

Prosjektrapport nr. 6/2011

# **Boligsosialt utviklingsprogram i Moss kommune**

-en foranalyse



Christine Svarstad

Anne Lene Dale

Hanne Cecilie Jensen

Trond Stalsberg Mydland



Tittel Boligsosialt utviklingsprogram i Moss  
kommune. En foranalyse

Forfattere Christine Svarstad, Anne Lene Dale, Hanne  
Cecilie Jensen, Trond Stalsberg Mydland

Rapport Prosjekt-rapport nr. 6/2011

ISSN-nummer 0808-5544

Trykkeri Kai Hansen, 4626 Kristiansand

Bestillingsinformasjon

Utgiver  
Agderforskning  
Gimlemoen 19  
N-4630 Kristiansand

Telefon 48 01 05 20  
Telefaks 38 14 22 01  
E-post [post@agderforskning.no](mailto:post@agderforskning.no)

Hjemmeside <http://www.agderforskning.no>





## **Forord**

Agderforskning har på oppdrag fra Moss kommune gjennomført en foranalyse av det boligsosiale arbeidet i Moss og innhentet og sammenliknet enkelte nøkkeldata som beskriver situasjonen. Foranalysen er initiert av kommunens deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som pågår fram til mai 2014.

Våre analyser og vurderinger er gjort med utgangspunkt i følgende:

- Intervjuer med nøkkelpersoner på rådmanns/enhetsledernivå i Moss, Rygge, Råde og Våler.
- Et fellesmøte med nøkkelpersoner fra Moss kommune og brukerrepresentanter.
- Tilgjengelig statistikk og data.
- Relevante nasjonale og kommunale styringsdokumenter, NOU-er og annen relevant forskningslitteratur.

Prosjektgruppen har bestått av Christine Svarstad, Anne Lene Dale, Hanne Cecilie Jensen og Trond Stalsberg Mydland. I tillegg har Helge Røed og Thore K. Karlsen lest gjennom og kommentert utkastet til rapport. Vi takker også Moss kommune for konstruktive tilbakemeldinger og kommentarer underveis. Mangler og eventuelle feil står vi selv ansvarlige for. Vi håper rapporten kan bli nyttig i Moss kommunes videre arbeid på det boligsosiale feltet.



## Innholdsfortegnelse

FORORD.....	II
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	IV
SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER .....	VI
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Om Moss kommunes boligsosiale utviklingsprogram.....	1
2 METODE .....	2
3 RELEVANTE STYRINGSDOKUMENTER .....	3
3.1 Plan og Bygningsloven: ”Universell utforming” av boliger.....	6
3.2 Lokale styringsdokumenter: Felles kommuneplan .....	6
3.3 Boligsosial handlingsplan for Moss kommune .....	7
3.4 Moss kommunes boligsosiale utviklingsprogram.....	7
4 INTERVJUER MED NØKKELPERSONER .....	9
4.1 Moss.....	9
4.2 Råde .....	10
4.3 Rygge .....	11
4.4 Våler .....	11
4.5 Vår vurdering.....	12
4.6 Kommunens muligheter til å styre boligpolitikken.....	12
4.7 Hvordan den boligsosiale kompetansen vurderes .....	13
4.8 Om man har rasjonelle og fleksible driftsløsninger .....	13
4.9 Om målgruppene behov .....	15
4.10 Hvilke tiltak som bør iverksettes .....	16
4.11 Oppsummering fra intervjuene – vår vurdering.....	20
5 ARBEIDSMØTE MED RESSURSPERSONER.....	22
5.1 Innledning .....	22
5.2 Forventningsavklaring .....	22
5.3 Fokus på årsaker .....	23
5.4 Hva skjer hvis en ikke gjør noe med det? .....	25
5.5 Veien videre – søke etter løsninger.....	26
5.6 Hva en kan høste av fordeler?.....	26
5.7 Veien videre – forslag til prioriteringer .....	27
5.8 Vår vurdering.....	30
6 RELEVANT STATISTIKK, ØKONOMISKE VIRKEMIDLER .....	31
6.1 Boligmarkedet i Moss.....	32
6.2 Dekningsgrad .....	33
6.3 Omsorgsboliger.....	36
6.4 Vanskeligstilte på boligmarkedet.....	39
6.5 Personer med rusproblemer eller alvorlig psykisk lidelse .....	40
6.6 Flyktninger/ innvandrere.....	41
6.7 Boliger til brukere med behov for tilrettelagte boliger .....	43

