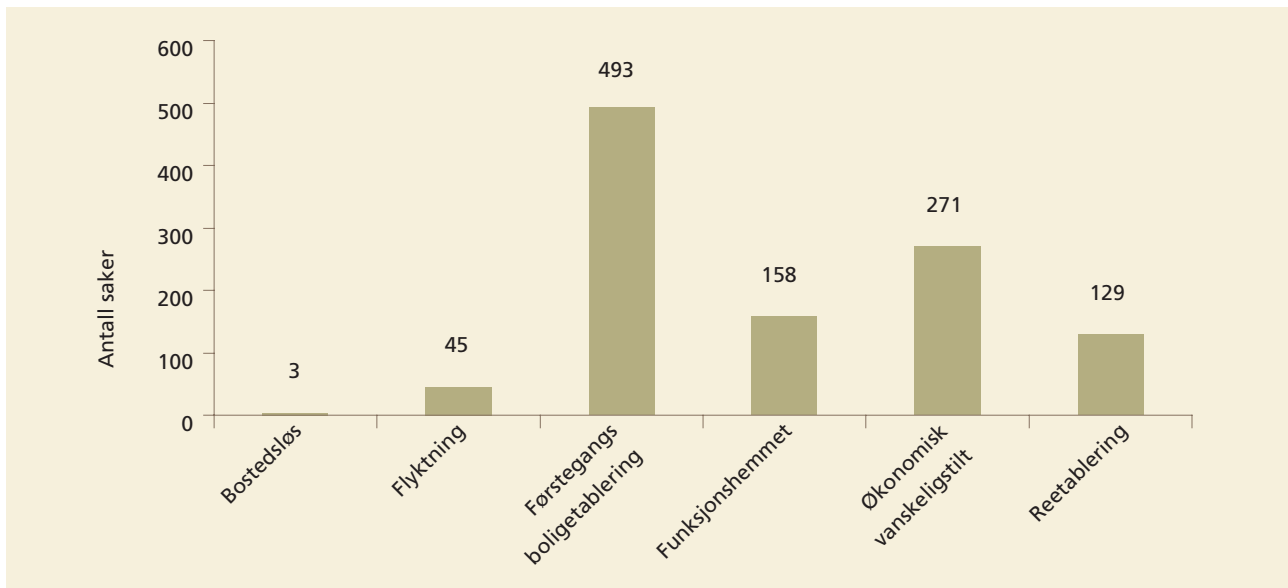
For å kunne få boligtilskudd skal søkeren fortrinnsvis være i en "varig vanskeligstilt" situasjon. Vanskeligstilte som det forventes at vil kunne komme i en bedre situasjon om en viss tid, kan dermed ikke få boligtilskudd.

Boligtilskudd er en strengt behovsprøvd ordning. I 2006 hadde over 70 prosent av de kommunene som hadde registrerte utbetalinger, mindre enn fem utbetalinger.¹⁰⁴ En casekommune understreket at størrelsen på tilskuddet særlig er vanskelig for små kommuner fordi det er så lite at det er vanskelig å bruke. En annen casekommune viste til at det er mange søknader som blir avslått fordi det er for lite midler. Det finnes ingen nasjonal oversikt over avslagsgrunn i saker om boligtilskudd til etablering.

103) Det kan også gis tilskudd til prosjektering i forbindelse med tilpassing/utbedring av en bolig. Dette er tilskudd til dekning av utgifter i forbindelse med prosjektering av nødvendige endringer av boligen. Tilskuddet til faglig bistand, for eksempel fra arkitekt, er beløpsbegrenset. (Kilde: Husbankens veileder for boligtilskudd HB. 8.F.6)

104) Kilde: Analyse av data bestilt fra Husbanken.

Figur 4.10 Boligtilskudd til etablering fordelt på brukergrupper



Kilde: Data levert fra Husbanken. Antall saker. N = 1099

Høye boligpriser medfører at behovet for boligtilskudd er stort. Flere av casekommunene som deltok i dybdeundersøkelsen, ga uttrykk for at det er vanskelig å prioritere hvem som skal få boligtilskudd til etablering.

Husbanken har ikke egne data på mottatte søknader og avslag for boligtilskudd til etablering. Det opplyses imidlertid at det ikke er noen grunn til å tro at fordelingen av søknader på avslagsgrunn avviker fra fordelingen som gjelder for startlån, fordi det i svært lite omfang bare søkes om boligtilskudd.¹⁰⁵

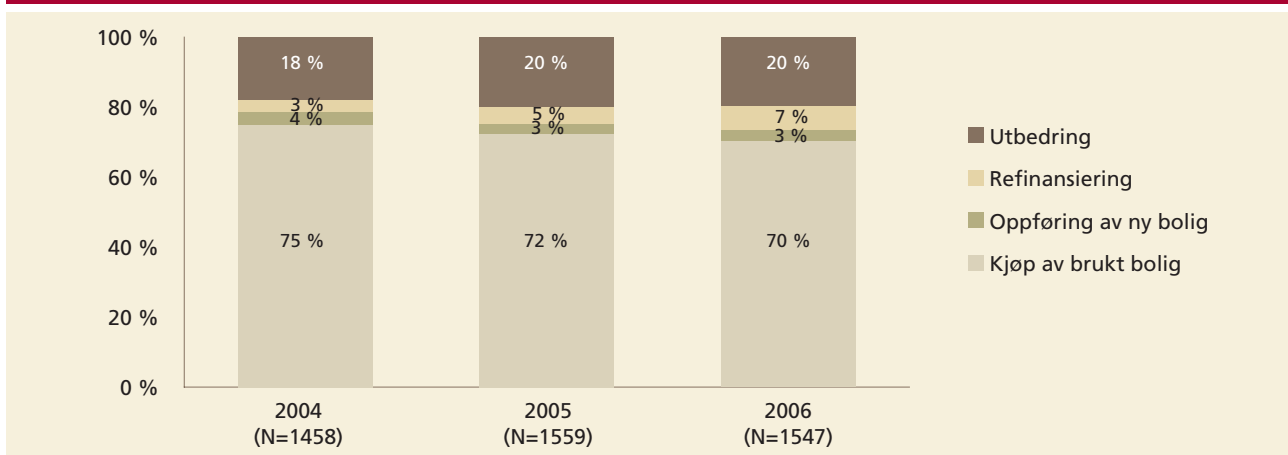
Totalt i 2006 var det 1268 husstander som fikk boligtilskudd til etablering. Det er ikke alle kommuner som tar opp og viderefordeler boligtilskudd. I 2006 er det registrert 308 kommuner som har fått tildelt boligtilskudd til etablering fra

Husbanken. Det svarer til 71 prosent av landets kommuner. Det er riktignok ikke alle disse som betaler ut boligtilskudd til sine innbyggere. I 2006 var det kun 229 kommuner som hadde registrert utbetalinger av tilskudd til etablering. Det svarer til litt over halvparten av landets kommuner.¹⁰⁶

Figur 4.10 viser at den største andelen av de som fikk boligtilskudd til etablering i 2006, var førstegangs boligetablerere (493 saker). Disse er etterfulgt av økonomisk vanskeligstilte (271 saker).

Boligtilskudd kan brukes til kjøp av bolig, refinansiering, utbedring av bolig eller oppføring av ny bolig. Figur 4.11 viser fordelingen av tiltak som boligtilskudd har gått til i perioden fra 2004 til 2006.

Figur 4.11 Boligtilskudd til etablering fordelt på tiltak, 2004–2006



Kilde: www.husbanken.no 04.02.2008

105) E-post av 03.05.07 fra Husbanken til Riksrevisjonen.

106) Kilde: Analyse av data bestilt fra Husbanken.

Figur 4.11 viser at i 2006 gikk hoveddelen, 70 prosent, av sakene med boligtilskudd til etablering til kjøp av bolig. Denne andelen er redusert de siste årene og i 2004 var den 75 prosent. I samme periode er andelen av boligtilskudd til refinansiering mer enn fordoblet. I 2004 var det 49 huster som fikk boligtilskudd til refinansiering, mens det i 2006 var 105 som fikk dette.

4.6 Bostøtte

4.6.1 Hvem får statlig bostøtte?

Bostøtte er en regelstyrt støtteordning, og alle som oppfyller kravene for bostøtte, har krav på å få det. Det er Husbanken som innvilger bostøtte. Kommunene har en viktig rolle når det gjelder å informere om ordningen slik at alle som har krav på den, får vite om det. Kommunene kan også bistå i søknadsprosessen. For å kunne få bostøtte må både formelle og økonomiske krav være oppfylt.

De formelle kravene som stilles, er at det må være en støtteberettiget person i husstanden. Barn under 18 år og personer over 65 år er støtteberettigede. I tillegg er personer som mottar visse typer trygder/stønader fra det offentlige¹⁰⁷, og personer som har hatt sosial stønad som eneste inntekt i over ett år, støtteberettigede. For visse husstandstyper stilles det også krav til boligen. Dette betyr at enkelte grupper vanskeligstilte ikke kan få bostøtte uansett hvordan deres økonomiske situasjon er.

Hvis de formelle kravene er oppfylt, er det forholdet mellom godkjente boutgifter og inntekter som er avgjørende. Det er satt et øvre tak på godkjente boutgifter. Avhengig av husstandens størrelse varierer det fra i underkant av kr 5000 til noe over kr 7000 per måned. Øvre inntektsgrense for å få bostøtte varierer fra kr 160 000 til noe over kr 200 000, også det avhengig av husstandens størrelse.¹⁰⁸

Store barnefamilier vil ofte ha høyere boutgifter enn kr 7000 per måned, og de vil derfor ikke få kompensasjon som samsvarer med deres reelle

utgifter.¹⁰⁹ Inntektsgrensene for å få bostøtte er lave, og dette understreker at bostøtte er et virkemiddel som hovedsakelig rettes mot de aller mest vanskeligstilte.

Den gjennomsnittlige husstanden som mottok bostøtte, hadde kr 112 100 i årsinntekt, kr 5000 i boutgifter i måneden og fikk utbetalt kr 1840 per måned i bostøtte.¹¹⁰

4.6.2 I hvilken grad finnes det kommunale støtteordninger som kan hjelpe dem som faller utenfor bostøtteordningen?

Regelverket for bostøtten omfatter ikke alle vanskeligstilte grupper, og det er også strenge inntektskrav for å kunne få bostøtte. For en stor gruppe vanskeligstilte betyr det at de er avhengig av andre økonomiske støtteordninger for å kunne bo godt og trygt. En del kommuner har opprettet egne kommunale bostøtteordninger. Det er også kjent at en stor andel av sosialhjelpen kommunene gir ut, går direkte til å betale husleie og andre boligformål. På grunnlag av tall fra KOSTRA anslår Husbanken at rundt halvparten av all sosialhjelp går til boligformål.¹¹¹

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om og i hvor stor grad de brukte sosialhjelp til boligformål. Svarene viser at de aller fleste kommunene bruker sosialhjelp til boligformål. 91 prosent svarer at de 'i noen eller stor grad' bruker sosialhjelp til boligformål, og kun 1 prosent svarer at de ikke bruker det i det hele tatt.

Det er forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder i hvor stor grad de bruker sosialhjelp til boligformål. Resultatene fordelt på kommunestørrelse er framstilt i figur 4.12. Av figuren går det fram at de store kommunene i større grad enn de mindre kommunene bruker sosialhjelp til boligformål. 59 prosent av de store kommunene svarer at de bruker sosialhjelp til boligformål 'i stor grad', mens det er 29 prosent som har svart det samme blant de små kommunene. Det er bare små kommuner som har svart at de 'ikke i det hele tatt' bruker sosialhjelp til boligformål.

I spørreundersøkelsen ble kommunene også spurt om de har egen kommunal bostøtteordning. 25 av kommunene, 14 prosent, svarte at de har det. Det

107) Følgende trygder/stønader gir støtteberettigelse: alders-, uføre- eller etterlattepensjon fra folketrygden eller annen offentlig pensjon, eller tilsvarende fra EØS-land, krigspensjon, grunnstønad, hjelpstønad eller yrkesskadeerstatning etter folketrygdløven, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad og introduksjonsstønad. Kilde: Husbankens nettsider.

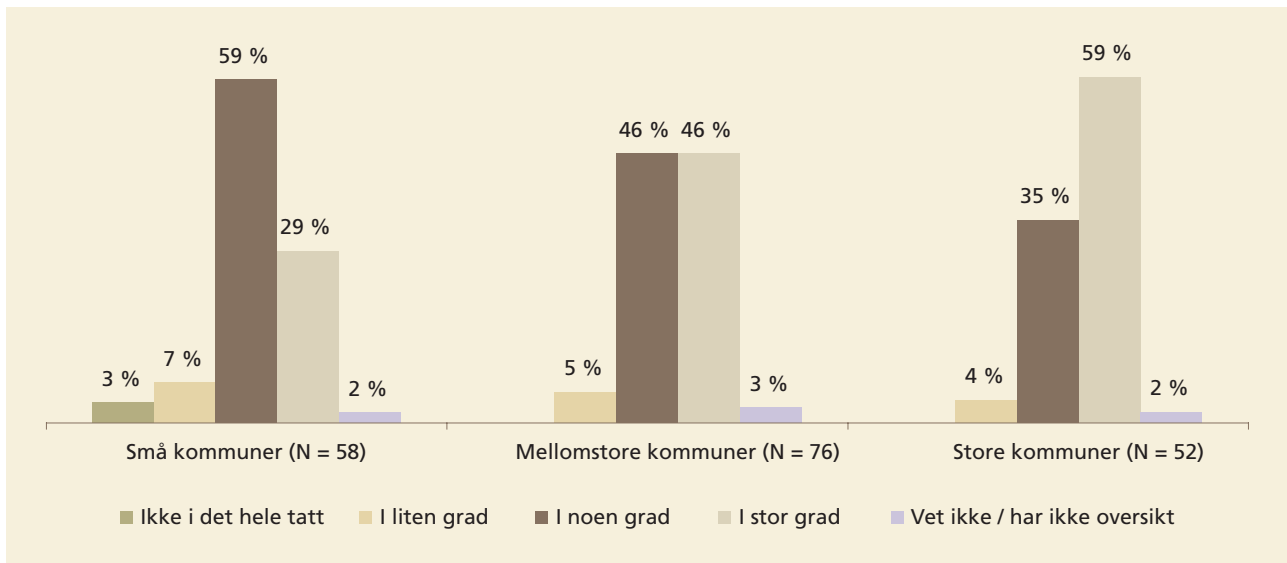
108) Husbankens brosjyre om bostøtte, s. 3.

109) Dokument nr. 3:13 (1997–98), *Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtte til barnefamilier*.

110) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 120. Tallene svarer til 1. termin 2007.

111) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

Figur 4.12 Bruk av sosialhjelp til boligformål



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 186

er en hovedvekt av store kommuner som oppgir at de har en egen kommunal bostøtteordning.

KRD opplyser at det er 31 kommuner som har egne bostøtteordninger. Bakgrunnen for at en del kommuner har egne bostøtteordninger, kan ifølge KRD være lokale utfordringer. De ser likevel også at det kan være et uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig med midler, og at grupper faller utenfor den statlige bostøtten. Departementet trekker fram at enslige under 65 år uten barn kan falle utenfor ordningen, og at store barnefamilier kan oppleve at de ikke får tilstrekkelig kompensasjon.¹¹²

Husbanken viser til at ettersom de kommunene som har egne bostøtteordninger, i all hovedsak er de største kommunene, vil dette omfatte en stor del av befolkningen. Husbanken har ikke egne tall på hvor store summer dette kan dreie seg om.¹¹³

4.7 Fungerer virkemidlene i sammenheng?

Det er et mål at de ulike virkemidlene skal ses i sammenheng. På sikt er det også et mål at virkemidlene skal bidra til å hjelpe de vanskeligstilte videre i boligkarrieren.

Hvordan virkemidlene blir brukt sammen, gir en indikasjon på hvorvidt de fungerer sammen. Ettersom virkemidlene forvaltes av kommunen, er det imidlertid også nødvendig å se på hvordan kommunene arbeider med å se disse i sammenheng.

112) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

113) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

4.7.1 I hvilken grad brukes virkemidlene sammen?

Startlån skal kunne gis alene eller sammen med boligtilskudd og bostøtte, avhengig av hvor vanskeligstilt søkeren er. For noen vil startlånet kun være en toppfinansiering på et lån i en privat bank. For andre kan startlånet fullfinansiere kjøpet. Hvis en person ikke har inntekt til å betjene et så stort startlån som er nødvendig for å kunne anskaffe en bolig, vil det være behov for boligtilskudd på toppen. For andre kan bostøtte være med på å sikre tilstrekkelig betjeningsevne.

Bruk av startlån i samfinansiering med private banker

Det finnes lite data om hvor mange som får startlån som toppfinansiering, og hvor ofte det forekommer samfinansiering med private banker. ECON har, på oppdrag fra KRD, gjennomført en utredning av hvordan det faktiske lånetilbudet til låntakerne er, og på hvilken måte samfinansiering med private banker påvirker lånekostnadene. ECON konkluderer med at det på grunn av dårlig datakvalitet i Husbankens startlånsregister ikke var mulig å fastslå med sikkerhet hvor stor andel av låntakerne som har grunnfinansiering i en privat bank og toppfinansiering med startlånet.¹¹⁴

Bruk av startlån og boligtilskudd

Ifølge Husbanken gis boligtilskudd sjelden alene, og det gis som regel sammen med startlån. Tabell 4.5 er basert på tall fra Husbankens database og viser hvor mange av de som fikk

114) ECON-rapport 2006-094, *Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging*, s. 12.

Tabell 4.5 Bruk av startlån og boligtilskudd, 2005 og 2006

	Antall som fikk startlån	Antall som fikk startlån og boligtilskudd til etablering	
		Antall	Prosent av alle som fikk startlån
2005	7462	1151	15,4 %
2006	6502	1077	16,6 %

Kilde: Data levert fra Husbanken

Tabell 4.6 Bruk av startlån og bostøtte, 2005 og 2006

	Antall som fikk startlån	Antall som fikk startlån og bostøtte	
		Antall	Prosent av alle som fikk startlån
2005	7462	660	8,8 %
2006	6502	659	10,1 %

Kilde: Data levert fra Husbanken

startlån, som også mottok boligtilskudd til etablering samme år.¹¹⁵

Tabell 4.5 viser at mellom 15 og 17 prosent av de som mottar startlån, også får boligtilskudd. Tallene viser også at det er en liten økning fra 2005 til 2006. Dette viser at de fleste som får startlån, ikke får det sammen med boligtilskudd. Boligtilskudd til etablering blir imidlertid ofte gitt sammen med startlån. I 2006 fikk 1547 husstander boligtilskudd.¹¹⁶ Et flertall av disse, 70 prosent, fikk også startlån. 30 prosent av de som fikk boligtilskudd, fikk ikke startlån samtidig. Hva som kjennetegner de som kun får boligtilskudd, vet man imidlertid ikke noe om ettersom Husbanken baserer sin informasjon på startlansregisteret.

Bruk av startlån og bostøtte

I beregning av betjeningsevne til startlån har Husbanken oppfordret kommunene til å inkludere bostøtte. Hvorvidt kommunene faktisk gjorde det, er opp til kommunene selv. Tabell 4.6 viser hvor mange husstander som har mottatt startlån og bostøtte i løpet av samme år.

Tabell 4.6 viser at om lag 10 prosent av de som får startlån, også mottar bostøtte, og at det har vært en marginal økning fra 2005 til 2006. Dette betyr at de fleste som får startlån, ikke får bostøtte. Bostøttens rolle når den virker sammen med startlånet, er at den skal bidra til å øke betjeningsevnen til mottakeren. De som fikk både startlån og bostøtte, mottok i snitt 4979 kroner i bostøtte i løpet av året.¹¹⁷

Disse tallene sier ikke noe om hvorvidt bostøtte er tatt med i vurderingen av betjeningsevne, men bare hvor ofte en husstand har mottatt begge støtteordningene i løpet av det samme året. For å vurdere om virkemidlene blir sett i sammenheng, og hvor ofte bostøtten er med på å muliggjøre et startlån, må man se på kommunens praksis og vurderinger.

Bruk av startlån, boligtilskudd og bostøtte

I noen tilfeller kan samme husstand få både startlån, boligtilskudd og bostøtte.¹¹⁸ Hvor mange husstander som får det, er framstilt i tabell 4.7.

Tabell 4.7 Bruk av startlån, boligtilskudd og bostøtte, 2005 og 2006

	Antall som fikk startlån	Antall som fikk startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte	
		Antall	Prosent av alle som fikk startlån
2005	7 462	306	4,1 %
2006	6 502	290	4,5 %

Kilde: Data levert fra Husbanken

115) Det er to typer boligtilskudd, til etablering og til tilpassing. Husbanken har ikke data på individnivå om hvem som får boligtilskudd til tilpassing. Det er derfor ikke mulig å si noe om i hvilken grad det gis sammen med andre virkemidler.

116) Kilde: Husbankens statistiksider, www.husbanken.no, 04.02.08. Tallene som det vises til, er hentet fra "Boligtilskudd til etablering fra kommunene" og er 'antall boliger i alt' for henholdsvis 2006 og 2005.

117) At beløpet er såpass lavt, kan forklares med at mange trolig bare mottar bostøtte i én termin. Det er imidlertid ikke mulig å oppgi tall på hvor mange dette gjelder, ut ifra datamaterialet. Kilde: Data levert fra Husbanken.

118) Også her er det boligtilskudd til etablering som omtales. Det finnes ikke tilsvarende data for boligtilskudd til tilpassing.

Tabell 4.8 Fra bostøtte til startlån, fordelt på boforhold

Type boforhold for husstander som fikk startlån i 2005, og som mottok bostøtte i 2004			Type boforhold for husstander som fikk startlån i 2006, og som mottok bostøtte i 2004		
- Annet	38		- Annet	24	
- Uten bolig	15		- Uten bolig	13	
- Foreldrenes bolig	26		- Foreldrenes bolig	24	
- Leid kommunal bolig	222		- Leid kommunal bolig	227	
- Leid privat bolig	526		- Leid privat bolig	464	
- Egen eid bolig	384	Sum 1211	- Egen eid bolig	389	Sum 1141

Kilde: Data levert fra Husbanken

Tabellen viser at rundt fire prosent av husstandene som fikk startlån, fikk boligtilskudd og mottok bostøtte samme år, og at det har vært en marginal økning fra 2005 til 2006.¹¹⁹ Det tilsvarer rundt 300 husstander årlig, noe som viser at det er relativt sjelden at alle tre virkemidlene blir brukt samtidig. For disse husstandene kan imidlertid kombinasjonen av alle tre virkemidlene være av stor betydning.