6.8	Boliger til personer i akutt bolignød .....	45
6.9	Utkastelser .....	45
6.10	Samlet vurdering av boligstatistikken.....	47
6.11	Økonomiske virkemidler .....	47
6.12	Tilskuddsordninger for kommunalt prosjektarbeid.....	52
6.13	Fra leie til eie .....	54
7	VURDERING OG ANBEFALINGER .....	57
7.1	Interkommunalt samarbeid .....	57
7.2	Felles interkommunal omsorgstjeneste.....	58
7.3	Vurderinger og anbefalinger om organisering i Moss .....	58
7.4	Avslutning – en samlet vurdering .....	66
	LITTERATURLISTE .....	68
	FOU INFORMASJON.....	71

### Figurer

Figur 1.	Brukere av omsorgstjenester etter alder .....	5
Figur 2.	Folketall.....	32
Figur 3.	Antall mottakere av hjemmetjenester etter alder på landsbasis.....	37
Figur 4.	De nye hjemmetjenestene.....	38

### Tabeller

Tabell 1.	Oppsummering arbeidsprosess .....	28
Tabell 2.	Boligpriser og boligomsetning .....	32
Tabell 3.	Dekningsgrad bolig.....	34
Tabell 4	Kommunalt disponerte boliger .....	35
Tabell 5.	Kommunalt disponerte omsorgsboliger.....	38
Tabell 6.	Kommunalt disponerte omsorgsboliger i Mosseregionen .....	39
Tabell 7.	Registrerte boligsøkende etter behovskategori .....	40
Tabell 8.	Innvandring 2005-2010 .....	42
Tabell 9.	Befolkningsframskriving innvandrere 2011– 2030 .....	42
Tabell 10.	Antall nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig. Enhet: Husstander .....	44
Tabell 11.	Antall kommunale boliger tilrettelagt for rullestolbrukere .....	44
Tabell 12.	Midlertidige botilbud .....	45
Tabell 13.	Moss tingrett: tvangssalg og fravikelser .....	46
Tabell 14.	Fravikelser (utkastelse) pr. 31.12.2011.....	47
Tabell 15.	Startlån; gjennomsnittsbetrag, tildelt betrag og antall boliger tildelt startlån.....	49
Tabell 16.	Bostøtte etter antall søkere, mottakere og utbetalt sum .....	50
Tabell 17.	Boligtilskudd .....	52

## Sammendrag og anbefalinger

Etter en kort innledning og gjennomgang av metodisk tilnærming presenterer vi i kapittel tre de relevante styringsdokumentene, både fra nasjonalt og lokale hold. I kapittel fire gjennomgår vi stikkordsmessige momenter som informantene våre la vekt på i intervjuene. I kapittel fem gjennomgår vi stikkordsmessige momenter fra arbeidsmøtet med ressurspersoner, som inkluderer saksbehandlere og representanter for tjenestemottakerne. I kapittel seks presenterer vi relevant tilgjengelig statistikk på det boligsosiale feltet. Avslutningsvis presenterer vi våre samlede vurderinger og anbefalinger i kapittel syv.

Vårt inntrykk er at Moss kommune har større utfordringer på det boligsosiale feltet enn mange andre kommuner, hovedsakelig på grunn av geografisk nærhet til Oslo-regionen. Beliggenheten gjør Moss til et pressområde, både med hensyn til å skaffe et tilstrekkelig antall egnede boliger og trolig en større tilflytting av flere mennesker med boligsosiale behov enn kommunen ellers ville hatt.