4.7.2 Fungerer virkemidlene sammen slik at vanskeligstilte over tid kan etablere seg i egen eid bolig?

Målet i boligpolitikken er at flest mulig skal kunne etablere seg i egen eid bolig. Det finnes ikke data på hvor mange som har bodd i kommunal bolig, og som senere har kunnet etablere seg i egen eid bolig, enten ved hjelp av startlån, boligtilskudd eller bostøtte. Hvor mange som tidligere har mottatt bostøtte, og som deretter mottar startlån, kan være en indikasjon på personer som har kommet seg framover i boligkjeden.

I 2004 var det 122 863 husstander som fikk bostøtte i en eller flere terminer.¹²⁰ Av disse var det 1211 husstander som fikk startlån i løpet av 2005, og ytterligere 1141 husstander fikk startlån i løpet av 2006. Det framgår ikke av dataene om de fremdeles mottok bostøtte etter å ha fått startlån.¹²¹

Tabell 4.8 viser boforholdene for de som mottok bostøtte i 2004 og startlån i 2005 eller 2006. Opplysninger om boforhold er basert på det som er registrert i startlånsregisteret. Det vil si at det er boforholdet på det tidspunktet startlånet blir innvilget, som er registrert, ikke boforholdet når

bostøtte ble utbetalt.

Tabell 4.8 viser at av de som har gått fra bostøtte til startlån, er det relativt få som har bodd i kommunale boliger, sammenliknet med de som har leid privat eller eid sin egen bolig. Det er en høy andel som kommer fra egen eid bolig.

Sitat om boligkjeden

"Det å få folk til å eie når de ikke har fem flate øre, er ikke så lett!"

Sitat fra brukerorganisasjon om hvordan det oppleves å få tilbud om å kjøpe den kommunale boligen man bor i

Intervju med casekommunene viser at kommunene selv er skeptiske til om boligkjeden fungerer. En kommune uttalte at "det er ikke særlig mange av de som har bodd i kommunal bolig i tre år, som klarer å komme seg videre i boligkarrieren og inn på eiermarkedet ved for eksempel bruk av startlån".

Brugerorganisasjoner har i møter med Riksrevisjonen gitt uttrykk for at boligkjeden ikke fungerer, og at kommunale boliger er en fattigdomsfelle man ikke kommer ut av.

KRD ser at det kan være krevende for kommuner å legge til rette for at personer får en boligkarriere. Mange kommuner har kanskje nok med å få etablert vanskeligstilte i bolig. KRD mener likevel at det er viktig at kommunene er opptatt av å legge til rette for boligkarrierer.¹²²

4.7.3 Er det vanskeligstilte som ikke fanges opp av noen av ordningene?

Husbanken har pekt på at husstandene som har over 200 000 kroner i årsinntekt, kan sies å være i en gråsone mellom virkemidlene. De har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få

119) Mottak av bostøtte i en eller flere terminer samme år.

120) 39 prosent av disse er alderspensjonister, over 65 år. Kilde: E-post fra Husbanken til Riksrevisjonen 04.11.07.

121) Dataene er basert på sammenstillinger av data fra Husbankens database. Husbanken har laget et datasett for Riksrevisjonen som inneholder alle som har mottatt bostøtte i 2004, og som så mottok startlån i 2005 og 2006.

122) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

boligtilskudd og bostøtte.¹²³ Det eneste virkemiddel de eventuelt kan få hjelp av, er kommunal bolig. Kommunal bolig er imidlertid en knapp ressurs, og det er et strengt behovsprøvd virkemiddel. For de som eventuelt kan fylle kravene for å få kommunal bolig, viste analysene i avsnitt 4.3.3 at det er lang ventetid på denne typen bolig. Foruten behovsprøving har de fleste kommuner også krav om at søkeren må ha bodd i kommunen i minst to år.¹²⁴ Personer som ikke oppfyller krav om botid, vil ikke kunne få kommunal bolig uansett om behovet for hjelp er til stede. I mange tilfeller vil disse personene også ha mistet botiden i sin forrige kommune.

Mappegjennomgangen i casekommunene bekreftet at mange vanskeligstilte fikk avslag på grunn av manglende botid i kommunen. Totalt 90 avslag ble gjennomgått, og av disse var 24 avslag primært begrunnet med at søkeren manglet botid. I fire av sakene var det også opplyst at søknaden sekundært var avslått fordi søkeren hadde for høy inntekt / ikke var vanskeligstilt / det var mangel på boliger.

Eksempel fra mappegjennomgangen

Stor familie, med fem barn, er uten egnet bolig. De bor i privat leid bolig og søker kommunal bolig pga. dårlig bo-standard. Familien har tidligere bodd på hospits. De tjener til sammen kr 17 000 i måneden.

De får avslag fordi de har for kort botid. I vedtaket sier kommunen at de uansett botid ikke ville fått positivt tilsagn pga. mangel på store boliger.

Det framgår ikke av mappen om kommunen har gjort en vurdering av om boforholdene er akseptable.

Eksempel fra mappegjennomgangen

Søker er en enslig mann fra Somalia som er uten fast bolig. Han bor for tiden på hospits og har tidligere bodd hos venner. Mannen søker om kommunal bolig i november 2005.

Han får avslag på søknad om kommunal bolig i februar 2006, begrunnet med manglende botid. Han mangler på vedtakstidspunktet 4 måneder på å ha oppnådd botid.

Undersøkelsen har vist at 72 prosent av enslige med barn i gruppen som har fått avslag på søknad om startlån på grunn av manglende betjenings-

evne, har en årsinntekt på over 200 000 kroner, jf. tabell 4.4.¹²⁵ En stor del av denne gruppen vil antakelig heller ikke bli prioritert for tildeling av kommunal bolig i kommunene ettersom behovsprøvingen for å få tildelt kommunal bolig i de fleste kommuner er streng.

I mappegjennomgangen i casekommunene ble det registrert flere eksempler på vanskeligstilte på boligmarkedet som har fått avslag på både søknad om startlån og søknad om kommunal bolig. Disse husstandene har for dårlig økonomi til å benytte seg av startlån. Samtidig er de ikke blant de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, og de kan dermed ikke få tildelt boligtilskudd til etablering eller kommunal bolig.

En av casekommunene mener at det er en gruppe de ikke når ut til med virkemidlene. Denne gruppen består av de husstandene som ikke kvalifiserer til bostøtte, og som ikke er vanskeligstilte nok til å få tildelt en kommunal bolig, men som samtidig har for lav inntekt til å få startlån og/ eller boligtilskudd.

En av casekommunene uttaler at de som faller utenfor låneordningene, er de som har midlertidige stønader og trygder. Dette gjelder også enslige forsørgere som mottar overgangsstonad. Midlertidige stønader og trygder regnes ofte ikke med i betjeningsgrunnlaget ved vurdering av startlån.

I Husbankens kvartalsrapport for tredje kvartal 2006 opplyses det også at flere kommuner melder om en ny gruppe vanskeligstilte på det lokale boligmarkedet de siste årene. Dette er husstander som normalt ikke har vært betraktet som økonomisk vanskeligstilte, men som på grunn av høye boligpriser ikke klarer å komme seg inn på boligmarkedet. I kvartalsrapporten påpekes det at prisveksten har skapt en ny gruppe tapere på boligmarkedet i større byer og i tilflyttingskommuner.¹²⁶

4.7.4 Hva slags hjelp får de vanskeligstilte som får avslag på søknad om hjelp?

Det er viktig at virkemidlene samordnes slik at vanskeligstilte ikke får avslag på startlån på grunn av manglende betalingsevne, og så blir stående med en uløst boligsituasjon.¹²⁷ Å sørge for at dette ikke skjer, vil i stor grad være opp

123) Jf. Husbankens rapport *Bruken av startlånet i kommunene i 2004*, 01.04.05, s. 7.

124) Hvor lang botid som kreves, kan variere. Flere kommuner har en botid på to år, men undersøkelsen har også vist at det i én kommune er krav om fem års botid.

125) Kilde: Data levert av Husbanken.

126) Husbankens kvartalsrapport for tredje kvartal 2006, s. 14–15.

127) Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*.

til kommunene. Kommunene er de som har den direkte kontakten med søkerne, og det er de som forvalter både startlån, boligtilskudd og kommunale boliger.

Husbankens kvartalsrapport for første kvartal 2006 poengterer at det i hovedsak er husstander som får avslag på søknad om startlån på grunn av manglende betalingsevne, som kan tenkes å ha problemer med å skaffe seg bolig på annen måte.¹²⁸ Husbanken har ikke oversikt over hvordan de som får avslag på startlån som følge av manglende betalingsevne, klarer seg. Husbanken uttaler videre at det ikke nødvendigvis er et problem at personer ikke får startlån, men at det er viktig at de personene dette gjelder, får hjelp til å skaffe seg bolig hvis det er behov for dette.¹²⁹

Eksempel fra mappegjennomgangen

En enslig far med et barn søker om kommunal bolig i juni 2006 og får avslag i juli 2006.

Kommunen begrunner avslaget med at mannen har for høy inntekt til å få kommunal bolig. I saksmappen ligger det også en søknad om startlån som er avslått med den begrunnelse at mannen ikke har betalingsevne.

Eksempel fra mappegjennomgangen

Et par med tre barn søker om kommunal bolig fordi de har blitt oppsagt fra privat leieleilighet. Han er arbeidsledig, og hun er hjemmeværende.

De søkte bolig i oktober 2005 og står fortsatt på venteliste i oktober 2006.

I saksmappen ligger det også en søknad om startlån som er avslått med den begrunnelse at paret har for lav inntekt, og en søknad om bostøtte som er avslått med den begrunnelse av paret har for høy inntekt.

4.8 Vurderinger

4.8.1 Noen vanskeligstilte faller utenfor alle virkemidlene

Undersøkelsen viser at kommunale boliger i dag er et strengt behovsprøvd virkemiddel. I mange kommuner er det en stor andel personer med rus- og/eller psykiatriproblemer som får kommunal bolig. For en stor gruppe vanskeligstilte er kommunal bolig i realiteten ikke et tilgjengelig virkemiddel.

Kravene som stilles for å få bostøtte, er strenge, og det er kun de vanskeligstilte med lavest inntekt som får støtte. Det er også en del vanskeligstilte husstander med lav inntekt som, på bakgrunn av andre kriterier, ikke omfattes av bostøtteordningen. Ifølge undersøkelsen har flere kommuner egne kommunale bostøtteordninger, og en ikke ubetydelig del av sosialhjelpen går til boligformål. Dette kan forklares med at flere kommuner ser at det er grupper som faller utenfor den statlige bostøtteordningen.

For å få startlån er det avgjørende at man har betjeningsevne, noe mange vanskeligstilte ikke har. Rundt 70 prosent av alle avslag på startlån begrunnes med manglende betjeningsevne.

Det har de siste årene vært en sterk vekst i boligprisene. Dette innebærer at de økonomiske kravene for å få startlån blir strengere. Ut ifra undersøkelsen kan det se ut som om det i perioden 2004–2007 har skjedd en utvikling der de som får tildelt startlån, er økonomisk noe bedre stilt enn tidligere. Dette kan bety at det er et økende antall vanskeligstilte som ikke oppfyller kravene som stilles for å få startlån. Vanskeligstilte som får avslag på startlån som følge av manglende betjeningsevne, vil kunne trenge hjelp fra andre virkemidler.

Høyere boligpriser kan også være en medvirkende årsak til at en del startlån aldri blir realisert fordi lånemottakeren ikke klarer å finne en egnet bolig innenfor den gitte prisrammen. Husbanken har ikke oversikt over omfanget av dette.

Noen vanskeligstilte får startlån sammen med boligtilskudd og bostøtte. Det kan bidra til at de får god nok betjeningsevne til å få startlån. For andre vanskeligstilte vil heller ikke boligtilskudd og bostøtte være tilstrekkelig til å gi betjeningsevne. Bostøtteordningen omfatter en avgrenset gruppe av vanskeligstilte, mens boligtilskuddet er en strengt behovsprøvd ordning rettet mot personer som er varig vanskeligstilte. Det er dermed begrenset i hvilken grad boligtilskudd og bostøtte kan benyttes sammen med startlånet.

Dette viser at det er en del vanskeligstilte som ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet. Disse personene kjennetegnes ved at de har for lav inntekt til å betjene et startlån, og at de ikke er vanskeligstilte nok til å få kommunal bolig og boligtilskudd. Samtidig kan de falle utenfor bostøtteordningen. På bakgrunn av den statistikken og oversikten som finnes i dag, er

128) Husbankens kvartalsrapport for 1. kvartal 2006, s. 10.

129) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

det imidlertid vanskelig å beskrive mer konkret hvem disse vanskeligstilte er. Undersøkelsen tyder på at det er mange som søker om for eksempel kommunal bolig eller startlån, men som får avslag uten at de følges opp videre.

Undersøkelsen tyder også på at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder det tilbudet som gis. Noen kommuner er aktive med å tilby startlån, mens andre ikke tilbyr startlån. Det er også forskjeller i hva som legges til grunn når betjeningsevnen vurderes. I noen kommuner blir midlertidige inntekter og bostøtte regnet med i vurderingen. I andre kommuner legges ikke slike inntekter til grunn. I vurderingen om startlån blir også ulike satser for livsopphold benyttet. Noen kommuner bruker SIFO-satsene eller namsmannens takster, mens enkelte andre kommuner baserer seg på sosialhjelpssatsene, som er lavere. Dette betyr at en person som får startlån i én kommune, ikke ville fått det i en annen kommune.

4.8.2 Mange vanskeligstilte klarer ikke å etablere seg i egen bolig

De boligsosiale virkemidlene skal hver for seg eller samlet bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg i egen bolig. Undersøkelsen viser at virkemidlene i begrenset grad bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet over tid klarer å etablere seg i egen bolig.

Kommunale boliger er ment som gjennomgangsboliger, og målet er at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i egen bolig. Undersøkelsen viser at kontrakter svært ofte forlenges, og en tredel av kommunene oppgir også at de bruker tidsbestemte kontrakter. Dette kan føre til at vanskeligstilte blir boende lenge i kommunale boliger. Det er en fare for at kommunale boliger kan bli en fattigdomsfelle fordi de som bor der, går glipp av den økonomiske fordelene ved å eie sin egen bolig. Praksisen med tidsbestemte kontrakter, eller en stadig forlengelse av kontrakter, kan derfor være uheldig.

Det er satt som mål at bruken av midlertidig bolig skal reduseres, og at ingen skal bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder. Ifølge undersøkelsen benytter de fleste kommunene

ulike former for midlertidig bolig, som hospits og campingplasser. Rundt halvparten av kommunene oppgir også at det forekommer at personer må bo i midlertidig bolig lenger enn tre måneder. Dette gjelder særlig personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. Det kan reises spørsmål ved om dette er akseptable og egnede boforhold.

4.8.3 Det er store svakheter knyttet til forvaltningen av og kvaliteten på de kommunale boligene

Kommunene har et ansvar for å ha et tilstrekkelig antall boliger tilpasset de vanskeligstiltes ulike behov. Mange kommuner har lang ventetid på kommunale boliger. 75 prosent av de store kommunene oppgir at det er vanlig å vente i opptil ett år på å få tildelt en kommunal bolig. KRD og Husbanken har ikke oversikt over hvor mange som venter på kommunal bolig, eller hvor lenge de venter.

Undersøkelsen viser at over halvparten av kommunene har for få boliger til å dekke behovet til ulike brukergrupper. Problemet er størst i store og mellomstore kommuner. Dette kan bety at personer får en bolig som ikke er tilpasset deres behov. Et ikke tilfredsstillende botilbud vil kunne få uheldige konsekvenser for den enkeltes livssituasjon.

Bomiljø i kommunale boliger og det at mange av disse boligene er i dårlig fysisk stand, byr på store utfordringer. Problemene er størst i de store kommunene. Hele 89 prosent av disse oppgir at de, i større eller mindre utstrekning, har hatt problemer med jevnlig husbråk i boligene. Det bor også barnefamilier i kommunale boliger, og en del av disse bor under forhold som ikke er egnet for barn. Det finnes ingen nasjonal oversikt over hvor mange barn som bor i kommunale boliger.

5 På hvilken måte ivaretar kommunen sitt ansvar?

5.1 Hvordan har kommunene organisert sitt boligsosiale arbeid?

Kommunene har et ansvar for å legge forholdene til rette for en boligpolitikk som omfatter alle kommunens innbyggere. Kommunene har stor grad av frihet til å organisere det boligsosiale arbeidet slik de ønsker. Det er imidlertid avgjørende at alle de boligsosiale virkemidlene samordnes fra kommunenes side. På den måten tas det et helhetlig ansvar for vanskeligstilte som henvender seg til kommunene med behov for oppfølging.¹³⁰

5.1.1 Hvem har ansvaret for det boligsosiale arbeidet i kommunene?

Forskjeller i størrelse og overordnet organisering av kommunene tilsier at de organiserer det boligsosiale arbeidet ulikt. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert.

Figur 5.1 viser at nesten 30 prosent av kommunene ikke har noe kontor eller noen avdeling som har et større ansvar enn andre for det boligsosiale arbeidet. 35 prosent av kommunene oppgir at de har en samlet administrasjon av de boligsosiale virkemidlene. 25 prosent av kommunene svarer at arbeidet er delt, men at det er et kontor / en avdeling som har hovedansvaret. 11 prosent av kommunene svarer at den måten de har organisert det boligsosiale arbeidet på, ikke passer inn

i noen av beskrivelsene. De har i et kommentarfelt beskrevet hvordan arbeidet er organisert hos seg. Av disse kommunene opplyser halvparten at det kontoret / den avdelingen som har ansvar for kommunale boliger, ikke har ansvar for andre boligsosiale virkemidler.

Spørreundersøkelsen viser videre at det er betydelige forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Om lag en tredel av de små og mellomstore kommunene svarer at det boligsosiale arbeidet er delt i kommunen, og ingen har et større ansvar enn andre. To tredeler av de store kommunene svarer til sammenlikning at arbeidet er samlet i et boligkontor / en avdeling eller liknende.

Husbanken skriver i sin veileder for kommunene i utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner at boligpolitikken i en kommune kan være et uklart felt preget av sektorisering, der flere instanser har delansvar. Dette kan medføre at organiseringen kan virke utydelig og uoversiktlig for brukerne. Husbanken viser blant annet til at tildelingen av kommunale boliger foregår flere steder i mange kommuner. Oppsplittingen av ansvaret kan ifølge Husbanken medføre at oppgavene blir fragmenterte og personavhengige.¹³¹

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en undersøkelse som

Figur 5.1 Hvordan har kommunene organisert det boligsosiale arbeidet?

A: "Arbeidet med tildeling av kommunal bolig, startlån (hvis kommunen tilbyr startlån), boligtilskudd og bostøtte er samlet i et boligkontor / en avdeling eller lignende."	35 %
B: "Arbeidet med tildeling av kommunal bolig, startlån (hvis kommunen tilbyr startlån), boligtilskudd og bostøtte er delt mellom ulike kontorer eller avdelinger. Det er likevel et kontor / en avdeling som har hovedansvaret for det boligsosiale arbeidet."	25 %
C: "Arbeidet med tildeling av kommunal bolig, startlån (hvis kommunen tilbyr startlån), boligtilskudd og bostøtte er delt mellom ulike kontorer eller avdelinger. Det er ingen kontor eller avdeling som har et større ansvar enn andre for det boligsosiale arbeidet."	29 %
Ingen av beskrivelsene passer.	11 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 191

130) Innst. S. nr. 229 (2003–2004), s. 20.

131) Husbankens veileder for lokale boligsosiale handlingsplaner, *Slik gjør vi det*, pkt. 7.

konkluderer med at den kommunale boligpolitikken framstår som fragmentert og lite koordinert. Undersøkelsen viser at boligpolitiske virkemidler i liten grad ses i sammenheng, og at utbyggingspolitiske tiltak og boligsosiale tiltak iverksettes uavhengig av hverandre.¹³²

Departementet opplyser at kommunene har handlingsfrihet når det gjelder hvordan det boligsosiale arbeidet organiseres. De store og mellomstore kommunene har ifølge departementet større boligsosiale utfordringer enn de små, og Husbankens innsats er derfor rettet mot disse kommunene.¹³³

Utformingen av hele den sosiale politikken og administrasjonen er under forandring som en del av den pågående NAV-reformen. Det skal etableres lokale arbeids- og velferdskontorer, såkalte NAV-kontorer, i alle kommuner. På NAV-kontorene skal tjenestene til Arbeids- og velferdsetaten bli samordnet med sosialtjenestene i kommunen innen 2010. Det boligsosiale arbeidet i kommunene er ikke en del av NAV-reformen, men reformen kan likevel påvirke organiseringen av dette arbeidet. Husbanken opplyser at en samarbeidsavtale med NAV er under utarbeidelse.¹³⁴ Hensikten er å sikre at de boligsosiale virkemidlene ses i sammenheng.