Den største utfordringen for Moss på kort sikt er å framskaffe nok egnede boliger til målgrupper med lav eller ingen boevne. I første rekke gjelder dette mennesker med psykiske lidelser og/ eller et rusmisbruk.

Videre er det et stort behov å utvikle en mer differensiert boligmasse enn den kommunen har til rådighet i dag. Det bør investeres mer ressurser i dette, samtidig som det vil være noe å hente på en gjennomgang av hvordan dagens praksis sementerer boligmassen og gir lav utskiftingsgrad. En aktiv tilnærming til spørsmålet om overgangen fra leie til eie for de ulike målgruppene vil kunne bidra til en økt turnover i den kommunale boligmassen, og frigjøre flere boliger til de mest vanskeligstilte gruppene.

På det organisatoriske plan fremstår fraværet av en systematisk utarbeidet handlingsplan som den viktigste utfordringen. Moss kommune har en egen boligsosial handlingsplan som er vedtatt i 2008. Planen gir en grei oversikt over tilgjengelige boliger og behov, og definerer enkelte prioriteringer, men beskriver ikke rutiner og ansvar for oppfølging. Vi mener en konkret plan med prioriterte oppgaver, ansvarsdeling og -oppfølging og klare rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling ville være en stor fordel i det videre arbeidet.

De boligsosiale behovene i Moss overstiger kapasiteten. Som informantene selv påpeker blir derfor oppfølgingen gjerne preget av ad hoc- løsninger, ettersom det ikke er egnede boliger tilgjengelig når behovene oppstår.

Det er samtidig relativt bred enighet blant informantene om behovene i kommunen:

- En mer differensiert boligmasse
- Flere tilpassede boliger for person med rusmisbruk og/eller psykiske lidelser
- Bedre rutiner for oppfølging av mennesker med svak boevne
- En mer proaktiv tilnærming til arbeidet for å hindre utkastelser
- Inkludering av tjenestemottakerne og deres ressurser i prosessene

Selv om Moss har store utfordringer på det boligsosiale feltet, etterlater intervjuene og fellesmøtet med saksbehandlere og brukerrepresentanter et inntrykk av at kommunen er godt rustet til å takle utfordringene innen boligsosialt arbeid;

*For det første* har arbeidet en klar politisk forankring i kommunen med en erklært vilje til handling for å løse utfordringene. Det synes i tillegg å være politisk vilje til samarbeid og samhandling mellom kommunene gjennom den felles kommuneplanen med Råde, Rygge og Våler.

*For det andre* har kommunen en administrativ ledelse som er engasjert i feltet og som tydelig signaliserer behovet for et styrket boligsosialt arbeid.

*For det tredje* har Moss kommune, NAV, MKE og andre aktuelle etater engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere som synes å ha inngående kjennskap til boligsosialt arbeid og som gir uttrykk for høy grad av endringsvilje når det gjelder organiseringen av arbeidet. Det synes å være bred enighet både på strategisk nivå og i førstelinja om hva de viktigste utfordringene består i. Denne felles problemforståelsen gir et godt utgangspunkt for forbedringer. Kompetansen i førstelinja og hos brukerrepresentantene bør inkluderes i utforming av arbeidet framover.

Det er særlig på det organisatoriske plan det synes å være noe å hente. En rekke aktører er involvert i boligutvikling, tildeling av boliger og oppfølging av beboere med behov for omsorg. Som nevnt ovenfor, mangler det en klar beskrivelse av ansvarsfordelinger og samarbeidsrutiner, og en klar plan for gjennomføring av konkrete tiltak og «milepæler» med fastsatte tidsfrister. Dette fører blant annet til at ”systemet” har dårligere kontroll med helheten i

det boligsosiale arbeidet og sannsynligvis heller ikke får utnyttet beboernes potensiale til å utvikle seg fra leier til eier enn en mer systematisk organisering kan gi.

Vår vurdering er at forholdene i det store og det hele ligger godt til rette for forbedringer og at kommunen har alle forutsetninger for å lykkes i en god gjennomføring av en aktiv boligsosial politikk.

På et overordnet nivå anbefaler vi at

- Et interkommunalt samarbeid om boligsosialt arbeid med utgangspunkt i den felles kommuneplanen med Rygge, Våler og Råde bør vurderes.
- Etablering av et felles interkommunalt eiendomsselskap bør vurderes.
- Det eksisterer allerede et samarbeid innen rus/psykiatri. En videreutvikling av felles hjemmebaserte omsorgstjenester på tvers av kommunegrensene bør vurderes.

Uavhengig av spørsmålet om interkommunalt samarbeid vil Agderforskning anbefale følgende:

Organisatoriske anbefalinger:

- Arbeidet med boliganskaffelser for boligsosiale formål må være forankret i reguleringsplanen og være integrert med generelle utbyggingstrategier for kommunen.
- Det bør utarbeides en handlingsplan for det boligsosiale arbeidet som beskriver mål, tidsfrister og ansvar for oppfølging både i forhold til boliganskaffelser og i forhold til de ulike målgruppene.
- Det bør utvikles en kommunikasjonsstrategi som kan sikre god og riktig informasjon til offentligheten om kommunens boligsosiale prioriteringer og aktive oppfølging av dette arbeidet.
- Det bør utarbeides gode rutiner for jevnlig innhenting av statistikk og prognoser for framtidige behov.
- Det bør vurderes å opprette en egen seksjon som kan fungere som et klart forankringspunkt for samordning av det boligsosiale arbeidet.
- Førstelinja bør inkluderes i utformingen av en mer aktiv tilnærming.
- Representanter for tjenestemottakerne og andre interessenter bør involveres og bli hørt i utformingen av den sosiale boligpolitikken.

- For å komme ut av en «ad hoc» håndteringssituasjon bør det i en periode avsettes flere ressurser til å utvikle planarbeidet og utvikle gode prosesser. Personene som i dag håndterer det løpende arbeidet vil måtte konsentrere seg om det.

Viktigste utfordringer som må løses:

- Det må skaffes til veie flere boliger for mennesker med lav boevne, som mennesker med psykiatriske lidelser og/eller rusmisbrukere. Dette er den mest akutte utfordringen.
- Det bør også skaffes til veie flere større boliger med plass til store familier.
- Det bør være et mål å øke utskiftingsgraden i den kommunale boligmassen. Moss kommune har lav utskiftingsgrad (13,5 prosent i 2010) i boligmassen. Kommunen er allerede på vei til å øke utskiftingsgraden, blant annet ved innføring av midlertidige leiekontrakter. Et annet tiltak kan være en innsats for overgang fra leie til eie, som vil kunne frigjøre midler til økt kjøp/innleie av (mer egnede) boliger.
- Det boligsosiale arbeidet i tilknytning til individuell plan (IP) bør styrkes for mennesker med lav boevne.
- Arbeidet med å redusere utkastelser bør gjenopptas og det bør utvikles en strategi for kontinuerlig oppfølging av tjenestemottakerne.

En rekke informanter viser til manglende koordinering og liten oversikt over hva de ulike involverte aktørene har som oppgave. Iverksetting av delprosjekter vil kunne øke den felles forståelsen av det boligsosiale arbeidet og gi en positiv effekt for samarbeidet. Vi har derfor enkelte forslag til delprosjekter som kan være relevante for det videre arbeidet:

- Hvordan gjøre bedre bruk av Husbankens virkemidler?
- Hvordan bidra til bedre brukermedvirkning i en aktiv sosial boligpolitikk?
- Hvordan best løse utfordringer knyttet til integrasjon av beboere som ikke er ønsket i et nabolag?
- Hvordan inkludere boligsosialt arbeid i individuell plan - IP?
- Hvordan oppnå økt differensiering og mer universell utforming av boligmassen?