5.2 Hvordan er kommunenes saksbehandling?

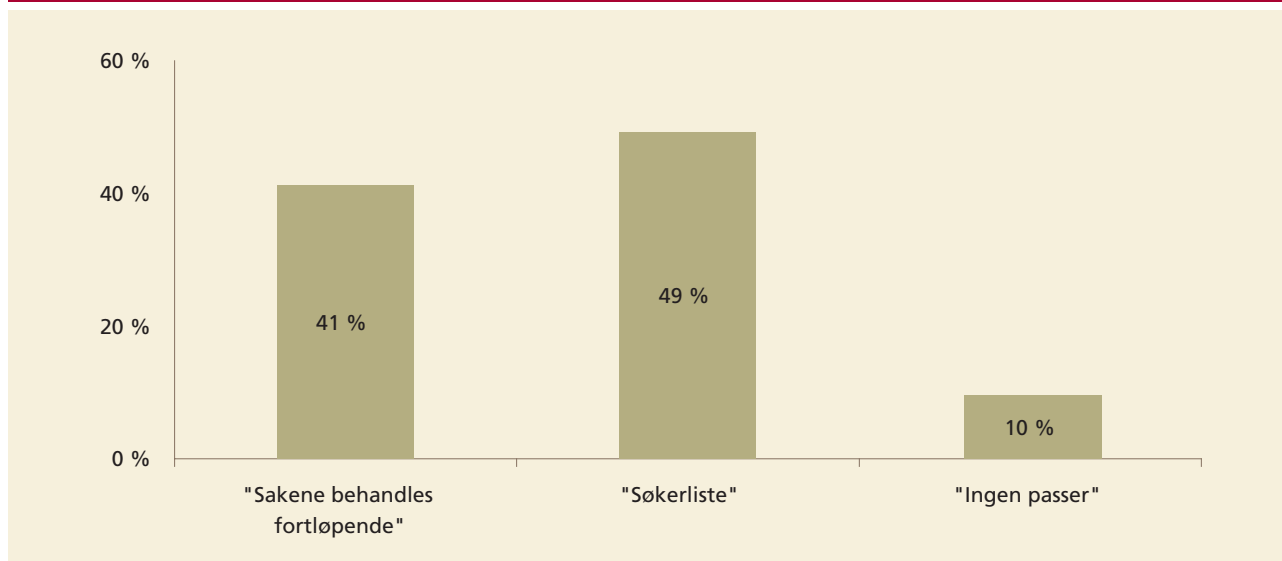
Kommunene forvalter en rekke boligsosiale virkemidler og har ansvaret for saksbehandling knyttet til kommunale boliger, startlån og boligtilskudd. Dersom den samlede boligpolitikken skal fungere etter hensikten, er det viktig at alle virkemidlene hver for seg forvaltes på en god måte, og at de ses i sammenheng på kommunalt nivå.

5.2.1 Treffer kommunene skriftlige vedtak når de behandler søknader om kommunal bolig?

I forvaltningsloven stilles det krav om at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold.¹³⁵ Når det gjelder enkeltvedtak, skal forvaltningsorganet som treffer vedtaket, i henhold til forvaltningsloven sørge for at partene underrettes så snart som mulig.¹³⁶ Enkeltvedtak skal begrunnes, og det skal vises til de reglene vedtaket bygger på.¹³⁷

Kommunale boliger er et viktig virkemiddel i det boligsosiale arbeidet. For de mest vanskeligstilte på boligmarkedet kan kommunal bolig være den eneste muligheten for å etablere seg i bolig. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt hvordan saksgangen er organisert ved mottak og behandling av søknad om kommunal bolig. Kommunene ble gitt tre alternative beskrivelser:

Figur 5.2 Hvordan har kommunene organisert saksgangen ved behandling av søknader om kommunal bolig?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 187

132) Myrvold, Trine M. m.fl., *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*, NIBR-rapport 2002: 5, s. 13.

133) Brev av 31.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

134) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

135) Forvaltningsloven § 11a.

136) Forvaltningsloven § 27.

137) Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

A: "Alle søknader blir behandlet når de kommer inn, og det blir da fattet et positivt eller negativt vedtak. De som får positivt vedtak, stilles på venteliste for tildeling av bolig hvis det ikke er noen ledig bolig tilgjengelig."

B: "Alle som søker om kommunal bolig, blir satt på en søkerliste eller lignende. Når det blir ledig en kommunal bolig, foretas det en prioritering mellom alle de som står på denne listen."

C: "Beskrivelsene passer ikke" (beskriv saksgangen i tekstboks).¹³⁸

Figur 5.2 viser at om lag halvparten av kommunene svarer at alternativ B, alle som søker, settes på søkerliste, best beskriver saksgangen i deres kommune. Dette gir en risiko for at søkere i disse kommunene ikke får en realitetsbehandling av sin søknad, og at de ikke får vite om de kan regne med å få en kommunal bolig eller ikke. Bakgrunnen for at noen kommuner benytter seg av såkalte søkerlister istedenfor å behandle alle sakene fortløpende, kan være et ønske om å ha et fleksibelt system der kommunen til enhver tid kan tildele kommunal bolig til de søkerne som etter kommunens skjønn har størst behov for bolig.

To av kommunene i dybdeundersøkelsen praktiserer en saksbehandling med såkalte søkerlister. Ingen av disse to kommunene har skriftlige kriterier for tildeling av kommunale boliger. Saksmappgjennomgangen i disse kommunene viser at det er vanskelig å kartlegge hvorfor noen søkere blir prioritert foran andre. Det er ut ifra dokumentasjonen i mappene ikke mulig å se hvilke forhold som er tillagt avgjørende vekt i sakene.¹³⁹

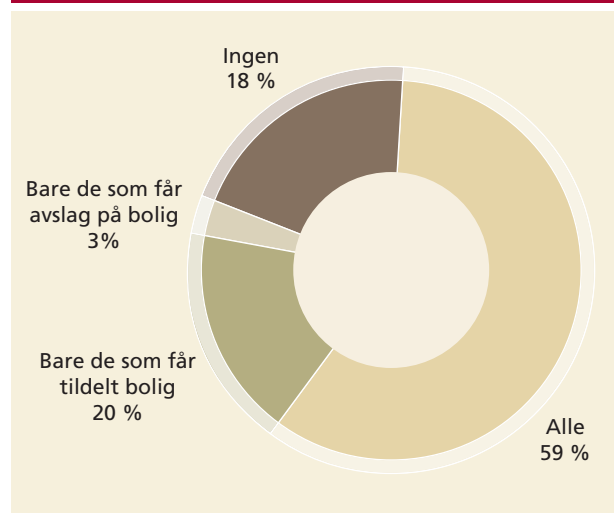
Intervjuene som er gjennomført med brukerorganisasjoner, viser at det blant personer på slike søkerlister oppleves som meget vanskelig å få informasjon fra kommunen om søknaden og utsiktene til å få tildelt kommunal bolig.¹⁴⁰

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har også gjennomført en undersøkelse av den kommunale utleiesektoren. Undersøkelsen viser at omtrent halvparten av

landets kommuner praktiserer en saksbehandling der ikke alle søknadene realitetsbehandles.¹⁴¹

Avgjørelser om tildeling av kommunal bolig er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det framgår at rundskriv U-10/2002 til kommunene om boligsosialt arbeid at enkeltvedtak blant annet skal sikre trygghet og forutsigbarhet for søkerne.¹⁴² I spørreskjemaundersøkelsen ble kommunene spurt om når det gis skriftlig vedtak på søknader om kommunal bolig.

Figur 5.3 Hvem får vedtak i forbindelse med tildeling av kommunal bolig?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 187

Figur 5.3 viser at 41 prosent av kommunene svarer at ikke alle søkerne får skriftlig vedtak. 18 prosent av kommunene svarer at de aldri fatter vedtak i saker om kommunal bolig. Det er særlig små og mellomstore kommuner som aldri gir vedtak. Av totalt 34 kommuner som oppgir aldri gir vedtak, er 29 små eller mellomstore. Det er imidlertid verdt å merke seg at fem av de store kommunene i utvalget svarer at de aldri fatter vedtak.

Forvaltningen skal i henhold til forvaltningsloven snarest mulig etter at et vedtak er truffet, underrette om vedtaket og blant annet gi opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage.¹⁴³

Saksmappgjennomgangen i dybdeundersøkelsen viser at det i en kommune som treffer skriftlige vedtak, mangler opplysninger om klageadgang i

138) Det var 19 kommuner som svarte alternativ C, 18 av disse fylte ut tekstboksen med beskrivelse av sitt system.

139) De to casekommunene som har denne saksbehandlingsprosedyren, har delegert tildelingen av kommunale boliger til et boligtildelingsutvalg som møtes jevnlig. I tillegg er det i én casekommune gjennomgått referater fra møter i boligtildelingsutvalget. Det var heller ikke ut ifra referatene mulig å kartlegge hvilke vurderinger som lå bak boligtildelingsutvalgets prioriteringer.

140) Intervjuer med brukerorganisasjoner.

141) Medby, Per og Langsæther, Åsmund (2007): *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastssettelse*. NOVA Rapport 12/07.

142) Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, s. 19.

143) Forvaltningsloven § 27.

mer enn 40 prosent av vedtakene. I de to kommunene som ikke treffer skriftlige vedtak, utløses det ingen klageadgang.

NOVA har i oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en undersøkelse om praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger. Den viser at det er generelle svakheter i forbindelse med opplysninger om klageadgang.¹⁴⁴ Ifølge undersøkelsen opplyser litt under halvparten av kommunene søkerne om at de har klageadgang. Blant de minste og mellomstore kommunene er det bare rundt en tredel som informerer søkerne om klageadgangen.¹⁴⁵

Sivilombudsmannen har understreket at det er et framtidig behov for at forvaltningslovens rettssikkerhetsgarantier gis anvendelse i avgjørelser om tildeling av kommunale boliger. Sivilombudsmannen viser i sin uttalelse i saken blant annet til at en avgjørelse om tildeling av kommunal bolig må antas å kunne bety svært mye for den enkelte søker, at det er stor konkurranse om boligene, og at bare de med sosiale og helsemessige problemer av betydning har en reell mulighet til å få sin sak innvilget.¹⁴⁶

5.2.2 Bruker kommunene skriftlige samarbeidsplaner?

Skriftlige samarbeidsplaner mellom kommunen og beboere i kommunale boliger kan være et viktig virkemiddel for å avklare og dokumentere

behov og legge til rette for videre boligkarriere. Kjøp av egen bolig kan være et av de langsiktige målene i en samarbeidsplan.¹⁴⁷ Dette kan blant annet bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får et helhetlig og koordinert tilbud. Ingen av sakene i saksmappegjennomgangen i de fem kommunene i dybdeundersøkelsen inneholdt en skriftlig samarbeidsplan.

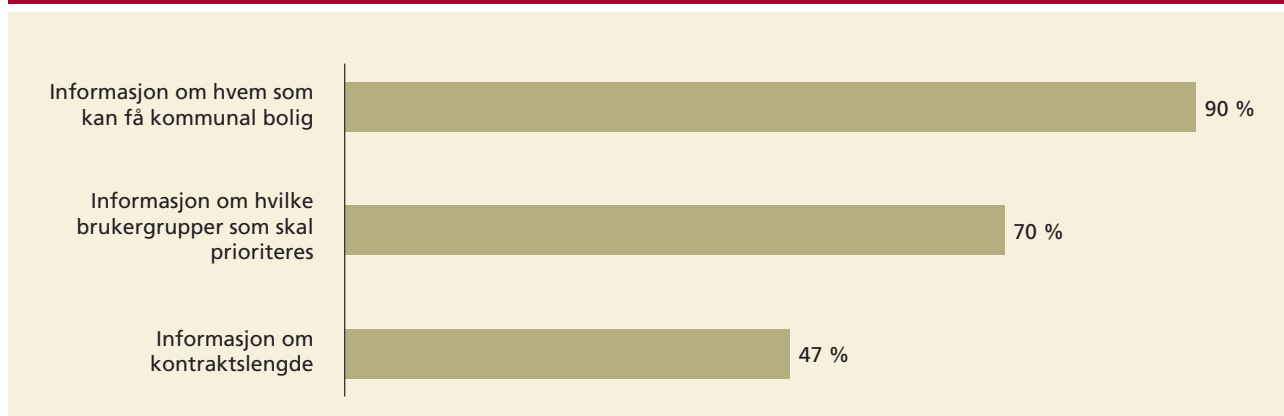
5.2.3 Har kommunene retningslinjer for tildeling av kommunal bolig?

I spørreundersøkelsen svarer 42 prosent av kommunene at de ikke har retningslinjer for tildeling av kommunal bolig. Det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og hvorvidt kommunene har slike retningslinjer. 88 prosent av de store kommunene har retningslinjer, mens bare 45 prosent av de små kommunene har det. Det kan være et uttrykk for at små kommuner som mottar få søknader, ikke opplever noe behov for å ha retningslinjer for tildelingen, men dette kan likevel medføre risiko for brudd mot prinsippet om likebehandling.

De kommunene som oppga at de hadde retningslinjer for tildeling av kommunal bolig, ble også spurt om hva disse retningslinjene inneholder. Resultatene av dette er framstilt i figur 5.4.

Figur 5.4 viser at de fleste kommunene har retningslinjer som inneholder informasjon om hvem som kan få bolig. 70 prosent svarer at de

Figur 5.4 Hva inneholder kommunenes retningslinjer om kommunal bolig?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 99

144) Langsæther, Åsmund og Skårberg, Anna: *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*, NOVA, rapport 5/07, s. 40.

145) I NOVAs rapport er små kommuner definert som kommuner med 5000–10 000 innbyggere, mellomstore som kommuner med 10 000–40 000 innbyggere og store som kommuner med over 40 000 innbyggere.

146) Sak 96-0228, jf. Sivilombudsmannens årsmelding 1997, Dokument nr. 4 (1997–98), s. 69–74.

147) Jf. Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*.

inneholder opplysninger om hvilke brukergrupper som skal prioriteres. Under halvparten oppgir at retningslinjene inneholder informasjon om kontraktslengde.

Dokumentgjennomgangen i kommunene i dybdeundersøkelsen viser også at det er betydelige forskjeller når det gjelder innholdet i retningslinjene for tildeling av kommunale boliger. En av kommunene har satt opp veiledende inntektsgrense og konkrete kriterier for vurdering av hvem som har det mest påtrengende behovet. I en annen kommune framgår det av retningslinjene at boliger skal tildeles i de tilfellene hvor bolig er et virkemiddel som inngår i et helhetlig tjenestetilbud til søkerne, og i de tilfellene hvor søkerne vurderes til ikke å være i stand til å skaffe seg egnet bolig selv. Det understrekes at sosiale forhold, helse, økonomi og dagens bosituasjon skal vektlegges i vurderingen.

NOVA har gjennomført en undersøkelse om praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger som viser at to av tre kommuner har vedtatt retningslinjer for hvem / hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av kommunale boliger. Ifølge NOVAs undersøkelse har de største kommunene den beste praksisen på området.¹⁴⁸

5.2.4 Har kommunene egne retningslinjer for bruk av startlån og boligtilskudd?

Det er et mål i boligpolitikken at startlån og boligtilskudd skal kunne tilpasses av kommunene på lokalt nivå. Kommunene kan utarbeide lokale retningslinjer for startlån og boligtilskudd, men disse må ivareta formålet med ordningene, og de må være i tråd med Husbankens retningslinjer.

Den overordnede organiseringen av arbeidet med startlån og boligtilskudd til enkeltindivider varierer mellom kommunene. I spørreundersøkelsen svarer 68 prosent av kommunene at de har egne retningslinjer for startlån. Også ECONs undersøkelse av kommunenes bruk av startlånet viser at et flertall av kommunene har egne retningslinjer.¹⁴⁹

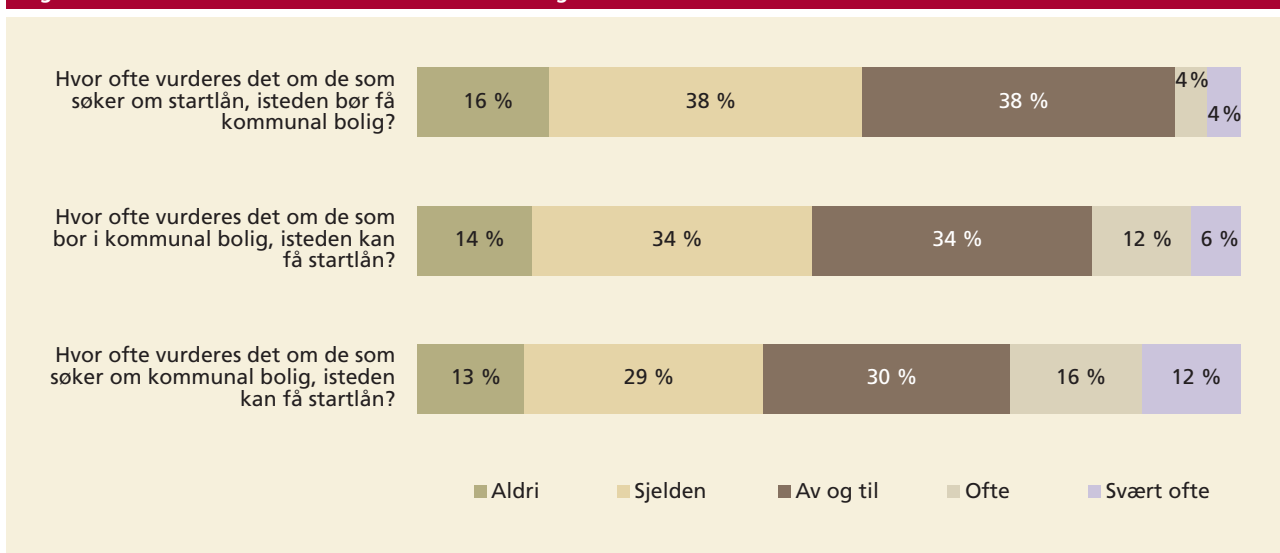
Det er færre kommuner som har egne retningslinjer for tildeling av boligtilskudd til enkeltpersoner. 42 prosent av kommunene svarer at de har dette.

Mange av de kommunene som opplyser at de ikke har retningslinjer for startlån og/eller boligtilskudd til enkeltindivider, bruker sannsynligvis Husbankens retningslinjer.

5.2.5 Ser kommunene virkemidlene i sammenheng?

For at de boligsosiale virkemidlene skal fungere effektivt, er det viktig at kommunene ser bolig-

Figur 5.5 Ser kommunene virkemidlene i sammenheng?

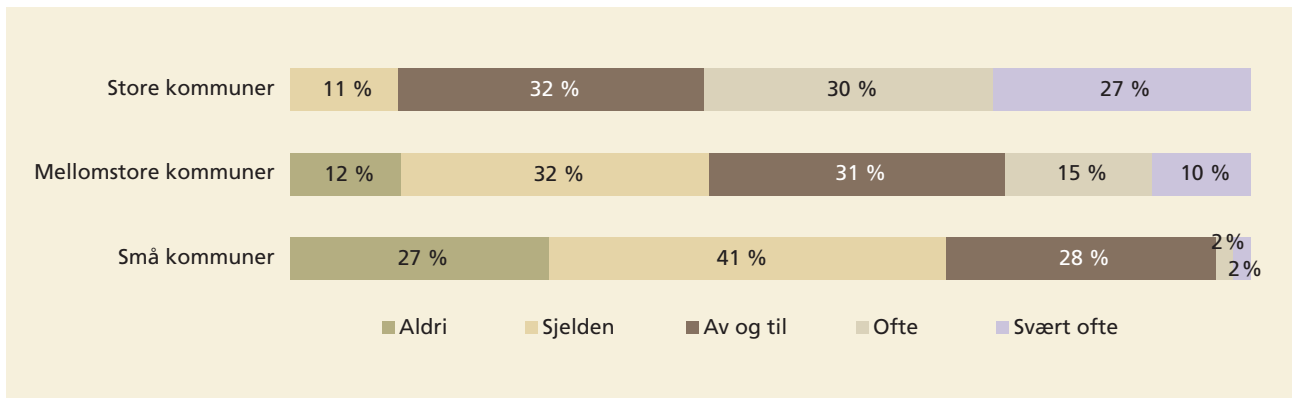


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 187

148) Langsæther, Åsmund og Skårberg, Anna: *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*, NOVA, rapport 5/07, s. 60. Rapporten omfatter kun kommuner med mer enn 5000 innbyggere, det som omtales som mellomstore og store kommuner i vår undersøkelse. Resultatene kan derfor ikke sammenliknes direkte med funnene fra vår undersøkelse.

149) ECON-rapport 2005-096, *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*, s. 38.

Figur 5.6 Vurderer kommunene om søkere til kommunal bolig isteden kan få startlån?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 187

virkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandlingen. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor ofte kommunene vurderer ulike virkemidler opp mot hverandre. Dette kan si noe om hvorvidt kommunene ser virkemidlene i sammenheng.

Figur 5.5 viser at mange kommuner ikke gjør vurderinger av om søker heller bør tilbys et annet boligsosialt virkemiddel. Andelen av kommuner som svarer at de gjør slike vurderinger 'ofte eller svært ofte', er mellom 8 prosent og 28 prosent. Det er mest vanlig at kommunene vurderer om de som søker om kommunal bolig, isteden kan få startlån. 54 prosent av kommunene oppgir at de 'sjelden eller aldri' vurderer om de som søker om startlån, heller burde fått kommunal bolig. 42 prosent svarer at de 'sjelden eller aldri' vurderer om en person som søker om kommunal bolig, heller burde fått startlån.

Det er store forskjeller når det gjelder små og store kommuners rutiner for å vurdere virkemidlene i sammenheng. Dersom personer som har fått tildelt kommunal bolig, skal komme videre i boligkjeden og etablere seg i egen eid bolig, er det viktig at det vurderes om de eventuelt kan få startlån. Figur 5.6 viser hva kommunene svarte da de ble spurt om hvorvidt de vurderer om søkere til kommunal bolig isteden kan få startlån.

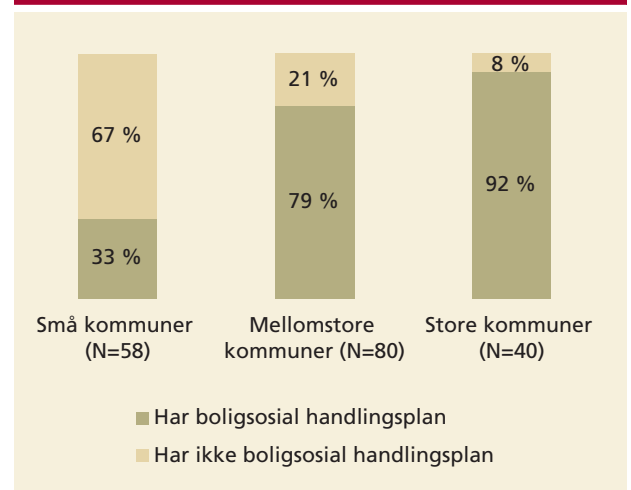
Figur 5.6 viser at ingen av de store kommunene oppgir at de 'aldri' vurderer om søkere til kommunal bolig isteden kan få startlån, og kun 11 prosent oppgir at de 'sjelden' gjør det. Til sammenlikning svarer 68 prosent av de små kommunene at de 'sjelden' eller 'aldri' gjør en slik vurdering.