## 1 Innledning

### 1.1 Om Moss kommunes boligsosiale utviklingsprogram

Kommunen har ansvar for gjennomføring av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk. En målsetting er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet gjennom økt boligsosial aktivitet og kompetanse i kommunene. Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. De boligsosiale utviklingsprogrammene er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbanken. I disse programmene deltar kommuner med de største boligsosiale utfordringene. Moss kommune har inngått en samarbeidsavtale med Husbanken som varer fram til mai 2014. Programmet omfatter hovedsakelig økonomisk vanskeligstilte, nyankomne flyktninger, personer med psykiske lidelser, rusmiddelmissbrukere og funksjonshemmede.

I søknaden om deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram fremheves følgende utfordringer:

- Fragmentert boligsosialt arbeid.
- Manglende metodikk for felles boligsosial planlegging.
- Behov for kompetanseheving.
- Brukermedvirkningen bør systemiseres.
- Husbankens virkemidler utnyttes ikke godt nok.
- Vanskelig privat leiemarked med få og dyre leieboliger
- Liten ledighet i kommunale utleieboliger – liten turnover
- For få og for lite samordnede ressurser til bo-oppfølging og bomiljøarbeid
- Akutte behov styrer i for stor grad tildelingen

Dette er problemstillinger kjent også fra andre kommuner med boligsosiale utfordringer. Kommunen ønsker både en evaluering av nåværende situasjon en bedre synliggjøring av det boligsosiale arbeidet i kommuneplan og økonomiplan.

I følge søknaden til Husbanken skal det boligsosiale utviklingsprogrammet bidra til oppfyllelse av følgende hovedmål:

1. *Variert botilbud som imøtekommer innbyggernes behov*
2. *Etablere system for helhetlig boligsosial planlegging som en del av kommunens øvrige planarbeid*
3. *Effektiv organisering, god kompetanse og systematisk samarbeid mellom alle berørte aktører*

## 2 Metode

Moss kommune har ønsket medvirkning fra ledere, ansatte og brukerrepresentanter, både individuelle intervjuer og fellesmøter. Dette er en prosessorientert tilnærming som etter vårt syn er både relevant og hensiktsmessig. Blant annet medfører en slik tilnærming i seg selv en bevisstgjøring av utfordringene blant dem som er direkte involvert i det boligsosiale arbeidet.

Våre analyser og vurderinger tar i tillegg utgangspunkt i

- Vårt erfaringsgrunnlag fra tilsvarende prosjekter
- Forskningslitteratur om boligsosial praksis
- Relevante nasjonale og kommunale styringsdokumenter
- Relevant statistikk som dokumenterer trender, demografisk utvikling og fakta om Moss og den boligsosiale situasjonen

Om lag tretti faglige medarbeidere og ressurspersoner har deltatt i utviklingen av forstudien. Vi intervjuet i alt 17 personer. I Råde, Rygge, Våler og Moss har vi intervjuet rådmennene og leder eller representant for NAV. I Moss kommune har vi intervjuet ledere/representanter for hjemmebaserte tjenester, Moss Kommunale Eiendomsselskap (MKE), kommunalsjefene for helse og sosial, plan, miljø og teknisk og kommuneplanleggeren.

Moss kommune foreslo informanter basert på Agderforskningens bestilling og disse ble kontaktet per telefon/e-post for avtale om intervju. Intervjuene tok fra ca. 1-1,5 time og ble gjennomført ved personlig oppmøte.

Et fellesmøte ble gjennomført med fagpersoner og ulike brukerorganisasjoner (heretter kalt ressurspersoner). I dette møtet ble også utfordringer – kompetanse, samarbeidsrelasjoner, virkemiddelbruk og resultater direkte og indirekte vurdert og beskrevet. Ressurspersonene ble samlet i en 3-timers arbeidsprosess som ble ledet av to forskere.

I gjennomgangen av relevant statistikk har vi i samråd med Moss kommune valgt å sammenlikne Moss med Skien, Halden og Kongsberg. I tillegg har vi trukket inn data fra Råde, Våler og Moss der dette anses relevant.

### 3 Relevante styringsdokumenter

Fra nasjonalt hold har det lenge vært et mål at alle skal kunne bo godt og trygt i gode boliger til rimelige bokostnader. Flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet, eie egen bolig og være forsørget av egen arbeidsinntekt. Dette er nedfelt i St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*. Stortingsmeldingen trekker opp hovedmål og strategier for å skape et velfungerende boligmarked, skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. En god bolig skal minimum dekke beboerens grunnleggende behov for liv og helse. Boligen er imidlertid også et symbol på identitet, kultur og behov for tilhørighet og begrepet *god bolig* vil derfor være gjenstand for individuelle preferanser og vurderinger. Med den variasjonen en ser i familie- og levemønster er det sentralt at boligmassen avspeiler befolkningens ønsker og behov. Begrepet trygg og god bolig omfatter også trygge og forutsigbare juridiske og økonomiske rammebetingelser og et godt velferdssystem som også gir trygghet for vanskeligstilte.

Under Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde har Regjeringen satt følgende hoved- og arbeidsmål:

- Hovedmål: Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet
- Arbeidsmål:
  - Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
  - Økt boligsosial kompetanse i kommunene
  - Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Det siste tilskuddet av føringer for en fremtidig sosial boligpolitikk finnes i NOU 2011:15 *Rom for alle* om kommunenes boligsosiale arbeid, som ble publisert i august 2011. Her slås det fast at:

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

Mye av oppfølgingsarbeidet vil derfor ligge i kommunene. Kompetansen rundt de vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet, og hvilke tjenester som

kan koordineres for å bistå dem, vil være avgjørende for hvor aktiv den sosiale boligpolitikken kan være.

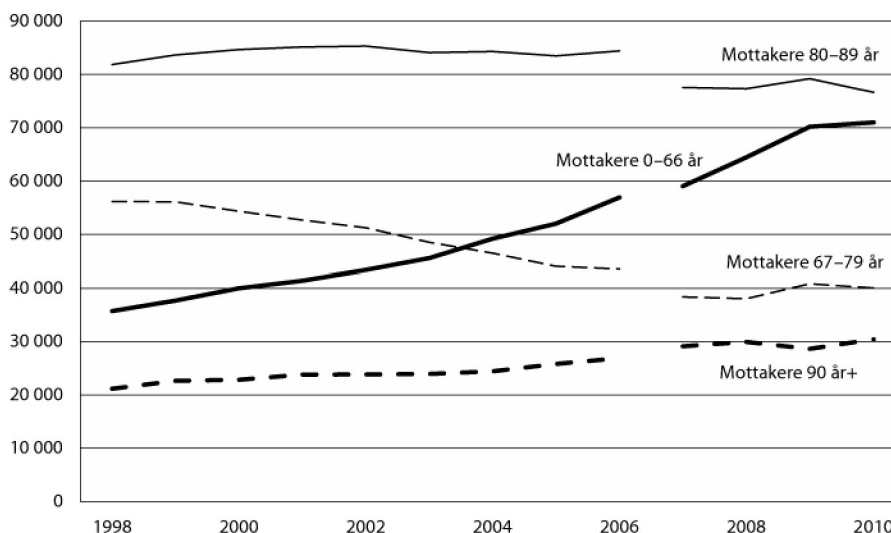
Husbanken er den viktigste statlige aktøren som skal bistå kommunene i arbeidet. I tillegg til å tilby ulike økonomiske støtteordninger, kan Husbanken også fungere som en sparringspartner. Husbanken kan bidra med kompetanse og råd, og hjelpe kommunene med tilretteleggingen. Husbanken har med dette fått nye og utvidete oppgaver de siste årene.