5.3 Har kommunene oversikt over behovet blant vanskeligstilte på boligmarkedet?

5.3.1 Hvor mange kommuner har boligsosiale handlingsplaner?

KRD og Husbanken oppfordrer kommunene til å utarbeide en plan for boligetablering av de vanskeligstilte. En boligsosial handlingsplan er en samordnet plan for vanskeligstilte husstander på boligmarkedet som forutsetter tverrsektorielt samarbeid. I spørreundersøkelsen oppgir to av tre kommuner at de har en boligsosial handlingsplan.

Figur 5.7 Hvor mange kommuner har en boligsosial handlingsplan?



Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse. N = 178

Figur 5.7 viser hvor mange kommuner som har oppgitt at de har en boligsosial handlingsplan. Den viser at store kommuner i større grad enn små og mellomstore kommuner har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. 67 prosent av de små kommunene og 21 prosent av de mellomstore kommunene svarer at de ikke har en boligsosial handlingsplan. Til sammenlikning svarer 8

prosent av de store kommunene at de ikke har en boligsosial handlingsplan.

5.3.2 Opplever kommunene at boligsosiale handlingsplaner er nyttige?

Det varierer i hvilken grad kommunene bruker de boligsosiale handlingsplanene når de er utarbeidet. 18 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at deres boligsosiale handlingsplan kun brukes i 'liten grad' eller 'ikke i det hele tatt'. 53 prosent oppgir at den brukes 'i noen grad', mens 29 prosent oppgir at den brukes 'i stor grad'.¹⁵⁰

Det varierer også i hvilken grad kommunene mener at selve utviklingen av en boligsosial handlingsplan har vært nyttig for det boligsosiale arbeidet. 16 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at utviklingen av en boligsosial handlingsplan 'i liten grad' eller 'ikke i det hele tatt' har vært nyttig for det boligsosiale arbeidet. 50 prosent oppgir at det har vært nyttig 'i noen grad', og 34 prosent opplyser at det 'i stor grad' har vært nyttig.

Det er store forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder hvor nyttig kommunene mener det har vært å utvikle slike planer. Av de små kommunene er det 28 prosent som oppgir at utviklingen av en boligsosial handlingsplan ikke har vært nyttig eller kun nyttig i liten grad, mens tilsvarende tall for de store kommunene er 8 prosent. Av de mellomstore kommunene er det 17 prosent som oppgir at utviklingen av boligsosial handlingsplan, ikke har vært nyttig eller kun nyttig i liten grad.

ECONs undersøkelse av kommunenes arbeid med startlån viser at det er en klar sammenheng mellom å ha utarbeidet en boligsosial handlingsplan og omfanget av startlån i kommunene. De kommunene som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan har, ifølge undersøkelsen, langt større omfang av startlån enn de kommunene som ikke har en slik plan.¹⁵¹

150) Spørreskjemaet ble besvart av den enheten i kommunen som har hovedansvaret for de boligsosiale virkemidlene. Det er en mulighet for at personer på andre nivåer i kommunen kan ha andre oppfatninger av spørsmålet.

151) ECON-rapport 2005-096, *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*, s. 34.

5.4 Hvordan rapporterer kommunene om ventelistetall?

Den store variasjonen i kommunenes saksbehandlingssystemer gir en rekke implikasjoner for innrapporteringen til KOSTRA. En av postene som det rapporteres på i KOSTRA skjema 13, er *antall på venteliste*. Her skal de som har fått positivt vedtak om bolig, men ennå ikke fått tildelt en konkret bolig, registreres.¹⁵² Variasjonen i kommunenes saksbehandlingssystemer gir en risiko for at ikke alle kommuner registrerer det samme på denne posten.

Spørreundersøkelsen viser at ikke alle kommuner innrapporterer ventelistetall i henhold til SSBs veiledning til utfylling av skjema 13. 37 prosent av kommunene svarer at ventelistetallene deres viser antall personer som har fått et positivt vedtak om kommunal bolig, men som venter på å få tildelt en konkret bolig. 39 prosent av kommunene oppgir at de rapporterer de som har søkt om kommunal bolig, men som ennå ikke har fått saken behandlet (vedtak ikke fattet). 24 prosent av kommunene svarer at de rapporterer noe annet.

Fra spørreundersøkelsen

I vår kommune er det alltid null på venteliste – fordi ingen får vedtak før det er en ledig bolig.

Opplyst av en kommune i kommentarfelt i spørreundersøkelsen

Det er særlig de små og mellomstore kommunene som svarer at de registrerer noe annet enn det de skal i henhold til veilederen til utfylling av skjema 13.

NOVAs undersøkelse om den kommunale utleiesektoren viser at kommunenes innrapportering kan inneholde store svakheter. I rapporten går det fram at praksisen i mange kommuner der det ikke gis vedtak til alle søkere, får konsekvenser for hvordan postene det rapporteres på i KOSTRA skjema 13, blir definert og oppfattet i den enkelte kommune. Det understrekes videre at flere av de postene det rapporteres på, for eksempel antall avslag, underestimerer det reelle antallet.¹⁵³

152) Husstander på venteliste skal forstås som "antall husstander som har fått positivt vedtak om tildeling av bolig, men som ennå venter på ledig bolig ved utgangen av året". (Kilde: *Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata i KOSTRA 2006. Veiledning til utfylling av skjemaer*).

153) Medby, Per og Langsæther, Åsmund (2007): *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastssettelse*. NOVA, Rapport 12/07, s. 52–53. Dette gjelder registrerte søknader, vedtak om tildeling av bolig, antall ubehandlede søknader, antall avslåtte søknader og antall husstander som står på venteliste ved årets slutt.

SSB påpeker i intervju at innrapporterte data fra kommunene om vedtak, tildelte boliger og ventelister fordelt på brukergrupper er beheftet med stor usikkerhet. At ikke alle kommuner treffer vedtak i saker om tildeling av kommunal bolig, er SSB kjent med. Det vises til at det ikke finnes noen oversikt over hvilke kommuner som treffer vedtak i saker med kommunale boliger, og hvilke kommuner som bruker såkalte søkerlister. For noen kommuner er de innrapporterte ventelistetallene antall personer som har fått et positivt vedtak, men venter på tildeling av en konkret bolig. For andre kommuner er de innrapporterte ventelistetallene personer som er satt på en søkerliste uten at det er foretatt en konkret vurdering av deres sak. Kommunene rapporterer ikke om hvor lenge personer står på venteliste eller søkerliste.¹⁵⁴

Figur 5.8 viser hvor mange kommuner som har konkrete mål for arbeidet med de boligsosiale virkemidlene. Av figuren går det fram at det er stor forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder i hvilken grad kommunene definerer mål for arbeidet med de ulike virkemidlene. Det er kun 7 prosent av de små kommunene som har konkrete mål for arbeidet med bostedsløse, mens 76 prosent av de store kommunene opplyser at de har det. Blant de store kommunene er det flest som har konkrete mål for arbeidet med kommunale boliger, bostedsløse og generelt boligsosialt arbeid. Litt færre av de store kommunene har konkrete mål for arbeidet med startlån, boligtilskudd og bostøtte. Mangel på konkrete mål kan føre til at kommunene ikke i tilstrekkelig grad utnytter virkemidlene innenfor de eksisterende rammene.

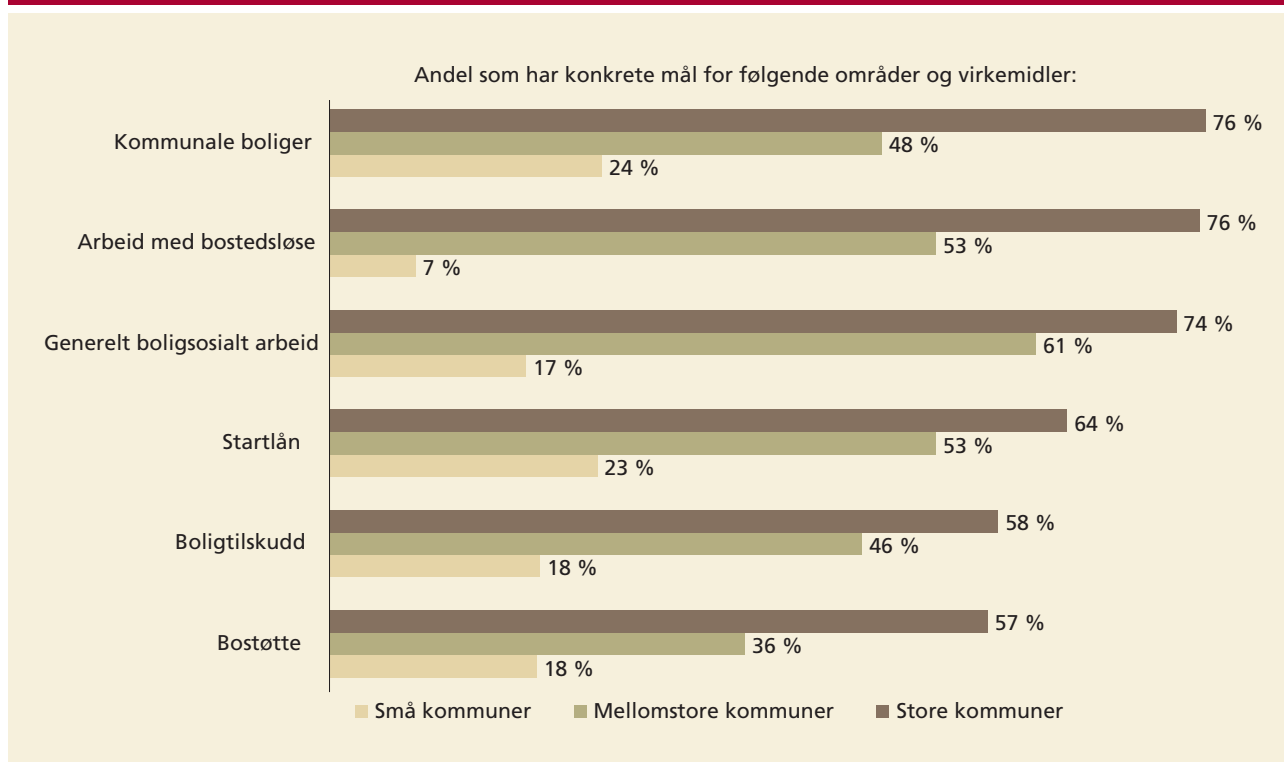
5.5 Har kommunene konkrete mål for arbeidet med de boligsosiale virkemidlene?

Mål er en forutsetning for og danner grunnlaget for god styring og kontroll. Både KRD og Husbanken understreker hvor viktig det er at virkemidlene målrettes og ses i sammenheng i kommunene.

5.6 Hva gjør kommunene for å informere om virkemidlene?

Vanskeligstilte på boligmarkedet kan søke om flere personrettede virkemidler i tillegg til kommunal bolig. Kommunene har et ansvar for å gi informasjon om virkemidlene til de som henvender seg for å få hjelp til å skaffe seg en bolig.

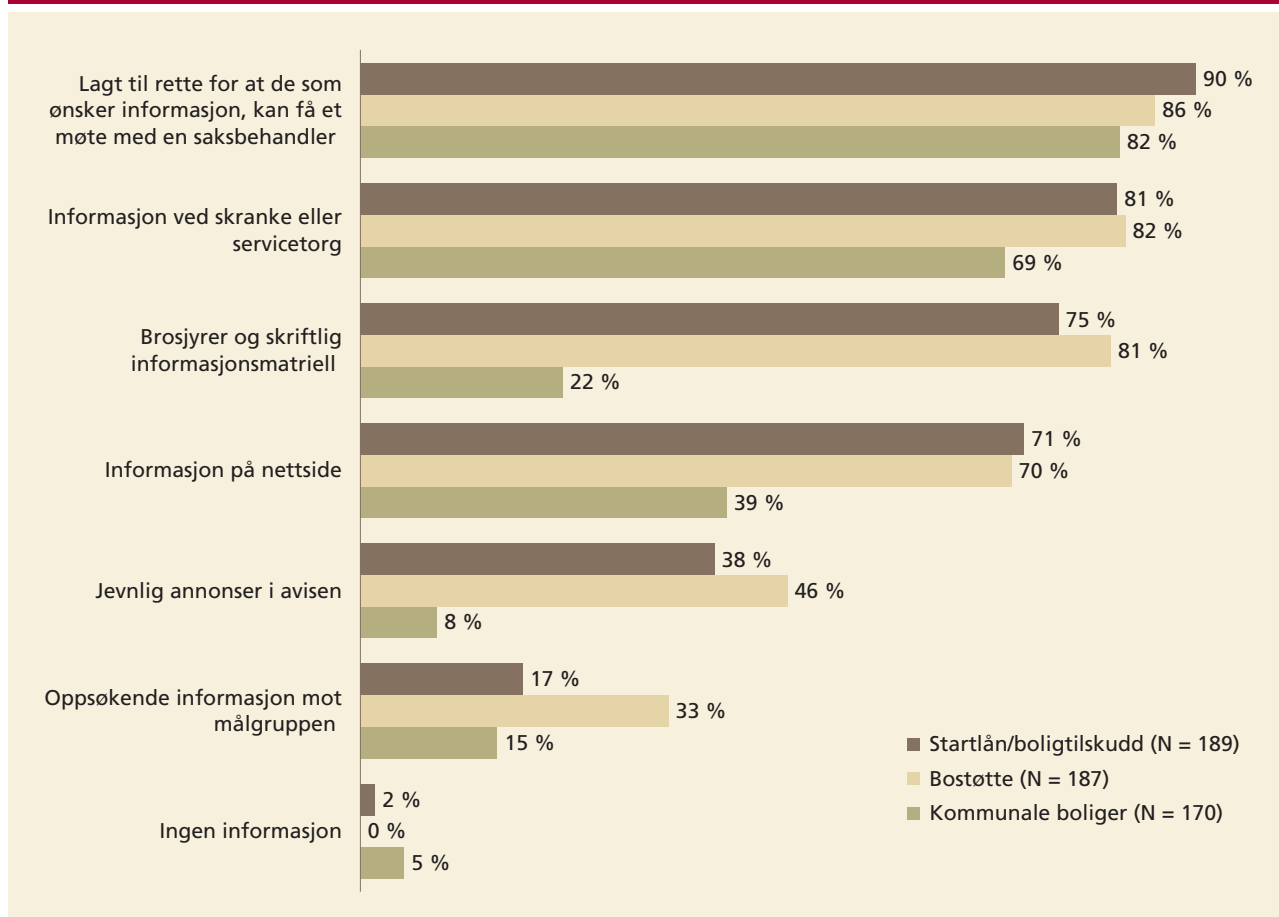
Figur 5.8 Har kommunene konkrete mål for det boligsosiale arbeidet?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 177 og 184 for de ulike områdene

154) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SSB 21.06.07.

Figur 5.9 Hvordan informerer kommunene om virkemidlene?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 170 og 189

5.6.1 Hvordan foregår kommunenes informasjonsarbeid?

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvilke metoder og hjelpemidler som blir brukt for å informere målgruppen om de ulike virkemidlene. Figur 5.9 viser hvor stor andel av kommunene som benytter ulike metoder for å informere målgruppene.

Svarene viser at det er en del forskjeller mellom virkemidlene. Kommunale boliger er den ordningen som færrest av kommunene informerer om. Målgruppen for kommunale boliger er "mer vanskeligstilt" enn målgruppene for startlån/boligtilskudd og bostøtte. Ordningen med kommunale boliger er også en ordning som det er få andre aktører som kan informere om, sammenliknet med blant annet startlån, der både private banker og Husbanken også kan gi informasjon.

Resultatene sier bare noe om hvilke kanaler kommunene bruker i informasjonsarbeidet. De viser ikke omfanget av eller kvaliteten på informasjonsarbeidet.

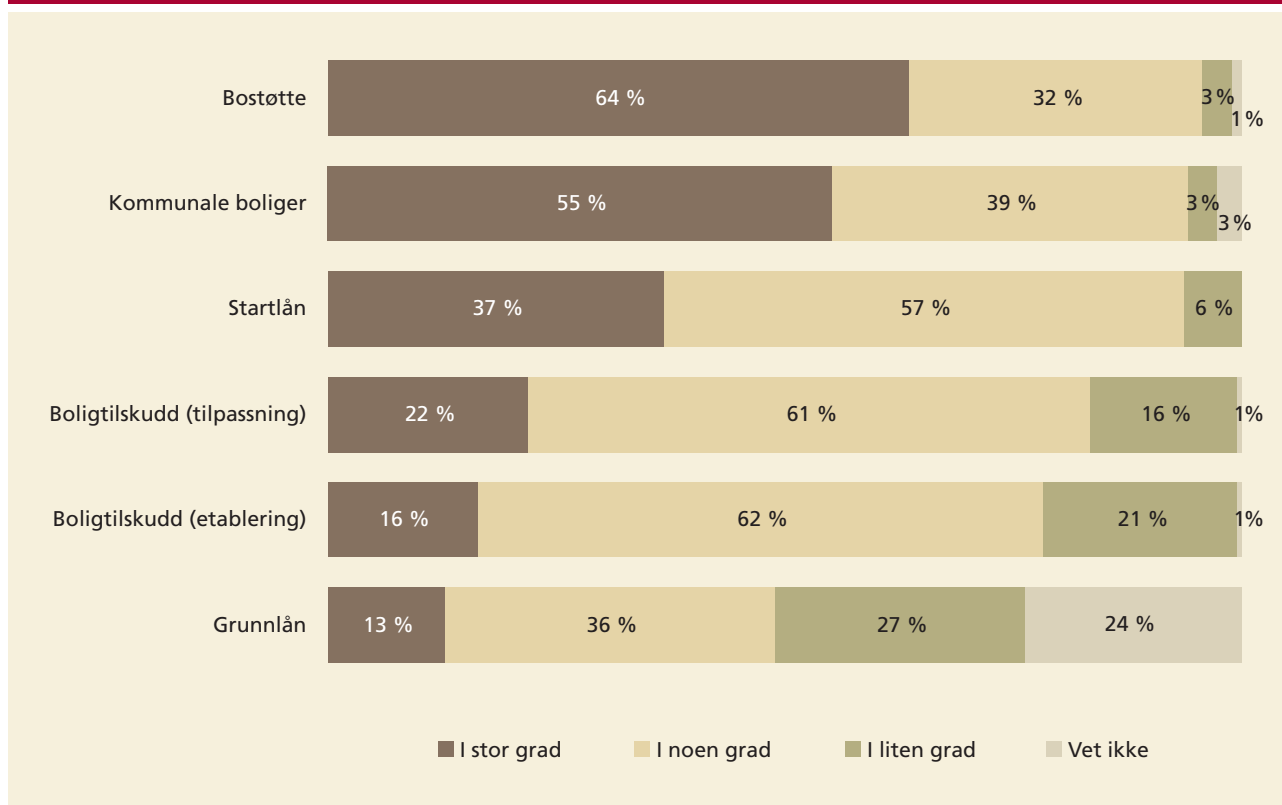
Intervjuene som Riksrevisjonen har gjennomført

med brukerorganisasjoner, viser at mange vanskeligstilte på boligmarkedet ikke får tilstrekkelig informasjon om de boligsosiale virkemidlene. En av organisasjonene ga uttrykk for at det er lite informasjon om startlånet, og at vanskeligstilte ikke vet hvor de skal henvende seg for å få informasjon. En annen organisasjon opplyste at mange som henvender seg til kommunene, ikke får god nok veiledning om de boligsosiale virkemidlene og ofte må klare seg selv. En tredje organisasjon understreket at det er meget varierende hva de vanskeligstilte får av informasjon fra kommunen om kommunale boliger.

5.6.2 Kjenner målgruppene de boligsosiale ordningene?

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere i hvor stor grad målgruppen har kjennskap til de ulike virkemidlene. Svarene fra kommunene er framstilt i figur 5.10. Figuren viser at bostøtte og kommunal bolig er de virkemidlene som målgruppen etter kommunenes vurdering har størst kjennskap til. Boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpassing er blant de virkemidlene kommunene anslår at målgruppen har dårligst kjennskap til. Henholdsvis 21 og

Figur 5.10 Målgruppens kjennskap til virkemidlene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 185 og 190

16 prosent av kommunene tror målgruppen for boligtilskuddene i liten grad har kjennskap til ordningene.

En av kommunene i dybdeundersøkelsen opplyser at de vanskeligstilte stort sett ikke kjenner til boligtilskuddet, og at det er kommunen selv som vurderer om det kan brukes. En annen kommune uttaler at de fleste vanskeligstilte ikke søker om boligtilskudd, men at kommunen selv alltid vurderer om det kan være aktuelt for den enkelte søker.

I spørreundersøkelsen svarte 64 prosent av kommunene at de tror at målgruppen til bostøtteordningen 'i stor grad' har kjennskap til ordningen.

Et av funnene fra dybdeundersøkelsen var at det er behov for bedre informasjon til brukerne om bostøtten. I en av casekommunene ble det hevdet at det er flere som ikke søker om bostøtte, som ville ha fått det dersom de hadde søkt. Dette gjelder særlig eldre som vegrer seg for å søke om noe som kan oppfattes som en form for sosialhjelp. Boligsjefen i kommunen tror at de kunne ha fanget opp flere brukere hvis de hadde brukt mer tid på informasjon gjennom for eksempel informasjonsmøter. I en annen kommune uttalte boligsjefen at det nok var personer i kommunen

som ikke hadde fått informasjon om bostøtteordningen, og som ville fått støtte hvis de hadde søkt. En tredje kommune fortalte at de prøvde å fange opp nye brukere gjennom kontaktnettet sitt, som for eksempel på eldrecentre, sosialkontoret og andre steder. På den måten hadde kommunen erfart at de stadig fant nye brukere til bostøtten.

5.7 Vurderinger

5.7.1 Det er store svakheter ved saksbehandlingen på kommunalt nivå

Kommunene har ansvaret for å gjennomføre boligpolitikken på lokalt nivå. Det innebærer at kommunene etablerer forsvarlige systemer for å sikre at vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen og den behandlingen de har behov for.

Undersøkelsen viser at det er alvorlige svakheter ved saksbehandlingssystemene for tildeling av kommunale boliger i mange av kommunene. Halvparten av kommunene praktiserer en saksbehandling der søkerne stilles på såkalte søkerlister uten at sakene behandles fortløpende. Et stort antall personer som søker om kommunal bolig i disse kommunene, må vente på ubestemt tid, og ofte foregår det ikke en reell behandling av saken. På bakgrunn av dette er det vanskelig

å kartlegge hvorfor noen søkere blir prioritert framfor andre. Ut ifra dokumentasjonen i map-pene er det heller ikke mulig å se hvilke forhold som er tillagt avgjørende vekt i sakene. Det er ikke god nok rapportering fra kommunene om hvor mange vanskeligstilte personer som står på slike søkerlister, eller hvor lenge de venter.

Gjennom undersøkelsen kommer det fram at en stor andel kommuner ikke fatter skriftlig vedtak på søknader om kommunal bolig. Det betyr at mange som søker om kommunal bolig, ikke gis klageadgang og de rettighetene som følger med. Disse kommunene praktiserer dermed en saksbehandling som bryter med forvaltningsloven. Dette innebærer at rettssikkerheten til vanskeligstilte ikke ivaretas.

I mange kommuner arbeides det ikke tilstrekkelig systematisk med hvordan kommunale boliger tildeles. Svakheter ved saksbehandlingssystemene på kommunalt nivå medfører at Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet ikke får informasjon om hvor mange som venter på kommunal bolig.

5.7.2 Virkemidlene ses ikke i sammenheng i kommunene

Undersøkelsen viser at mange kommuner ikke ser virkemidlene i sammenheng. Om lag halvparten av kommunene opplyser at de 'sjelden eller aldri' vurderer om de som søker om startlån, heller burde fått kommunal bolig. I underkant av halvparten svarer at de 'aldri eller sjelden' vurderer om en person som søker om kommunal bolig, heller burde fått startlån. I hvilken grad virkemidlene ses i sammenheng kan være betinget av hvordan kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet.

Ansvar for det boligsosiale arbeidet er fragmentert i et stort antall kommuner. I underkant av en tredel av kommunene har ikke noe kontor eller noen avdeling som har et større ansvar enn andre for det boligsosiale arbeidet. Fragmentert ansvar gir en risiko for at de ulike boligsosiale virkemidlene ikke forvaltes i sammenheng, og at de boligsosiale virkemidlene i liten grad brukes sammen med andre sosiale tiltak, som for eksempel sosialhjelp.

Både Husbanken og KRD understreker hvor viktig det er at virkemidlene forvaltes helhetlig i kommunene. Mangelfull samordning av virkemidlene i kommunene kan føre til at disse ikke blir brukt på en målrettet og effektiv måte.

5.7.3 Det er betydelige forskjeller mellom store og små kommuner

Undersøkelsen viser at det gjennomgående er betydelige forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder organiseringen av det boligsosiale arbeidet, og når det gjelder hvilket tilbud de vanskeligstilte på boligmarkedet får.

Store kommuner har i langt større grad enn små og mellomstore kommuner utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. Det er også store forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder i hvilken grad det er definerte mål for arbeidet med de ulike virkemidlene. De fleste store kommuner har konkrete mål for arbeidet med kommunale boliger og generelt boligsosialt arbeid.

Det er også store forskjeller mellom små og store kommuners rutiner for å vurdere virkemidlene i sammenheng. Store kommuner foretar i større grad enn små kommuner vurderinger av om søkere til kommunal bolig isteden kan få startlån. 88 prosent av de store kommunene har retningslinjer for tildeling av kommunal bolig, mens det er bare 45 prosent av de små kommunene som har det.

Forskjellene mellom kommunene kan være et uttrykk for ulike utfordringer, men det kan også være en indikasjon på at det er store ulikheter i tilbudet til de vanskeligstilte.

6 På hvilken måte forvalter Husbanken sine oppgaver?

6.1 Hvilket ansvar og hvilke oppgaver har Husbanken?

Husbanken er regjeringens viktigste verktøy for å nå de boligpolitiske målene og skal gjennomføre den statlige boligpolitikken målrettet og effektivt.

Husbanken forvalter ulike virkemidler for å nå de boligpolitiske målene. Husbanken gir kommunene tilskudd og lån som kommunene enten bruker selv eller videreformidler til brukerne. Den lager retningslinjer og veiledere for arbeidet med de ulike ordningene, og den sender ut styringsinformasjon til kommunene. Husbanken skal gi kommunene veiledning og rådgivning, samt tilrettelegge for at kommunene får kunnskap om og oversikt over det boligsosiale arbeidet.

Husbanken skal være et kompetansesenter for boligpolitikk, en oppgave som innebærer et ansvar for utvikling og spredning av kunnskap innenfor det boligpolitiske området.¹⁵⁵ På bakgrunn av St.meld. nr. 23 (2003–2004) har Husbanken gått fra å være en lånebank til en kompetansebank. KRD opplyser at denne omstillingen har vært omfattende og krevende for Husbanken.¹⁵⁶ Informasjon og kunnskapsformidling rettet mot enkeltpersoner, kommuner, interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og andre er en sentral del av Husbankens oppgaver.

Husbankens organisasjon består av et hovedkontor i Drammen og en regionstruktur hvor landet er delt inn i seks regioner med hvert sitt regionkontor.

6.2 Hvordan løser Husbanken sine oppgaver knyttet til de boligsosiale virkemidlene?

6.2.1 De individrettede økonomiske virkemidlene
Husbankens oppgaver knyttet til de individrettede økonomiske virkemidlene framgår av regelverket for virkemidlene, tildelingsbrev og andre styringsdokumenter fra KRD. For flere av ordningene er forvaltningsansvaret delt mellom

Husbanken og kommunene (se også kapittel 4.2 for nærmere omtale).

Startlån

Startlån skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁵⁷ Husbanken har etablert generelle retningslinjer for bruk av startlån.

Kommunene har også mulighet til å utarbeide egne retningslinjer for startlånet. Det forutsetter at de kommunale retningslinjene ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen. Når kommunene lager egne retningslinjer for bruk av startlån, skal disse sendes Husbankens regionkontorer til orientering.¹⁵⁸ Undersøkelsen viser at en del kommuner som har egne retningslinjer, ikke sender disse inn til regionkontorene slik det er forutsatt.¹⁵⁹ Regionkontorene informerer om og minner kommunene på at de må sende inn retningslinjer som de har laget selv. Enkelte regionkontorer opplyser imidlertid at de er kjent med at enkelte kommuner likevel ikke sender inn egne retningslinjer.¹⁶⁰

Av tildelingsbrevene fra KRD til Husbanken for 2004–2007 framgår det at det skal "satses på startlån". Det betyr at startlån skal ha høy prioritet innenfor den totale lånerammen Husbanken får tildelt. Husbanken skal stimulere kommuner som ikke tilbyr startlån, til å innføre ordningen.¹⁶¹

Som det framgår av kapittel 4.4.2, er det en del kommuner som ikke har startlån eller har få utbetalinger av startlån. Husbanken uttaler at de har god oversikt over hvilke kommuner som ikke har startlån, og hvilke kommuner som bruker det i svært liten grad. Det er regionkontorene som har ansvar for å følge opp dette. Ifølge Husbanken er det ikke noe problem at et lite antall små kommuner ikke har startlån. Husbanken mener dette kan skyldes at det ikke er behov for startlån i disse kommunene. En annen årsak til lavt forbruk

157) HB 7.A.10 Forskrift om startlån fra Den Norske Stats Husbank, § 1.

158) HB 7.B.13, Retningslinjer for startlån fra Husbanken av 03.2006, pkt. 2.

159) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

160) Brev av 12.12.07 fra Husbanken og regionkontorene til Riksrevisjonen.

161) Tildelingsbrev for 2006 fra KRD til Husbanken.

155) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 123.

156) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

av startlån kan være manglende vilje og/eller kompetanse til å gi startlån til husstander som oppfyller betingelsene for å få startlån.¹⁶²

KRD aksepterer at noen kommuner har lavere aktivitet enn andre, men poengterer at det er viktig å følge med på hvilke kommuner som systematisk ikke bruker startlånet. KRD forventer at Husbanken har tett oppfølging av de få kommunene som ikke tilbyr startlån.¹⁶³ KRD opplyser også at det i St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble varslet en ny forsøksordning som har som mål at flere kommuner skal gi startlån til vanskeligstilte. Forsøksordningen omfatter et utvalg mindre kommuner, og den går ut på at tapet på startlån-ordningen mellom stat og kommune skal deles likt fra første krone.¹⁶⁴

I Boligmeldingen blir det slått fast at Husbanken har et særlig ansvar for å veilede kommunene slik at startlånordningen treffer personer med de største behovene.¹⁶⁵ Husbanken ivaretar sitt ansvar blant annet gjennom å utarbeide generelle retningslinjer for bruk av startlån, kontakt og informasjonsmøter med kommunene og utvikling av en veileder for saksbehandlere i kommunene.¹⁶⁶

Gjennom kompetanseheving jobber Husbanken for at flere kommuner skal ta i bruk ordningen slik at alle innbyggere har samme mulighet til å kunne søke om startlån. Husbanken har fått gjennomført to evalueringer av startlånet.¹⁶⁷ Etter Husbankens vurdering gir disse evalueringene mye informasjon om bruken av startlånet, og de bekrefter at Husbanken gjør en god jobb med å sikre at startlånet går til de personene som har de største behovene.¹⁶⁸

Som omtalt i kapittel 4.4.4, har undersøkelsen vist at en del tildelte startlån ikke blir realisert. Husbanken opplyser at det ikke er utarbeidet noen oversikt over hvor mange innvilgede startlån som ikke blir realisert.¹⁶⁹ KRD viser

162) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

163) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

164) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

165) St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 41.

166) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07. Veilederen det vises til, er HB 7.C.17 *Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd*.

167) ECON-rapport 2005, *Kommunenes arbeid med startlån, forslag til forbedring, og ECON-rapport 2006, Startlånet – samfinansiering, forvaltning og oppfølging*.

168) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

169) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

til at Husbanken støtter kommunale prosjekter som skal bidra til å redusere praktiske barrierer for kjøp av bolig for personer som faktisk har økonomi til å kjøpe. Dette gjelder for eksempel visningsassistanse og bistand i kjøpsprosessen for funksjonshemmede, innvandrere og personer med lese- og skrivevansker.¹⁷⁰

Boligtilskudd

Boligtilskudd skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁷¹ For å bistå kommunene i arbeidet med tildeling av boligtilskudd har Husbanken laget generelle retningslinjer for boligtilskuddet. Husbanken har også utarbeidet en veileder til saksbehandlere som jobber med å tildele boligtilskudd.¹⁷²

Kommunene skal rapportere om bruken av boligtilskudd til Husbanken. For boligtilskudd til etablering skal det rapporteres til Husbanken for hver enkelt sak. Kommunene skal også rapportere om saker som får avslag. For boligtilskudd til tilpassing skal kommunene rapportere i form av samlerapporter en gang i året.¹⁷³

Hvilke brukergrupper som skal prioriteres ved tildeling av boligtilskudd, fastsettes av Husbanken sentralt og følger prioriteringene som framgår av tildelingsbrevet fra KRD. Husbanken opplyser at den ikke har mulighet til å undersøke om den enkelte kommune følger disse prioriteringene. Husbanken mener at den må ha tillit til at kommunene følger prioriteringene, og at boligtilskuddet går til de målgruppene det er tenkt for. Videre mener Husbanken at målgruppen for boligtilskuddet nås. Husbanken uttaler også at måloppnåelsen i forhold til det totale behovet ikke er så stor ettersom boligtilskuddet er begrenset.¹⁷⁴

Bostøtte

Bostøtte er en rettighetsbasert ordning som forvaltes av Husbanken.¹⁷⁵ For å informere om bostøtten, har Husbanken egne nasjonale kampanjer der det blant annet annonseres i landets aviser. Husbanken utarbeider også informa-

170) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

171) HB 8.A.2, Forskrift om boligtilskudd fra Den Norske Stats Husbank av 01.2005, § 1.

172) "Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd" HB 7.C.17.

173) HB 8.B.1, Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken av 06.2007.

174) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

175) Retningslinjer for bostøtte, HB.9.B.10.

sjonsbrosjyrer om bostøtte i tillegg til at den har informasjon om ordningen på nettsidene sine. Videre kan Husbanken bistå kommunene i deres informasjonsarbeid.¹⁷⁶

Husbanken uttaler at det er indikasjoner på at bostøtten ikke utnyttes godt nok av kommunene i dag.¹⁷⁷ KR D har arbeidet med en utredning av hele bostøtteordningen. Denne utredningen er lagt på vent, og det er ikke satt noen dato for når den vil være ferdig.¹⁷⁸

Kommunal bolig

Husbanken skal bistå kommunene i det generelle boligsosiale arbeidet, som også inkluderer kommunale boliger. KR D forventer at Husbanken har en aktiv rolle overfor kommuner som har utfordringer når det gjelder å framskaffe gode og egnede boliger til vanskeligstilte. Departementet forventer at Husbanken har god kontakt med kommunene. Husbanken skal bistå kommunene gjennom å stille med kompetanse, lage veiledere, gi tilskudd og lån, informere, samt stimulere kommunene til å lage boligsosiale handlingsplaner. KR D understreker at ansvaret for kommunalt disponerte boliger ligger hos kommunene og ikke Husbanken.¹⁷⁹ Ifølge tildelingsbrev for 2005 er styrking av bolig tjenestene i kommunene et av arbeidsområdene til Husbanken.¹⁸⁰

Husbanken oppfatter at deres ansvar i forbindelse med kommunale boliger i hovedsak er begrenset til å stimulere til at det bygges flere nye eller kjøpes flere brukte kommunale boliger. Dette oppnås ved å tildele tilskudd til utleieboliger til kommunene. Tilskuddet kan også gis til utbedring av eksisterende boliger for å heve standarden og tilpasse boliger etter spesielle behov.¹⁸¹

Husbanken skal også stimulere til at det viderefremmes flere kommunale boliger fra det private markedet. Her vil bostøtteordningen kunne være et virkemiddel. Ved hjelp av støtte til boutgifter kan kommunene få større fleksibilitet i disponeringen av den kommunale boligmassen. Husbanken skal gi kommunene generell boligsosial opplæring og veiledning. I tillegg gir Husbanken tilskudd til kommunene for at de skal lage bolig-

sosiale handlingsplaner og kartlegge sitt behov for kommunale boliger.¹⁸²

Husbanken har ikke oversikt over behovet for kommunalt disponerte boliger og mener datagrunnlaget bør bli bedre. Husbanken påpeker at det er viktig at kommunene har oversikt over boligbehovet i egen kommune, og at denne oversikten blir formidlet til Husbanken. Kommunene oppfordres til å holde seg oppdatert på behovet gjennom boligsosiale handlingsplaner og kartleggingsverktøyet Bokart. I samarbeid med KR D har Husbanken igangsatt et utviklingsprosjekt for å få inn bedre indikatorer på dette i KOSTRA. Husbanken mener at etterspørselen etter boligtilskudd til utleieboliger over tid kan gi en indikasjon på behovet for boliger i kommunene.¹⁸³

Husbanken sentralt kjenner til at det er store forskjeller i kommunenes saksbehandling i forbindelse med tildeling av kommunal bolig, og at enkelte kommuner ikke treffer vedtak eller gir klageadgang.¹⁸⁴ Flere av Husbankens regionkontorer opplyser imidlertid at de ikke er kjent med dette forholdet.¹⁸⁵ KR D er også kjent med at saksbehandlingen knyttet til kommunal bolig er mangelfull i mange kommuner.¹⁸⁶ KR D har tidligere utgitt et rundskriv om boligsosialt arbeid i kommunene som omhandler saksbehandling av kommunal bolig.¹⁸⁷

Husbanken har et ansvar for bomiljø og standard knyttet til sin rolle som samarbeidspartner for kommunene. Husbankens primære rolle på dette området er blant annet definert til å være kompetanseheving på de bomiljømessige sidene innen forvaltning, drift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger. Husbanken driver generell kompetanseheving, gir tilskudd og kan også bidra i prosjekter. Kompetansetilskudd og tilskudd til utleieboliger er virkemidler Husbanken administrerer, og disse skal bidra til å forbedre bomiljø. Initiativet til slike prosjekter kommer fra kommunene selv eller fra den løpende dialogen Husbanken har med kommunene.¹⁸⁸ I 2006 ble det delt ut kompetansetilskudd til totalt 261 prosjekter, 15 av disse hadde "bomiljø og sosial

176) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

177) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

178) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KR D 12.09.07.

179) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KR D 12.09.07.

180) Tildelingsbrev for 2005 fra KR D til Husbanken 2005, s. 8.

181) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

182) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

183) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

184) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

185) Brev av 12.12.07 fra Husbanken og regionkontorene til Riksrevisjonen.

186) Møte mellom Riksrevisjonen og KR D 04.12.07.

187) Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*.

188) Møte mellom Riksrevisjonen og KR D 04.12.07.

organisering" som tema.¹⁸⁹ KRD opplyser at når det gjelder nye omsorgsboliger som finansieres gjennom Husbankens tilskuddsordninger, stilles det krav til den fysiske boligstandard og til forpliktende tjenesteoppfølging.¹⁹⁰

Husbanken utfører ikke noe helhetlig og systematisk kartlegging av bomiljø og standard i kommunale boliger, men mener at den gjennom dialog med kommunene har tilstrekkelig oversikt over behov og tilstand. Husbanken kjenner ikke til om det føres tilsyn med kommunale boliger, og har ikke selv noe ansvar for dette.¹⁹¹ KRD opplyser at heller ikke de har oversikt over hvorvidt kommunene fører tilsyn med de kommunale boligene. Departementet har ikke noe eget tilsynsansvar på dette området.¹⁹²

6.2.2 Virkemidlene samlet sett

Det er et sentralt mål at virkemidlene skal virke sammen. Av tildelingsbrevet for 2005 framgår det at Husbanken skal arbeide for at kommunene i sterkere grad kobler økonomiske virkemidler, kommunalt disponerte boliger, boligformidling og bomiljøtiltak tettere sammen. De statlige boligøkonomiske virkemidlene skal enkeltvis og i kombinasjon gi et godt økonomisk grunnlag for å tilby brukertilpassede boligløsninger lokalt.¹⁹³ I tildelingsbrevet for 2007 blir Husbanken bedt om å synliggjøre gode sammenhenger mellom virkemidlene. Disse føringene blir også videreført i 2008. I tildelingsbrevet for 2008 blir Husbanken bedt om å utrede om de økonomiske virkemidlene er gjensidig utfyllende slik at de fungerer som gode finansieringspakker i kommunenes arbeid.

Rollefordelingen mellom staten og kommunene gir kommunene et førstelinjeansvar, mens Husbanken skal tilrettelegge, være pådriver og bygge kompetanse. Innenfor disse rammene mener Husbanken at det en utfordring å få kommunene til å forstå hvor viktig det er å se virkemidlene i sammenheng.¹⁹⁴

Om virkemidlene er godt nok samordnet, er ifølge Husbanken i stor grad avhengig av hvor god saksbehandlingen og den generelle oppfølgingen av vanskeligstilte er i kommunene. Etter Husbankens oppfatning er ikke kommunenes

virkemiddelbruk i tilstrekkelig grad rettet mot en god koordinering. Husbanken ser at organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene har stor betydning for i hvilken grad virkemidlene blir sett i sammenheng.¹⁹⁵

For å sikre at kommunene ser virkemidlene i sammenheng, jobber Husbanken primært med kompetanseheving. Dette skjer gjennom informasjonsmøter og gjennom Husbankens kontakt med kommunene.¹⁹⁶ Ifølge KRD er det ikke nødvendigvis slik at Husbankens kontakt med kommunene er tilstrekkelig for å oppnå et ønsket resultat, men dette er den påvirkningsmuligheten Husbanken kan utøve innenfor sin tildelte rolle. KRD opplyser at de ser forbedringspotensial i denne kontakten. Departementet viser videre til en samarbeidsavtale Husbanken har inngått med KS for å få bedre kontakt med beslutningstakerne i kommunene.¹⁹⁷ Husbankens arbeid for å skape kontakt med andre deler av tjenesteapparatet er også en del av arbeidet for å vise kommunene hvordan de kan bruke ordningene sammen.¹⁹⁸

Husbanken mener at det er flere kommuner som ikke forstår nytten av bostøtte og hvordan ordningen blant annet kan brukes i sammenheng med gjengs leie på kommunale boliger.¹⁹⁹ Ved ikke å benytte "gjengs leie" blir ofte boutgiftene for lave til at beboeren kan få bostøtte. Med "gjengs leie" vil den økte husleien komme kommunen til gode samtidig som beboeren får dekket den ekstra utgiften med bostøtte. Husbanken opplyser at de har stort fokus på å heve kompetansen på dette området.²⁰⁰

Husbanken har ikke oversikt over hvordan de som får avslag på startlån som følge av manglende betalingsevne, klarer seg, og i hvilken grad de henvises til andre virkemidler. På bakgrunn av ECONs rapport om startlånet²⁰¹ er Husbanken kjent med at kommunene i varierende grad vurderer andre virkemidler før det gis avslag på startlån.²⁰² Husbanken presiserer at det ikke nødvendigvis er problematisk at personer ikke får startlån, men at det er viktig at disse personene

189) Kilde: Data levert av Husbanken.

190) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

191) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

192) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

193) Tildelingsbrev for 2006 fra KRD til Husbanken.

194) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

195) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

196) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

197) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

198) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

199) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

200) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

201) ECON-rapport 2005, *Kommunenes arbeid med startlån, forslag til forbedring*.