Endelig må en aktiv boligsosial politikk ses i sammenheng med Samhandlingsreformen og økt vekt på forebyggende helsearbeid/levetidsarbeid i kommunene. NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg* trekker opp linjene for framtidens omsorgstjenester og to mål kan sies å være framtrede: For det første vil den demografiske utviklingen gi en situasjon der omsorgstjenester må løses mer effektivt enn i dag. For store ressurser innen Spesialisthelsetjenesten går med til dette nå og kommunene må i framtida ta en større del av ansvaret. For det andre er det et mål at flest mulig skal kunne bo hjemme lengst mulig og at en moderne omsorgstjeneste først og fremst må handle om å tilrettelegge for dette målet. I praksis innebærer det et fokus på tilrettelegging og ombygging av boliger, slik at mennesker i større grad kan bo hjemme lengre.

Demografiske endringer mot en eldre befolkning vil påvirke det boligsosiale arbeidet. Selv om de store etterkrigskullene i Norge nå begynner å gå av med pensjon, vil det likevel gå mange år før økte behov for omsorgstjenester for eldre virkelig gjør seg gjeldende. Dette er det tid til å planlegge for.

Det er en utbredt misforståelse at eldrebølgen har ført til et akutt behov for nye institusjonsplasser eller tilpasninger av boliger for en utvidet hjemmebasert pleie- og omsorgstjeneste. Per i dag er det ikke slik at eldre brukere av omsorgstjenester har økt. Tvert i mot viser trenden at det er *brukere under 67 år* som øker mest i omfang.

**Figur 1. Brukere av omsorgstjenester etter alder**



Kilde: *Innovasjon i omsorg, NOU 2011:11*

Dette viser relevansen av å se det boligsosiale arbeidet i et bredere perspektiv for anskaffelse av egnede boliger for mennesker med spesielle behov i alle aldre og at en utvidet hjemmebasert omsorgstjeneste, tar dette med i betraktning.

En rekke lover og forskrifter i kjølvannet av Samhandlingsreformen legger føringer for kommunenes fremtidige boligsosiale handlingsplaner. I Folkehelseloven (St. Prop. 90 L (2010–2011)) omtales blant annet helseutfordringer knyttet til miljøet; fysisk, kjemisk, biologisk og sosialt miljø, bomiljø og sosiale levekår blant mange faktorer som påvirker folkehelsen (kapittel 3.3). I kapittel 14 om mål og folkehelseiltak i kommunene omtales bomiljø som en av flere avgjørende faktorer i forhold til arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller.

I nasjonal Helse - og omsorgsplan (Stortingsmelding 16: 2010–2011) omtales fremtidens kommunale helse- og omsorgstjeneste. Der vises det til at kommunenes helse- og sosialtjenester er avhengige av tilrettelagte boliger og at behovet for tilpassede boliger er stort. Det pekes samtidig på Husbankens rolle som forvalter av økonomiske ordninger for å bistå kommunene i dette arbeidet.

I årene som kommer vil derfor Samhandlingsreformen kreve store omstillinger i kommunene når det gjelder helse, omsorg, sosiale tjenester, forebyggende helsearbeid. Dette er relevant for boligsosialt arbeid. Det gjelder spesielt bo- og tjenestetilbudet til mennesker med psykiske lidelser og/eller rusmisbrukere, der tilbudet skal styrkes, blant annet ved at det skal tilbys kommunale omsorgsboliger og døgnplasser innen psykisk helsevern. Bolig blir derfor på noe sikt et sentralt virkemiddel innen behandling, rehabilitering og forebygging.

### **3.1 Plan og Bygningsloven: "Universell utforming" av boliger**

Perspektivene for utvikling av gode kommunale helsetjenester vil fordre et større fokus på godt tilrettelagte boliger der *universell utforming* vil være et nøkkelbegrep. Universell utforming er en langsiktig nasjonal strategi som skal bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle og forhindre diskriminering. Regjeringen har en visjon om at Norge skal være «universelt utformet» innen år 2025. Universell utforming handler om å skape like muligheter til samfunnsdeltakelse gjennom utforming og tilrettelegging av boliger, og defineres i Plan og bygningsloven som:

*«utforming av produkter (boliger, vår anm.) og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiellutforming».*

Plan- og bygningsloven definerer de konkrete kravene for universell utforming. I formålsparagrafen § 1-1 heter det at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak.