202) Brev av 12.12.07 fra Husbanken og regionkontorene til Riksrevisjonen.

får hjelp til å skaffe seg bolig hvis det er behov for dette. Husbanken har ikke gjennomført utredninger eller evalueringer som har samordningen av virkemidlene som sitt hovedfokus.²⁰³

KRD mener at ikke alle kommuner ser virkemidlene i sammenheng. Husbanken må ifølge departementet i større grad legge til rette for at kommunene samordner virkemiddelbruken. Kommunale boliger er ifølge KRD et sentralt virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet. KRD mener derfor at det er viktig at kommunal bolig ses i sammenheng med de andre virkemidlene.²⁰⁴

6.2.3 Informasjon til brukerne

Alle tildelingsbrevene for perioden 2004–2007 omtaler betydningen av å nå ut til målgruppen av brukere med informasjon. Det poengteres at mange i målgruppen for de boligsosiale virkemidlene kan ha høy terskel for å nyttiggjøre seg offentlig informasjon. Husbanken bes derfor om å målrette informasjon om boligsosiale virkemidler mot de enkelte målgruppene. Husbanken bes også om å gå i dialog med brukergruppene for å få bedre kunnskap om brukernes behov.²⁰⁵

Ifølge KRD har Husbanken ansvar for å lage informasjonsmateriell om de ulike virkemidlene. Regionkontorene har ansvar for å lage løsninger som er tilpasset lokale forhold og utfordringer. KRD opplyser at Husbanken skal legge til rette for at kommunene kan gi god informasjon om virkemidlene, og at informasjonsarbeidet mot målgruppene primært skal gå gjennom kommunene.²⁰⁶

Når det gjelder startlån, boligtilskudd og bostøtte, har både Husbanken og kommunene ansvar for selve forvaltningen av virkemidlene. Hvordan ansvaret for å informere brukerne er fordelt mellom kommunene og Husbanken, er ikke formidlet skriftlig i styringsdokumenter, verken fra KRD til Husbanken eller fra Husbanken til kommunene.²⁰⁷

Husbanken har ikke oversikt over hvor godt kjent

alle ordningene er blant målgruppene. Den har heller ikke oversikt over hvordan og i hvilken grad kommunene informerer brukerne om de ulike ordningene. Informasjon om virkemidlene er de siste årene blitt mer basert på kommunestyrt informasjon. Husbanken understreker at det er veldig ulikt mellom kommunene hvordan man informerer om virkemidlene.²⁰⁸

Riksrevisjonens dybdeundersøkelse avdekker også at det er forskjeller mellom kommunene. To av kommunene mener at brukerne i liten grad har informasjon om startlånet. En annen kommune opplyser at brukerne ikke kjenner til boligtilskuddet. En tredje kommune mener at det ikke er nødvendig at de skal annonsere om startlånsordningen fordi den er så populær, og at boligtilskuddet til etablering er like kjent.

Husbanken hadde tidligere flere nasjonale kampanjer og brosjyrer for de ulike virkemidlene. Tilbakemeldningen fra kommunene var at dette skapte urealistiske forventninger hos befolkningen som kommunene ikke kunne eller ønsket å innfri.²⁰⁹ Dette var også en oppfatning hos en av kommunene som ble intervjuet i dybdeundersøkelsen.

6.2.4 Veiledning og rådgiving til kommunene

Det går fram av tildelingsbrevene fra KRD at en av Husbankens viktigste oppgaver er å veilede og bistå kommunene i det boligsosiale arbeidet.²¹⁰ Husbanken skal gjennom kompetansebygging og informasjonsarbeid sette kommunene i stand til å føre en helhetlig boligsosial politikk.²¹¹ I tillegg skal Husbanken informere og veilede kommunene i bruken av de økonomiske boligsosiale virkemidlene.

Husbanken har kontakt med kommunene gjennom flere kanaler, som møter, telefonsamtaler og e-post. "Ekstranettet", som er en internettløsning for lukket kommunikasjon med kommunene, er også svært sentralt i denne forbindelsen. Husbanken gjennomfører i tillegg seminarer, nettverksamlinger og fagdager for å øke kunnskapen på det boligsosiale området. På disse samlingene deltar både kommuner, fagpersoner og andre aktuelle aktører.²¹² I løpet av første halvår i 2007 ble det gjennomført 556 slike samlinger hvor

203) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

204) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

205) Tildelingsbrev for 2006 og 2007 fra KRD til Husbanken.

206) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

207) Brev fra Husbankens regionkontor Sør og Husbankens regionkontor Midt-Norge til kommunene om bevilgning for boligtilskudd og startlån for videre tildeling for 2004–2007. Brev fra Husbanken til kommunene om bostøtten av 2004–2007. Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken for perioden 2004–2007.

208) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

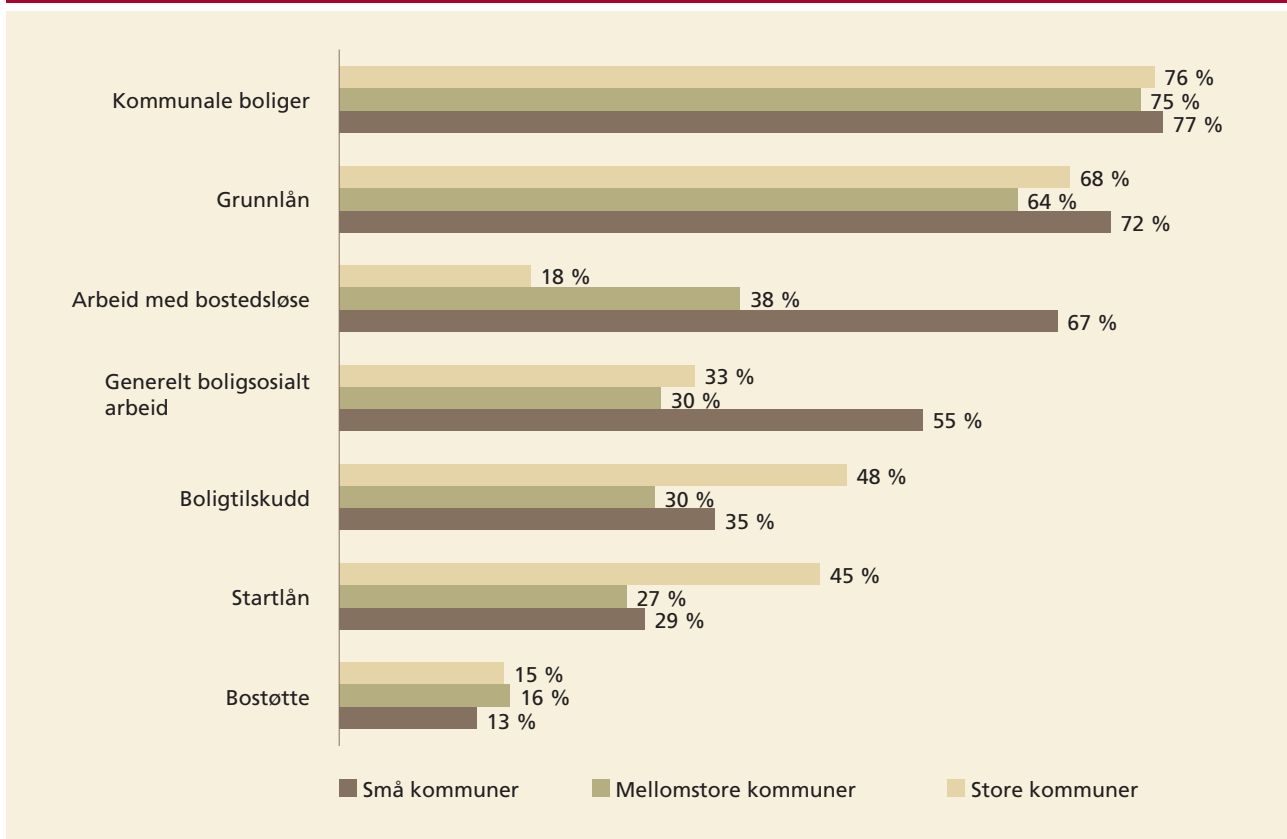
209) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

210) Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken for 2004–2007.

211) Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken for 2007.

212) Brev av 12.12.07 fra Husbanken og regionkontorene til Riksrevisjonen.

Figur 6.1 Andel kommuner som har svart at de 'i liten grad' eller 'ikke i det hele tatt' mottar veiledning fra Husbanken på ulike områder, fordelt på kommunestørrelse



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Total N varierer mellom 154 og 174

12 500 personer deltok. Om lag 19 prosent av disse hadde fokus på informasjon og kunnskapsformidling i forbindelse med vanskeligstilte på boligmarkedet generelt, mens 15 prosent hadde fokus på bostedsløse.²¹³

For å bedre kommunenes egen kunnskap om ordningene mener Husbanken at det er viktig å treffe de rette beslutningstakerne. Dette er også vesentlig for å få kommunene til å forstå betydningen av informasjonsarbeidet. Organiseringen i kommunene har betydning for hvor godt gjennomslag informasjon fra Husbanken får.²¹⁴

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere kontakten med Husbanken ut ifra hvilke områder de får veiledning på, hvilken betydning veiledningen har, og hvorvidt de ønsker mer veiledning på ulike områder.²¹⁵

Figur 6.1 viser at det er stor forskjell på hvor mye veiledning kommunene opplever at de får på de

ulike områdene. Kommunal bolig er det området flest kommuner opplyser at de får lite eller ingen veiledning om. Dette gjelder både store og små kommuner. Bostøtte synes å være den ordningen flest kommuner opplever å få informasjon om.

I hvilken grad kommunene mener de får veiledning fra Husbanken, varierer mellom store og små kommuner. Forskjellene er størst når det gjelder veiledning knyttet til arbeid med bostedsløse og generelt boligsosialt arbeid. Her svarer en mye større andel av de små kommunene at de får lite eller ingen veiledning, enn det store kommuner gjør. For boligtilskudd og startlån er det imidlertid en større andel store kommuner som opplyser at de i liten eller ingen grad får veiledning fra Husbanken.

Kommunene er også spurt om hvilken betydning Husbankens veiledning har. Bare de kommunene som har svart at de mottar veiledning 'i noen grad' eller 'i stor grad', er tatt med i analysen.²¹⁶ De kommunene som opplever at de får veiledning, mener i hovedsak at veiledningen har betydning for det arbeidet de gjør innenfor de

213) Husbankens kvartalsrapport, 2. kvartal 2007, s. 28.

214) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

215) Spørreskjemaet ble besvart av den enheten i kommunen som har hovedansvar for de boligsosiale virkemidlene. Det er en mulighet for at personer på andre nivåer i kommunen kan ha andre oppfatninger av spørsmålet.

216) Det fører til at N varierer mellom 141 (for bostøtte) og 36 (for kommunale boliger).

ulike områdene. For startlån, bostøtte og boligtilskudd svarer nesten alle kommunene at informasjonen har betydning 'i noen grad' eller 'i stor grad'.

For de andre områdene gir svarene imidlertid et litt annet bilde. Når det gjelder generelt boligsosialt arbeid, kommunal bolig, grunnlån og arbeid med bostedsløse, svarer en del kommuner at veiledningen har liten betydning.

Husbanken har også selv gjennomført en brukerundersøkelse blant kommuner for å kartlegge hvordan tjenestene deres oppleves, og hvor det er behov for forbedringer.²¹⁷ Resultatene av denne undersøkelsen viste at kommunene i stor grad var fornøyd med Husbankens tjenester. Kommuner som hadde mest kontakt med Husbanken, var også mest fornøyd. Tre av fire kommuner var 'svært fornøyd eller ganske fornøyd' med Husbankens innsats for å svare på spørsmålene når de henvendte seg til Husbanken. To av tre kommuner svarte at det var 'svært enkelt eller ganske enkelt' å komme i kontakt med rett person ved Husbankens regionkontor. Det var imidlertid rundt en tredel av kommunene som ønsket flere møter med Husbanken.

I hvilken grad kommunene ønsker mer veiledning fra Husbanken er også belyst gjennom Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Her er kom-

munene bedt om oppgi ønske om mer veiledning for ulike temaområder.

Figur 6.2 viser at en stor andel av kommunene ønsker mer veiledning fra Husbanken. Det er forskjeller mellom i hvor stor grad små, mellomstore og store kommuner ønsker mer veiledning.

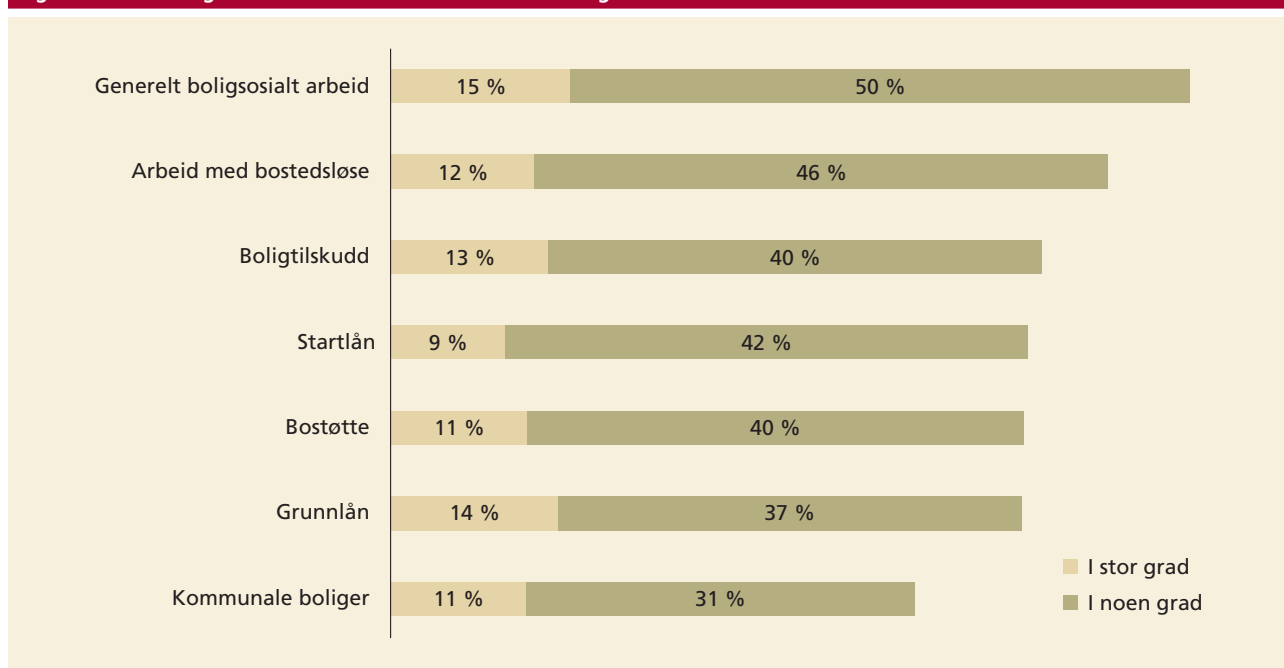
Kommunene svarer at de særlig ønsker mer veiledning om generelt boligsosialt arbeid (65 %) og arbeid med bostedsløse (58 %). For disse områdene er det spesielt de mellomstore kommunene som ønsker mer veiledning. Over halvparten av de store kommunene oppgir at de i 'noen eller stor grad' ønsker mer veiledning på disse områdene.

Om lag halvparten av kommunene ønsker mer veiledning om bostøtte, startlån og boligtilskudd. Dette gjelder særlig de små kommunene, hvor over 60 prosent svarer dette. Av de store kommunene svarer rundt halvparten at de ønsker seg mer veiledning på disse områdene.

Kommunale boliger er det virkemiddelet som færrest kommuner ønsker mer veiledning om. 42 prosent av kommunene svarer at de ønsker mer veiledning på dette området.

Forskjellen mellom kommunene i deres tilfredshet med Husbankens informasjon og veiledning kommer også fram av dybdeundersøkelsen. To av

Figur 6.2 I hvilken grad ønsker kommunene mer veiledning fra Husbanken?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 156 og 173

217) Opinion, *Brukerundersøkelse for Husbanken* 2006. Undersøkelsen er gjennomført på Internett. 207 kommuner har besvart undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 42.

kommunene opplyser at de har mye kontakt med Husbanken når det gjelder startlån og bostøtte, og at de er fornøyd med den informasjonen de får på det boligsosiale området. To andre kommuner svarer at de ikke har så mye kontakt med Husbanken i arbeidet med startlån, men at de likevel får den informasjonen de trenger. En av kommunene mener Husbanken kunne vært mer offensiv når det gjelder opplæring og saksbehandlingsverktøy for startlånet, og at Husbanken generelt ikke gir god nok informasjon og veiledning på det boligsosiale området.

6.3 I hvilken grad har Husbanken oversikt over boligbehovet til de vanskeligstilte?

En sentral oppgave for Husbanken er å ha oversikt over behovet blant de vanskeligstilte.²¹⁸ Det er avgjørende for å kunne vurdere om virkemidlene fungerer etter intensjonen, og om de bidrar til måloppnåelse. KRD har i tildelingsbrev for 2006 og 2007 bedt Husbanken utarbeide analyser av boligsituasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Husbanken opplyser at arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene og kartleggingsverktøyet Bokart er viktige virkemidler som skal sette kommunene i stand til å kartlegge behovet blant sine innbyggere.²¹⁹

Datagrunnlaget som skal bidra til oversikt over behovene, kan ifølge Husbanken bli bedre. Arbeidet med den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken er delegert til kommunene. Det innebærer at kommunene må ha oversikt over hvem som er vanskeligstilte, og rapportere dette inn til staten. Husbanken jobber for at kommunene skal bli mer bevisst sitt eget behov for data, noe som igjen vil bidra til bedre data på nasjonalt nivå.²²⁰

Husbanken mener at den i dag har bedre oversikt over de bostedsløse enn over andre grupper av vanskeligstilte. Dette skyldes at Husbanken, på bakgrunn av prioriteringer fra KRD, har kanalisert ressurser til arbeid med å kartlegge denne gruppen. Husbanken jobber nå med å få til et permanent, årlig opplegg for registrering av bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet.²²¹

218) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

219) Husbankens kvartalsrapport, 3. kvartal 2006 s. 17.

220) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

221) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

Formålet med dette arbeidet er å utvikle ny statistikk med nasjonale tall for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er meningen at denne rapporteringen skal inngå som en fast del av KOSTRA-rapporteringen. KRD og Husbanken samarbeider med andre instanser i dette arbeidet, blant annet SSB og et utvalg kommuner.²²²

Når det gjelder vanskeligstilte som ikke faller inn under gruppen bostedsløse, er Husbanken avhengig av det kommunene rapporterer inn for å få oversikt over behovet. Det eneste Husbanken har av egne data, er knyttet til bruk av de tilskuddene og lånene som Husbanken og kommunene deler ut. For å få oversikt over behovsdekningen på nasjonalt nivå, aggregerer Husbanken data for de ulike virkemidlene hver for seg og lager sammenstilte analyser.²²³

For å få bedre oversikt over de vanskeligstilte som ikke er bostedsløse, har Husbanken i samarbeid med NOVA og SSB satset på å utvikle registerdata som inneholder opplysninger om inntekt, tilskudd, trygdeordninger, boforhold osv. Husbanken mener at databasen i fremtiden vil kunne være et nyttig verktøy i vurderingen av behov og måloppnåelse.²²⁴ Husbanken har igangsatt et eget boliganalyseprosjekt hvor man blant annet ønsker å koble husbankdata opp mot disse registerdataene og på denne måten kunne vurdere effekten av virkemidlene.²²⁵ Databasen med registerdata er i utgangspunktet ment for forskning, og derfor har Husbanken i dag ikke full tilgang til denne. Husbanken opplyser også at registrene inneholder enkelte svakheter, men tror dette er noe som vil bedre seg over tid.²²⁶

KRD inngikk i 2007 en samarbeidsavtale med KS om boligsosialt arbeid. Arbeid med å skaffe bedre datagrunnlag og forbedre rapporteringen i KOSTRA inngår i denne avtalen.²²⁷

Personer som blir avvist når de henvender seg til kommunen og ber om hjelp til å skaffe seg en bolig, blir som oftest ikke registrert inn i noe register eller noen database. Disse personene vil dermed ikke bli synliggjort i den eksisterende statistikken. Husbanken mangler kunnskap om denne gruppen.

222) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

223) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

224) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

225) E-post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

226) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

227) Samarbeidsavtale mellom Regjeringen og KS om boligsosialt arbeid, 24.10.07.

Kartleggingsverktøyet Bokart

Bokart er et elektronisk kartleggingsverktøy som Husbanken har utarbeidet til bruk i kommunene. Ved hjelp av Bokart kan kommunene foreta en kontinuerlig kartlegging av boligbehovet til de vanskeligstilte på boligmarkedet og gjennomførte tiltak i kommunen. Kartleggingen av vanskeligstilte på boligmarkedet baserer seg på de som er i kontakt med kommunenes tjenesteapparat.²²⁸ Rapportering i Bokart og KOSTRA gir Husbanken anslag om behov på nasjonalt nivå.²²⁹

Det har vært et internt arbeidsmål i Husbanken at 100 kommuner skulle ta i bruk Bokart. Husbanken er fornøyd med de kommunene som har tatt det i bruk, men beklager at få av de store kommunene bruker systemet. 86 kommuner har bestilt Bokart siden lanseringen i 2004 og fram til oktober 2007. Husbanken vet ikke om alle disse har tatt i bruk systemet ennå.²³⁰

Det er foreløpig data fra for få kommuner til at Husbanken kan foreta analyser av datamaterialet. 25 kommuner rapporterte tall for 2006 til Husbanken. Mange kommuner rapporterte ikke fordi de bare hadde tall for deler av 2006, og noen var ikke kommet i gang. I begynnelsen av 2006 hadde Husbanken 28 kommuner inne på grunnleggende opplæring i Bokart. I løpet av 2007 har alle regionene gjennomført flere slike kurs. Husbanken håper at dette vil føre til bedre rapportering.²³¹

Utfordringene med å innføre Bokart i kommunene er knyttet til at det av enkelte oppfattes som et meget komplisert IT-verktøy. Det er også kommet opp juridiske betenknninger knyttet til at Bokart kobler sammen data fra så mange kilder at det blir problematisk i forhold til personvernet. Videreutvikling av KOSTRA og framtiden til Bokart vil være sentrale temaer i Husbankens utviklingsarbeid for å få bedre oversikt over behov.²³²

Spørreundersøkelsen viser at mange kommuner ikke kjenner til Bokart. Dette gjelder særlig små kommuner. Av de små kommunene er det 76 prosent som har svart at de ikke kjenner til Bokart. 25 prosent av de mellomstore kommunene svarer

det samme, mens 5 prosent av de store sier at de ikke kjenner til dette dataverktøyet.

De boligsosiale handlingsplanene

Husbanken skal stimulere og veilede kommunene til å utvikle boligsosiale handlingsplaner. Det oppfordres til strategisk samarbeid på tvers av kommunegrensene, særlig i storbyene.²³³ Kommuner som allerede har en boligsosial handlingsplan, bør oppfordres til å oppdatere denne med jevne mellomrom og å videreutvikle og evaluere den opprinnelige planen.²³⁴

Husbanken har siden 1999 hatt stort fokus på at flest mulig kommuner skal lage boligsosiale handlingsplaner. For å stimulere kommunene har Husbanken arrangert nettverksmøter, formidlet informasjon og bidratt til erfaringsoverføring. Husbanken har utviklet et "verktøy" og en veileder²³⁵ som skal hjelpe kommunene med å gjennomføre kartleggingen og utvikle planen. Kommunene får også et tilskudd til å utvikle boligsosiale handlingsplaner.²³⁶

Alle boligsosiale handlingsplaner skal sendes inn til Husbankens regionkontor. Hvis det ikke utarbeides noen plan, blir ikke tilskuddet utbetalt. Det er ikke definert kvalitetskriterier for hva de boligsosiale handlingsplanene skal inneholde, men planene blir lest igjennom og oppbevart i de ulike regionkontorene når de er ferdigstilt.²³⁷

Husbanken opplyser at det i oktober 2007 er 248 kommuner og 7 bydeler i Oslo som har fått tilskudd til å utvikle boligsosiale handlingsplaner, mens 16 kommuner har rullert sine boligsosiale handlingsplaner ved hjelp av tilskudd fra Husbanken. Det er flere kommuner som har rullert sine planer uten slikt tilskudd, men Husbanken har ikke oversikt over hvor mange dette er. Det finnes ingen samlet database med oversikt over alle boligsosiale handlingsplaner.²³⁸

228) Husbankens veileder for lokale boligsosiale handlingsplaner, *Slik gjør vi det*, kap. 4.2.

229) Notat fra Utrednings- og analyseseksjonen i Husbanken til direktørmøtet av 27.01.03.

230) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

231) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

232) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

233) Tildelingsbrev for 2004 fra KRD til Husbanken.

234) Tildelingsbrev for 2005 fra KRD til Husbanken.

235) Husbankens veileder for lokale boligsosiale handlingsplaner, *Slik gjør vi det*.

236) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

237) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

238) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

6.4 Vurderinger

6.4.1 Husbanken har ikke i tilstrekkelig grad oversikt over behovet til de vanskeligstilte

For at Husbanken skal kunne ivareta sitt ansvar innenfor det boligsosiale arbeidet, er det viktig med tilstrekkelig oversikt over hvilke behov de vanskeligstilte på boligmarkedet har. Undersøkelsen viser at Husbanken på dette området ikke har god nok oversikt. Det er lite kunnskap om hvem og hvor mange som er vanskeligstilt på boligmarkedet, og hvorvidt virkemidlene dekker behovene deres.

Husbanken får noe informasjon om behovet gjennom bruken av de økonomiske virkemidlene i form av antall søknader og utbetalinger. I tillegg kan kommunenes boligsosiale handlingsplaner og kartleggingsverktøyet Bokart gi Husbanken noe informasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at det er for få kommuner som har tatt i bruk Bokart til at det gir data om behov på nasjonalt nivå. Husbanken foretar heller ingen systematisk gjennomgang av kommunenes boligsosiale handlingsplaner for å kartlegge behovet. Mangelfull oversikt over behovet til de vanskeligstilte gir en risiko for at Husbanken ikke i tilstrekkelig grad får målrettet virkemiddelbruken.

6.4.2 Mangelfull oppfølging av sentrale oppgaver knyttet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er kommunene som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken, og kommunenes praksis er dermed avgjørende for å sikre en god samordning av virkemidlene. For å sikre bedre samordning av virkemidlene i kommunene har Husbanken primært arbeidet med kompetanseheving. Undersøkelsen tyder på at Husbankens arbeid overfor kommunene på dette området ikke har vært tilstrekkelig.

De senere årene er informasjon om virkemidlene ut til brukerne i større grad blitt formidlet av kommunene. Husbanken har ikke oversikt over hvordan eller i hvilken grad kommunene informerer brukerne om de ulike virkemidlene. Det vil derfor være vanskelig for Husbanken å ha kjennskap til om de aktuelle målgruppene får god nok informasjon, noe som framheves som viktig i tildelingsbrevene fra KR D.

Undersøkelsen viser at Husbanken kjenner til at det eksisterer store forskjeller når det gjelder hva kommunene regner inn i betalingsgrunnlaget når de vurderer søknader om startlån. Husbanken har

ikke skaffet seg tilstrekkelig kunnskap om hva disse forskjellene innebærer, og har dermed ikke god nok oversikt over hvordan startlånet brukes i kommunene.

Av undersøkelsen går det fram at Husbanken ikke i tilstrekkelig grad følger opp om kommunenes bruk av boligtilskuddet til enkeltpersoner er i tråd med statlige prioriteringer. Dette gir en risiko for at Husbanken ikke har et godt nok informasjonsgrunnlag til å vite om boligtilskuddet når ut til målgruppen.

Husbanken er kjent med at det i mange kommuner er store mangler ved saksbehandlingen i forbindelse med tildelingen av kommunale boliger. Videre viser undersøkelsen at flere kommuner har store utfordringer knyttet til standard og bomiljø i de kommunale boligene. De virkemidlene Husbanken benytter i dette arbeidet, forutsetter i stor grad at initiativet kommer fra kommunene selv. Det kan stilles spørsmål ved om Husbankens virkemiddelbruk og veiledning knyttet til kommunal bolig er tilfredsstillende for å sikre forsvarlig saksbehandling, standard og bomiljø.

7 Hvordan ivaretar KRD sitt ansvar for styringen av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken?

7.1 KRDs ansvar og oppgaver

KRD har det overordnede nasjonale ansvaret for boligpolitikken, herunder vanskeligstilte på boligmarkedet, og skal legge til rette for gjennomføringen av boligpolitikken på lokalt nivå.²³⁹

KRD fastsetter statlige boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår og tilbyr delvis finansiering av boliger. Departementet har det overordnede nasjonale ansvaret for de boligøkonomiske virkemidlene som kanaliseres gjennom Husbanken, herunder virkemidlene rettet mot vanskeligstilte. Virkemidlene er enten forvaltet av kommunene eller av både kommunene og Husbanken. De kommunale utleieboligene eies og forvaltes av kommunene, mens staten gjennom Husbanken tilbyr finansiering av slike boliger.²⁴⁰

7.2 Mål, styringsparametere og resultatkrav

7.2.1 Hvilke mål, styringsparametere og resultatkrav er satt?

KRD har ansvaret for at alle skal kunne bo godt og trygt.²⁴¹ Dette overordnede målet har ligget til grunn for boligpolitikken i hele perioden 2004–2007.

Siden 2005 har målstrukturen når det gjelder de vanskeligstilte på boligmarkedet, vært tilnærmet lik.²⁴² "Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet" er ett av fire hovedmål for norsk boligpolitikk.²⁴³ Hovedmålet er nærmere presisert ved at det skal skaffes boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og hjelpe dem slik at de blir boende i boligen. Personer med usikker inntekt eller lav egenkapital skal ha mulighet til å etablere seg i egen bolig.²⁴⁴ For dette hovedmålet er det satt opp fire arbeidsmål:

1. Forebygge og bekjempe bostedsløshet
2. Flyktninger skal kunne etablere seg i bolig
3. Personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig
4. Personer med svak økonomi skal kunne etablere seg i bolig²⁴⁵

Arbeidsmålet "Forebygge og bekjempe bostedsløshet" er operasjonalisert gjennom målene i strategien "På vei til egen bolig". I tilknytning til denne strategien er det etablert fem resultatmål, som skal nås innen utgangen av 2007.²⁴⁶ Det er også knyttet styringsparametere til disse resultatmålene slik at det er mulig å si noe om grad av måloppnåelse. Disse styringsparametrene framgår ikke av tildelingsbrevet til Husbanken, men de framgår av statusrapportene som Husbanken utarbeider for denne strategien.²⁴⁷

Det er i liten grad knyttet resultatkrav og styringsparametere som sier noe om måloppnåelsen til de tre arbeidsmålene som ikke angår de bostedsløse. KRD begrunner dette med at disse målene er mer sammensatte og komplekse.²⁴⁸ Departementet opplyser at de har mange styringsparametere som beskriver utvikling i antall lån og tilskudd for ulike brukergrupper.²⁴⁹ Disse parametrene er imidlertid ikke knyttet til resultatkrav, og kan derfor ikke si noe om grad av måloppnåelse. Departementet opplyser at de foretar en totalvurdering basert på løpende rapportering fra Husbanken, KOSTRA, forskningsrapporter og evalueringer, og at dette gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere samlet måloppnåelse for arbeidsmålene.²⁵⁰

Det framgår ikke av tildelingsbrevene for 2006 og 2007 hva som er styringsparametere for arbeidsmålene eller virkemidlene. Forholdet mellom målene og virkemidlene er heller ikke tydeliggjort på en slik måte at man kan si noe om i hvilken grad utviklingen i virkemidlene påvirker måloppnåelsen.

239) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

240) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

241) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 13.

242) St.prp. nr. 1 KRD (2004–2005), s. 190, (2005–2006), s. 219 og (2006–2007), s. 101.

243) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 101.

244) St.prp. nr. 1 KRD (2005–2006), s. 229 og (2006–2007), s. 109.

245) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 101.

246) St.prp. nr. 1 KRD (2006–2007), s. 110.

247) Statusrapport 1/2007 og 2/2007, *På vei til egen bolig*, Nasjonal strategi mot bostedsløshet.

248) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

249) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

250) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

KRD opplyser at det er igangsatt et utviklingsprosjekt for å forbedre målstrukturen i St.prp. nr. 1.²⁵¹ I tildelingsbrev for 2006 ber departementet Husbanken om å vurdere dagens resultatindikatorer for de ulike arbeidsmålene og eventuelt foreslå nye indikatorer der dette er relevant. I tildelingsbrevet for 2007 ber departementet om at det skal gis innspill til resultatindikatorer for bruk i etasstyringen av Husbanken.

7.3 Styringsinformasjon

7.3.1 Rapportering fra Husbanken

Rapporteringskrav fra KRD

Husbanken skal utarbeide årsrapport og kvartalsrapporter som sendes KRD.²⁵² Årsrapporten skal omtale og vurdere resultatoppnåelsen.²⁵³ Kvartalsrapportene er de mest sentrale oppfølgingsdokumentene for departementets mål- og resultatstyring av Husbanken.²⁵⁴ I Husbankens rapportering skal det gis vurderinger av måloppnåelsen under de enkelte hovedmålene og/eller arbeidsmålene.²⁵⁵ KRD presiserer i tildelingsbrev overfor Husbanken at det skal gjøres vurderinger og analyser av hvordan bostøtten, låne- og tilskuddsordningene bidrar til måloppnåelse. Departementet ber også om at Husbanken utarbeider årlige analyser av boligsituasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.²⁵⁶ De årlige analysene av boligsituasjonen skal ifølge departementet inneholde informasjon om behovet hos denne gruppen.²⁵⁷

I tilbakemeldingene fra KRD på rapporteringen blir det framhevet at det er viktig å se hvordan virkemidlene fungerer sammen.²⁵⁸ Videre framgår det at Husbanken aktivt skal benytte tilgjengelige utredninger og evalueringer i sin rapportering om måloppnåelse.²⁵⁹

Husbankens års- og kvartalsrapportering

Når det gjelder å vurdere behovet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, gir Husbanken årlig

en omtale av boligsituasjonen for denne gruppen. Her rapporteres det om utviklingen i antall bostedsløse. For de øvrige gruppene gjøres det verken vurderinger av eller anslag over behovet. I kvartalsrapport 3/2006 omtales enkelte grupper som kan inngå blant de vanskeligstilte på boligmarkedet. I kvartalsrapport 3/2007 framgår det at det ofte er mangel på boliger som egner seg for vanskeligstilte, og at det er en utfordring å ha et tilstrekkelig differensiert tilbud av boliger tilpasset den enkeltes behov. Det framgår videre at veksten på boligmarkedet har skapt nye grupper av vanskeligstilte.

Det gis i kvartalsrapportene og årsrapporten ingen vurdering av i hvilken grad hovedmålet "Boliger til vanskeligstilte" nås.²⁶⁰ For de tre arbeidsmålene som er rettet mot flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi, rapporteres det i all hovedsak om utvikling i antall lån og tilskudd som gis til de ulike gruppene, og utvikling i gjennomsnittlig utbetalte beløp.

Rapporteringen på arbeidsmålet for de bostedsløse skiller seg en del fra rapporteringen på de øvrige arbeidsmålene. Strategien *På vei til egen bolig* har et eget opplegg for rapportering. Årsrapportene gir en overordnet beskrivelse av utviklingen i antall bostedsløse.²⁶¹ I kvartalsrapporteringen defineres hvem som er bostedsløse, og det vises utvikling i antall tilskudd og lån som er gitt til denne gruppen de siste årene.²⁶² For 2006 vises også utvikling i antall bostedsløse ut ifra siste telling. En mer helhetlig rapportering om i hvilken grad målene i strategien nås, gis gjennom statusrapportene for strategien "På vei til egen bolig".²⁶³ Det er imidlertid knyttet usikkerhet til kvaliteten på en del av de dataene som benyttes for å si noe om utviklingen i resultatmålene. Dataene kommer fra KOSTRA, og det understrekes at de må tolkes med forsiktighet.²⁶⁴

I kvartalsrapportene gis det en egen rapportering om hvert enkelt virkemiddel, med beskrivelse av utviklingen i aktivitet målt ved utbetalt beløp og antall mottakere for de ulike ordningene. For bostøtte og startlån gis det også opplysninger

251) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

252) Tildelingsbrev for 2006 og 2007 fra KRD til Husbanken.

253) Tildelingsbrev for 2007 fra KRD til Husbanken.

254) Tildelingsbrev for 2006 fra KRD til Husbanken.

255) Tildelingsbrev for 2007 fra KRD til Husbanken.

256) Tildelingsbrev for 2006 fra KRD til Husbanken.

257) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

258) Referat fra kvartalsmøte mellom KRD og Husbanken 08.06.06 og tilbakemeldingsbrev fra KRD til Husbanken om rapportering i 2006.

259) Tilbakemeldingsbrev fra KRD til Husbanken om rapportering i 2006.

260) Husbankens kvartalsrapporter for perioden 2006–2007 og Husbankens årsrapport for 2006.

261) Husbankens årsrapport for 2005 og 2006.

262) Husbankens kvartalsrapporter for perioden 2006–2007.

263) Statusrapporter for strategien *På vei til egen bolig* for perioden 2005–2007.

264) Statusrapporter for strategien *På vei til egen bolig* 2/2005, 2/2006 og 2/2007.

om antall avslag og avslagsgrunn.²⁶⁵ Rapporteringen om virkemiddelbruken er ikke koblet opp mot arbeidsmål og hovedmål. Det framgår dermed ikke i hvilken grad virkemidlene bidrar til måloppnåelse. Dette kommer heller ikke fram i årsrapporten.²⁶⁶

I kvartalsrapportene for 2006 og 2007 gis det en framstilling av hvor stor andel av startlånet som brukes i kombinasjon med bostøtte og boligtilskudd. I kvartalsrapport 3/2007 står det at store kommuner bruker startlån og boligtilskudd aktivt, mens små kommuner er mer restriktive i bruken av virkemidlene. I kvartalsrapporten vises det også til resultater fra en undersøkelse regionkontoret i Trondheim har gjennomført, som beskriver praksis og utfordringer knyttet til å bruke virkemidlene sammen.²⁶⁷

Husbanken opplyser at rapporteringen som er etablert og planlagt videreutviklet når det gjelder de bostedsløse, er tilstrekkelig for å kunne si noe om måloppnåelsen for denne gruppen. For andre grupper vanskeligstilte er ikke rapporteringen like omfattende, og dermed vil heller ikke dokumentasjonen på måloppnåelsen være like god. Her er omfanget av det som rapporteres vurdert ut ifra kostnader og et generelt ønske fra overordnet myndighet om ikke å pålegge kommunene for stor rapporteringsbyrde.²⁶⁸ Husbanken understreker at det er lettere å rapportere om bruken av virkemidler enn om måloppnåelse her. Det er ifølge Husbanken svært vanskelig å måle effekt fordi gruppen "vanskeligstilte" ikke lar seg definere etter klare kriterier. Husbanken opplyser at det er nødvendig med større evalueringer for å kunne måle effekten av arbeidet.²⁶⁹

KRD mener det er vanskelig å rapportere på hvert enkelt arbeidsmål fordi målene glir litt over i hverandre. Rapporteringen på arbeidsmålene må derfor ses i sammenheng. Måloppnåelsen skal imidlertid vurderes i forhold til både hovedmål og arbeidsmål.²⁷⁰

Departementet opplyser at rapporteringen om måloppnåelse er tilfredsstillende, men at den kan

bli bedre.²⁷¹ Rapporteringen er i all hovedsak aktivitets- og virkemiddelbasert, og KRD mener at den med fordel kunne vært mer analytisk, og at det kunne bli gitt flere vurderinger. Forbedringspotensialet er særlig knyttet til det å se sammenhengen mellom virkemidlene. KRD har overfor Husbanken lagt stor vekt på at det bør gis vurderinger av måloppnåelse i Husbankens rapportering. KRD mener at Husbanken har fulgt opp disse signalene.²⁷²

7.3.2 KOSTRA

KRD opplyser at de i liten grad benytter data fra KOSTRA, og begrunner dette med at det er kvalitetsmessige svakheter ved disse dataene. Departementet jobber imidlertid med at dette skal bli bedre.²⁷³

KRD mottar informasjon om kommunenes kartlegging av vanskeligstilte husstander med boligbehov gjennom skjema 13 i KOSTRA. I KOSTRA innrapporterer kommunene antall boenheter kommunene disponerer. Det rapporteres ikke særskilt for ulike typer av kommunale boliger, og det er derfor ikke ut ifra KOSTRA mulig å få oversikt over fordelingen av ordinære kommunale boliger, omsorgsboliger og andre boliger med permanente tjenester.

I skjema 13 i KOSTRA rapporterer kommunene også inn data som kan gi informasjon om behovet for kommunal bolig. Dette er antall registrerte søknader, antall ubehandlede søknader, antall positive vedtak eller antall tildelte boliger og husstander på venteliste for kommunal bolig. Som følge av den store variasjonen i kommunenes saksbehandlingssystemer²⁷⁴ er det imidlertid knyttet usikkerhet til disse dataene.

Det finnes ikke noen nasjonal oversikt over hvor lenge folk venter på bolig.²⁷⁵ KRD uttaler at det ikke finnes en tilfredsstillende oversikt over aggregert nasjonalt behov for kommunalt disponerte boliger.²⁷⁶ På bakgrunn av Norges fjerde periodiske rapport om implementeringen av ØSK-konvensjonen²⁷⁷ uttrykker FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

271) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

272) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

273) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

274) Jf. kapittel 5.4.

275) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SSB 21.06.07.

276) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og KRD 12.09.07.

277) FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966.

265) Husbankens kvartalsrapporter for perioden 2006–2007.

266) Husbankens årsrapport for 2006.

267) Husbankens kvartalsrapport, 3. kvartal 2007, s. 12 og 13.

268) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

269) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Husbanken 05.09.07.

270) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

bekymring over mangel på informasjon om de personene som står på venteliste for å få kommunal bolig i Norge.²⁷⁸

7.3.3 Evalueringer og utredninger

Departementet får også informasjon om boligområdet gjennom forskningsprosjekter, utredninger og evalueringer. Husbanken er oppdragsgiver til flere sentrale rapporter som er gitt ut de siste årene.

ECON har utarbeidet to rapporter om startlansordningen: *Kommunenes arbeid med startlånet – forslag til forbedring* (2005) og *Startlånet – samfinansiering, forvaltning og oppfølging* (2006). Her blir det gitt en kartlegging av praksis og utfordringer knyttet til startlansordningen. NOVA har i løpet av 2007 utarbeidet to rapporter om kommunal bolig: *Kommunen som boligeier – Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger* (2007) og *Den kommunale utleiesektor – Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse* (2007). Disse to rapportene omhandler kommunenes praksis og utfordringer knyttet til forvaltning av de kommunale boligene. Det er i tillegg gjennomført utredninger av bostøtteordningen de siste årene. En annen viktig informasjonskilde er levekårsundersøkelsen som gis ut én gang i året.

KRD opplyser at evalueringer brukes aktivt i utformingen av boligpolitikken. De inngår som en vesentlig del av arbeidet med mål- og resultatstyringen.²⁷⁹

7.4 Resultatoppfølging av Husbanken

De sentrale dokumentene for den skriftlige styringsdialogen er tildelingsbrevene fra KRD til Husbanken, kvartalsrapportene, referater fra de kvartalsvise møtene mellom KRD og Husbanken og KRDs tilbakemeldingsbrev på rapporteringen for foregående år. Av tildelingsbrevene for 2004–2007 framgår det at KRD og Husbanken skal ha kvartalsvise møter. Disse møtene skal konsentreres om resultatoppnåelsen av målene og oppgavene som er fastsatt for Husbanken.

I tildelingsbrevene gir KRD Husbanken mange ulike oppgaver. Dette omfatter både løpende oppgaver, fokusområder og spesielle bestillin-

ger knyttet til ulike temaer innenfor det boligpolitiske området.

I tildelingsbrevet for 2006 og 2007 framgår det at Husbanken skal rapportere om måloppnåelse. Som beskrevet i kapittel 7.3.1, rapporteres det i kvartalsrapportene hovedsakelig om aktiviteter som gir lite informasjon om graden av måloppnåelse. I enkelte kvartalsreferater kommer det fram at KRD ønsker at det i større grad rapporteres om måloppnåelse.²⁸⁰ KRD mener at det generelt er behov for å videreutvikle kvartalsrapporteringen, og at det framover vil bli lagt mer vekt på å utvikle flere og bedre styringsparametere.²⁸¹

I tildelingsbrevene framheves det at de boligsosiale virkemidlene skal ses i sammenheng, og i 2007 bes Husbanken om å evaluere sammenhengen mellom virkemidlene med sikte på å forbedre samspillet. KRD opplyser at det skal framgå av den kvartalsvise rapporteringen hvordan startlån, boligtilskudd og bostøtte virker sammen.²⁸² Det rapporteres i kvartalsrapportene om hvor mange startlån som gis i kombinasjon med boligtilskudd eller bostøtte. I kvartalsrapport 3/2007 gis det også informasjon om praksis i et utvalg av kommunene knyttet til samlet bruk av virkemidlene. Når det gjelder det å se kommunal bolig i sammenheng med de andre virkemidlene, opplyser KRD at de har for dårlige data. Dette har sammenheng med at KOSTRA ikke har god nok datakvalitet på dette området.²⁸³

Departementet ber i tildelingsbrevene for 2006 og 2007 om at det skal rettes fokus mot bomiljø. Husbanken bes også om å bidra til kompetanseheving i kommunene når det gjelder forvaltning, drift og vedlikehold av de kommunalt disponerte boligene. Ut fra den skriftlige styringsdialogen er det vanskelig å se på hvilken måte dette blir fulgt opp.

I tildelingsbrevene for 2006 og 2007 framheves det hvor viktig det er at informasjon om virkemidlene rettes inn mot målgruppene. Formen på og innholdet i informasjonen skal tilpasses til målgruppen. Ut ifra den skriftlige styringsdialogen er det vanskelig å se på hvilken måte KRD følger opp dette. KRD opplyser at de er med Husbanken på møter med kommuner og brukerorganisasjoner, og at de får mye informasjon på

278) Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, People's Republic of Norway, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.109 2005.

279) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

280) Referat fra kvartalsvise møter av 07.12.06 og 03.10.07.

281) Tilbakemeldingsbrev fra KRD til Husbanken om rapportering i 2006.

282) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

283) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

den måten. Det vises også til at det er gjennomført brukerundersøkelser av bostøtten.²⁸⁴

I tildelingsbrevet for 2006 ber KRD Husbanken om å ta opp arbeidet med interkommunalt samarbeid når det gjelder forvaltning av de bolig sosiale virkemidlene. I denne sammenhengen blir stimulering av kommuner som ikke tilbyr startlån, framhevet. KRD opplyser at denne saken er ny og krevende, og at dette arbeidet går tregt. KRD viser til en samarbeidsavtale som er inngått mellom Husbanken og KS, og at dette arbeidet er viktig for å få framdrift i det interkommunale samarbeidet.²⁸⁵

For de oppgavene som ikke framgår av den faste rapporteringen, er det i liten grad skriftlig dokumentert hvordan KRD følger opp Husbanken. Departementet opplyser at de sakene som ikke blir levert i henhold til en avtalt frist, blir omtalt i referatene fra de kvartalsvise styringsmøtene. Videre blir alle leveranser knyttet til tildelingsbrevet journalført under samme saksnummer som gjeldende års tildelingsbrev.²⁸⁶ Det gis lite informasjon i de skriftlige styringsdokumentene om hvilke vurderinger og anbefalinger KRD og Husbanken gjør i forbindelse med disse oppgavene. Ut ifra den skriftlige styringsdialogen er det derfor vanskelig å se hvordan KRD følger opp Husbankens resultatoppnåelse. KRD medgir at det ut fra referatene kan være vanskelig for eksterne å se hva som har vært diskutert på de kvartalsvise møtene.²⁸⁷

7.5 Vurderinger

7.5.1 Departementets oppfølging av de boligpolitiske målene er mangelfull

Det er et krav at departementet fastsetter mål og resultatkrav som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse.

Målstrukturen for arbeidet med de vanskeligstilte på boligmarkedet består av ett hovedmål som er delt inn i fire arbeidsmål. For tre av de fire arbeidsmålene er det i liten grad satt resultatkrav og etablert styringsparametere som kan gi informasjon om måloppnåelse. Derfor er det vanskelig å vurdere i hvilken grad disse målene nås. Dette gjelder målene om at flyktninger, personer

med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi skal kunne etablere seg i bolig.

Den informasjonen som gis til KRD fra Husbanken gjennom rapporteringen, er hovedsakelig aktivitetsbasert. KRDs vurderinger av virkemiddelbruken er knyttet til om det er skjedd en økning eller nedgang i bruken av lån og tilskudd. Koblingen mellom arbeidsmålene og virkemidlene er ikke tydeliggjort, og det framgår dermed ikke på hvilken måte utviklingen i virkemidlene påvirker mulighetene til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det fjerde arbeidsmålet er rettet mot de bostedsløse. Her har departementet satt resultatkrav og etablert styringsparametere. På dette området er resultatrapporteringen til departementet bedre, men også her er det mangler i rapporteringen på grunn av svakheter i datagrunnlaget.

Styringsdialogen mellom KRD og Husbanken skal være dokumenterbar. Undersøkelsen viser at departementets oppfølging av konkrete krav til Husbanken ikke dokumenteres tilstrekkelig. Det er ut ifra den skriftlige styringsdialogen, i form av rapporteringer og referater fra styringsdialogmøter, ikke mulig å få oversikt over hvordan departementet følger opp Husbanken i forbindelse med sentrale krav som stilles i tildelingsbrevene. Det gjelder blant annet det ansvaret Husbanken har fått når det gjelder å skaffe oversikt over behov og gi informasjon til målgruppene. Det er også begrenset i hvilken grad Husbankens arbeid knyttet til at virkemidlene skal ses i sammenheng, blir omtalt. På denne bakgrunn er det derfor vanskelig å vurdere om departementets oppfølging av Husbankens resultatoppnåelse er tilstrekkelig.

284) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

285) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

286) Brev av 31.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen.

287) Møte mellom Riksrevisjonen og KRD 04.12.07.

8 Samlede vurderinger

Undersøkelsen viser at det er vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke får den hjelpen de trenger for å bo godt og trygt. Det framgår videre at det er flere svakheter ved forvaltningen av virkemidlene som er rettet mot de vanskeligstilte. Dette gjelder både hvordan ansvaret ivaretas og hvordan oppgavene løses. Det er også mangler ved KRDs styring av området og oppfølging av Husbanken, som forvalter de statlige bolig-sosiale virkemidlene. Verken departementet eller Husbanken har i tilstrekkelig grad oversikt over behovet til de vanskeligstilte og i hvilken grad virkemidlene bidrar til måloppnåelse.

8.1 En del vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger

8.1.1 Det er vanskeligstilte som faller utenfor alle virkemidlene

Undersøkelsen viser at det er en del vanskeligstilte som ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet. Disse personene kjennetegnes ved at de har for lav inntekt til å betjene et startlån, og at de ikke er vanskeligstilte nok til å få kommunal bolig og boligtilskudd. Samtidig kan de falle utenfor bostøtteordningen. På bakgrunn av den statistikken og oversikten som finnes i dag, er det vanskelig å beskrive mer konkret hvem og hvor mange disse vanskeligstilte er. Det er imidlertid mange som søker om for eksempel kommunal bolig eller startlån, og som får avslag uten at de følges opp videre.

Husbanken og KRD er kjent med at det finnes vanskeligstilte som faller utenfor virkemidlene. Husbanken har blant annet rapportert at vanskeligstilte personer som har over 200 000 kroner i årsinntekt, kan være i en gråsoner. De har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få boligtilskudd og bostøtte. Husbanken har også meldt om en ny gruppe vanskeligstilte. Det er personer som ikke tidligere har vært betraktet som vanskeligstilte, men som på grunn av høye boligpriser ikke har mulighet til å etablere seg i egen bolig.

I undersøkelsen kommer det fram at det gjennomgående er store forskjeller i tilbudet mellom kommunene. Det er særlig store forskjeller

mellom store og små kommuner. Ulikhetene er knyttet til hva som legges til grunn i vurdering av startlånssøknader, saksbehandling av søknader om og ventetid på kommunal bolig og samordning av virkemiddelbruken. I tillegg er det noen kommuner som ikke tilbyr startlån.

Kommunene har ansvar for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken, og med det følger en viss kommunal frihet og rom for lokale tilpassinger. Virkemidlene er fleksible nettopp for at de skal kunne tilpasses ulike lokale utfordringer. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av krav om likeverdighet og likebehandling.

KRD har ansvaret for å tilrettelegge virkemiddelbruken slik at målgruppene nås. Undersøkelsen viser at verken KRD eller Husbanken har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp de som faller utenfor virkemidlene. Det kan videre reises spørsmål ved om KRD har tilstrekkelig oversikt over variasjonen i tilbudet til brukerne.

8.1.2 Virkemidlene ses ikke i sammenheng

En forutsetning for at virkemidlene på det boligsosiale området skal kunne være målrettede, er at virkemiddelbruken er samordnet. Undersøkelsen viser at Husbanken og KRD ikke i tilstrekkelig grad har nødvendig kunnskap om hvordan de boligsosiale virkemidlene brukes i kommunene, og i hvilken grad de ses i sammenheng. Dette gjør det vanskelig for staten å innrette virkemidlene og veilede kommunene slik at de vanskeligstilte får ivaretatt sine behov.

Litt under halvparten av kommunene vurderer 'sjelden' eller 'aldri' om startlån kan være et bedre egnet virkemiddel ved behandling av søknader om kommunal bolig, kommer det fram i undersøkelsen. Samtidig bor mange vanskeligstilte lenge i kommunale boliger og hjelpes i liten grad til å kunne etablere seg i egen bolig. Når det gjelder bostøtteordningen, vil flere vanskeligstilte kunne få startlån hvis bostøtte regnes med i inntektsgrunnlaget. Undersøkelsen viser imidlertid at mange kommuner ikke regner med bostøtte i inntektsgrunnlaget, noe som betyr at det varierer i hvilken grad bostøtteordningen virker sammen med startlånet. Dette viser at det er flere svakheter ved hvordan sentrale virkemidler virker sammen.

Kommunal bolig er det virkemiddelet som i minst grad ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene. Husbanken har et ansvar for at de boligsosiale virkemidlene fungerer sammen. Dette inkluderer også kommunale boliger. Husbanken skal bistå kommunene i dette arbeidet i form av veiledning, kompetansebygging og ved å stimulere til at det framskaffes kommunale boliger gjennom tilskudd og lån. Husbanken informerer lite om kommunale boliger og har generelt lite fokus på dette virkemiddelet. Det er uheldig at kommunal bolig, som er et sentralt virkemiddel for store grupper av vanskeligstilte, i så liten grad kobles opp mot de øvrige virkemidlene.

8.1.3 Det er store mangler i kommunenes saksbehandling

Undersøkelsen har vist at nesten halvparten av kommunene har en saksbehandling i forbindelse med kommunal bolig som er i strid med forvaltningsloven. Disse kommunene fatter ikke vedtak, det gis ikke klageadgang, og det gis ikke begrunnelse. Personer som søker om kommunal bolig, er ofte i en vanskelig livssituasjon, og mange må leve i en usikker tilværelse over lang tid. Denne praksisen påvirker den enkeltes rettssikkerhet. Departementet ble kjent med dette forholdet i mai 2007.

Mangelfull saksbehandling i kommunene medfører også at rapporteringen i KOSTRA ikke blir korrekt, noe som særlig gjelder antall personer på venteliste. Dette fører til at verken departementet eller Husbanken har tilstrekkelig oversikt over antall personer som står på venteliste for kommunale boliger. Den manglende oversikten over personer som venter på kommunal bolig, er også påpekt av FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, uten at departementet har iverksatt tiltak.

8.1.4 Det er lange ventetider og problemer med dårlig bomiljø i kommunale boliger

Det overordnede målet i boligpolitikken er at folk skal bo godt og trygt. I Boligmeldingen framgår det at en "god bolig" minimum skal dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile. Midlertidig husvære skal bare benyttes i akutte situasjoner, og ingen skal tilbys midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

Undersøkelsen viser at det er strenge kriterier for å få en kommunal bolig, og det er lang ventetid i de fleste kommuner. I store kommuner er det vanlig å vente i opptil ett år, og man kan risikere

å vente i opptil tre–fire år. For å bli satt på venteliste til kommunal bolig må man i mange tilfeller ha en svært vanskelig livssituasjon. Det kan bety at mange vanskeligstilte bor under dårlige forhold over lang tid uten å bli fulgt opp.

Undersøkelsen har videre avdekket at mange bor lenge i kommunale boliger, og at det er store utfordringer knyttet til bomiljø enkelte steder. Problemene er størst i de store kommunene. Det bor også en del barnefamilier i kommunale boliger. Det finnes imidlertid ingen oversikt over hvor mange barn som bor i kommunale boliger. Undersøkelsen viser at det i rundt halvparten av de store kommunene hender at barnefamilier bor i samme oppgang som personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. I enkelte kommunale gårder i Oslo, hvor det er kjent at det bor et stort antall barn, er det et stort omfang av ulike former for kriminalitet. Det er bekymringsfullt at utsatte personer i samfunnet og barnefamilier bor under slike forhold som det er i enkelte kommunale gårder.

Til tross for målet om å redusere bruken av midlertidig bolig viser undersøkelsen at dette fortsatt brukes i utstrakt grad. Kommunene bruker mange former for midlertidig bolig, som campingplasser, hospits og natthjem. I halvparten av kommunene forekommer det at personer må bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder. Dette er ikke i samsvar med kommunalkomiteens innstilling, hvor det framgår at ingen skal bo i midlertidig bolig i mer enn tre måneder.

8.2 Det er mangler i statens oppfølging av det boligsosiale området

8.2.1 Staten har ikke tilstrekkelig oversikt over situasjonen til de vanskeligstilte på boligmarkedet og deres behov

Undersøkelsen viser at verken Husbanken eller KRD har tilfredsstillende oversikt over behovet blant de vanskeligstilte. Det er lite kunnskap om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet, omfanget og hvorvidt virkemidlene dekker de behovene de har.

Kommunene er ansvarlig for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken, og staten trenger derfor god rapportering fra kommunene. Undersøkelsen har vist at det er store svakheter ved deler av KOSTRA-rapporteringen, og at disse dataene i mange tilfeller ikke kan brukes. Den løpende rapporteringen fra Husbanken og

evalueringer som er gjort på området, gir heller ikke staten et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. Behovet hos de som faller utenfor virkemidlene, vil blant annet ikke komme fram når det som rapporteres, er aktivitet på de boligøkonomiske virkemidlene.

Uten tilstrekkelig kunnskap om hvem som trenger hjelp, er det ikke mulig for KRD og Husbanken å tilpasse virkemiddelbruken slik at målene på det boligsosiale området kan nås.

8.2.2 Manglende styringsinformasjon fører til at det ikke foretas vurderinger av måloppnåelse

For at departementet skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar for det boligsosiale området, er det nødvendig med tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon. Det forutsetter blant annet at det rapporteres om måloppnåelse og virkninger slik at departementet kan vurdere sammenhengen mellom virkemidler og resultater. For å kunne vurdere måloppnåelse og resultater må departementet sette resultatkrav og etablere styringsparametere. I tillegg må det legges til rette for relevant og pålitelig rapportering.

Undersøkelsen viser at departementet ikke har fastsatt resultatkrav eller etablert styringsparametere som kan gi informasjon om måloppnåelse for alle grupper vanskeligstilte, med unntak av de bostedsløse. Dette omfatter at flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi skal kunne etablere seg i bolig. Når det gjelder de bostedsløse, er målene i større grad operasjonalisert. På dette området blir det også til en viss grad rapportert om måloppnåelse.

Av undersøkelsen går det fram at det i liten grad gis vurderinger av måloppnåelse i Husbankens rapportering. Rapporteringene er i hovedsak aktivitetsbasert med fokus på omfang og størrelse av økonomiske utbetalinger gjennom lån og tilskudd. Dette er ikke tilstrekkelig til å vurdere måloppnåelse, fordi en endring i aktivitet kan ha flere årsaker. For eksempel kan en reduksjon i antall utbetalte startlån bety at det er færre vanskeligstilte som trenger hjelp til å kjøpe seg bolig. Det kan også bety at kommunene ikke informerer tilstrekkelig, eller at andre forhold, som boligpriser, har ført til at færre vanskeligstilte fyller kravene for å kunne få startlån.

Undersøkelsen viser at heller ikke andre kilder, som evalueringer og KOSTRA-rapporteringen, gir departementet tilstrekkelig styringsinformasjon til å kunne gjøre vurderinger av måloppnåelse.

Litteraturliste

Lover, forskrifter og regelverk

- LOV 1991-12-13 nr. 81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven)
- LOV 1992-09-25 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift om boligtilskudd fra Den Norske Stats Husbank, HB 8.A.2
- Forskrift om startlån fra Den Norske Stats Husbank HB 7.A.10
- FN-konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for 1996 (ØSK)
- Reglementet for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.prp. nr. 1 KRD for perioden (2003–2004) – (2007–2008)
- Ot.prp. nr. 29 (1990–1991) Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven)
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- St.meld. nr. 49 (1997–1998) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte
- St.meld. nr. 23 (1992–1993) Om forholdet mellom staten og kommunene.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

Innstillinger

- Innst. S. nr. 100 (1998–1999) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligetablering for unge og vanskeligstilte
- Innst. S. nr. 156 (1992–93) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om forholdet mellom staten og kommunene
- Innst. S. nr. 222 (1999–2000) Innstilling fra sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår (Utjamningsmeldinga)

- Innst. S. nr. 229 (2003–2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken
- Budsjett-innst. S. nr. 11 (2003–2004) Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedkommende Sosialdepartementet (rammeområde 15) og Helsedepartementet (rammeområde 16)

Handlingsplaner og strategier

- Handlingsplan mot fattigdom, vedlegg til St.prp. nr. 1 AID (2006–2007)
- "På vei til egen bolig". Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakelse, 2006

Styringsdokumenter, referat fra styringsmøter og rapporter fra Husbanken

- Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken, statsbudsjettet for perioden 2004–2008
- Tilbakemeldingsbrev fra KRD til Husbanken om rapportering for årene 2004–2006
- Kvartalsrapporter fra Husbanken, 1.–4. kvartal for perioden 2004–2006
- Kvartalsrapporter fra Husbanken, 1.–3. kvartal for 2007
- Husbankens årsmelding/årsrapport for perioden 2004–2006
- Statusrapporter for strategien "På vei til egen bolig", Nasjonal strategi mot bostedsløshet for årene 2005–2007.
- Husbankens rapport "Bruken av startlånet i kommunene i 2004", 1. april 2005
- Referat fra kvartalsmøter mellom KRD og Husbanken for perioden 2004–2006, og for 1., 2. og 3. kvartal for 2007

Rundskriv og retningslinjer

- Rundskriv U-10/2002, "Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold"
- Rundskriv U-5/2003, "Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4–5"
- Retningslinjer for startlån fra Husbanken, HB 7.B.13

- Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken, HB.8.B.1
- Dokument nr. 4 (1997–98), Melding for året 1997 fra Sivilombudsmannen, sak 96/0228
- Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, People's Republic of Norway, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.109 2005
- Notat fra Utrednings- og analyseseksjonen i Husbanken til direktørmøtet av 27.01.03
- Notat fra Strategikontoret i Husbanken til direktørmøtet av 28.11.06, "Sak 2.2 Foreløpig fordelingsramme lån og tilskudd 07"
- Brev av 31.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen, "Merknader til Riksrevisjonens hovedanalyse-rapport om boligtilbudet til vanskeligstilte"
- E- post av 24.01.08 fra KRD til Riksrevisjonen, "Merknader til hovedanalyse-rapport"

Veiledere og brosjyrer

- Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd, HB 7.C.17
- Veileder for enkeltpersoner/husstander som skal søke boligtilskudd for å skaffe seg/bli boende i egen bolig, HB. 8. F. 6
- Husbankens veileder for lokale boligsosiale handlingsplaner, "Slik gjør vi det"
- Veiledning til utfylling av skjemaer (KOSTRA, skjema 13), "Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata i KOSTRA 2006"
- Husbankens brosjyre om Bostøtte 2007 – "En støtteordning for deg med høye bostøtte og lave inntekter"
- Husbankens brosjyre om Startlån – "Ei gunstig låneordning fra kommunen"

Brev, notater, saker og e-poster

- Brev fra Husbanken til kommunene om bostøtte 2004 av 22.01.04
- Brev fra Husbanken til kommunene om bostøtte 2005 av 17.01.05
- Brev fra Husbanken til kommunene om bostøtte 2006 av 18.01.06
- Brev fra Husbanken til kommunene om bostøtte 2007 av 22.01.07
- Brev fra Husbanken Region Midt-Norge til kommunene om bevilgning for boligtilskudd for videre tildeling for årene 2004–2007
- Brev fra Husbanken Region Midt-Norge til kommunene om bevilgning av startlån for årene 2004–2007
- Brev fra Husbanken Regionkontor Sør om bevilgning av boligtilskudd for videre tildeling for årene 2004–2007
- Brev fra Husbanken Regionkontor Sør om bevilgning av startlån for videre tildeling for årene 2004–2007
- Brev fra Husbanken til kommunene om søknad om startlån og boligtilskudd for årene 2004–2007
- Brev av 12.12.07 fra Husbanken og regionkontorene til Riksrevisjonen, "Spørsmål fra Riksrevisjonen"

- Samarbeidsavtale mellom Regjeringen og KS om boligsosialt arbeid av 24.10.07
- BU- Sak 03/74, "Orientering om utviklingen i barnevernstjenesten", behandlet i Bydelsutvalget i Sagene 23.10.2003.

Annen litteratur

- NOVA 2006 "Barnefamilier i kommunale boliger", Stefansen og Skevik
- NIBR-notat 2001:108, Boligpolitikk i et brukerstyrt marked, Ragnhild Skogheim
- Byggforsk 2006, "Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging". Torbjørn Hansen, Steinar Østerby og Evelyn Dyb
- ECON Rapport 2006-094, "Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging"
- ECON Rapport 2005-096 Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer
- NIBR- rapport 2002:5, "Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv", Trine Myrvold, Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen
- NOVA rapport 12/07, "Den kommunale utleie-sektor. Struktur, forvaltning og husleiefastsettelse", Per Medby og Åsmund Langsether
- NOVA rapport 5/07, "Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger", Anna Skårberg og Åsmund Langsether
- Opinion, Brukerundersøkelse for Husbanken. Internettundersøkelse blant kommuner og utbyggere, 28.02.2006
- NOU 2002:2, Boligmarkedene og boligpolitikken
- Dokument nr. 3:13 (1997–98) Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtte til barnefamilier
- Dokument nr. 3:9 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av handlingsplanen for eldreomsorgen

Annet

- Husbankens hjemmeside




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52