### **3.2 Lokale styringsdokumenter: Felles kommuneplan**

Moss har vedtatt en felles kommuneplan med Råde, Våler og Rygge. Som også enkelte informanter påpeker, må dette anses å være et relativt banebrytende arbeid. Selv om interkommunalt samarbeid på en rekke områder er vanlig, er det få kommuner som har tatt dette skrittet. Kommuneplan 2011-2012 for Moss, Våler, Rygge og Råde tar for seg samhandling mellom kommunene innenfor tre hovedområder: økonomi, struktur og regionale samarbeidsoppgaver.

Det boligsosiale arbeidet sorterer under regionale samarbeidsoppgaver, men omfatter også økonomi og struktur. Et interkommunalt samarbeid på det boligsosiale feltet vil etter vårt syn kunne skape stordriftsfordeler og sikre en helhetlig tilnærming i det felles bo- og arbeidsområdet i Mossregionen. En felles kommuneplan gir derfor et godt utgangspunkt for samarbeid om boligsosiale spørsmål.

### **3.3 Boligsosial handlingsplan for Moss kommune**

Moss har i tillegg utviklet en egen boligsosial handlingsplan vedtatt av bystyret i 2008 (sak 016). Handlingsplanen beskriver relevant lovverk og forskrifter, den tilgjengelige boligmassen og konkrete behov og angir prioriteringer for det boligsosiale arbeidet, blant annet om kjøp og salg, opprettelse av et eget boligfond, tidsbegrensning av leiekontrakter og økt bruk av Husbankens virkemidler.

Denne planen er et politisk dokument som beskriver hvilke prioriteringer som skal gjøres, og er derfor et godt utgangspunkt. Samtidig er planen ikke en «operativ» plan som beskriver *hvordan* de boligsosiale prioriteringene skal gjennomføres, hvem som har ansvaret for hvilke aktiviteter og eller hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene skal foregå for å gjennomføre de vedtatte prioriteringene. Det er heller ikke fastsatt tidsfrister og milepæler for gjennomføring av arbeidet som kommunen kan måle fremdriften etter. Samarbeidet med Husbanken (se neste punkt, samt kapittel 1), som i seg selv er en realisering av en viktig prioritering i den boligsosiale handlingsplanen, må derfor anses som det mest «operative» utgangspunktet for det boligsosiale arbeidet i Moss.

### **3.4 Moss kommunes boligsosiale utviklingsprogram**

Som et ledd i det boligsosiale utviklingsprogrammet ble det i 2010 inngått en avtale om partnerskap og programsamarbeid mellom Moss kommune og Husbanken – Region Øst om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram, som gjelder fram til 2014.

Moss kommunes boligsosiale utviklingsprogram har en egen visjon for boligpolitikken 2010 – 2014:

- En god bolig er en betingelse for et godt og meningsfylt liv og for å skape et godt hjem for barn og voksne.

- Boligen er en viktig forutsetning for å delta i ulike samfunnsaktiviteter som arbeid, utdanning og et sosialt felleskap med andre.
- Kommunen har ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Den enkeltes bosituasjon er en vesentlig levekårsfaktor. I tillegg vil en aktiv sosial boligpolitikk stå sentralt i bekjempelsen av fattigdom.

Det boligsosiale utviklingsprogrammet løper parallelt med utformingen av denne rapporten. Etersom Moss kommune allerede er godt i gang med dette arbeidet tar vi forbehold om at rapporten ikke kan ha fanget opp den siste utviklingen i arbeidet.

Vi har valgt å legge utdypende informasjon om boligsosiale føringer i kapittel seks der vi gjennomgår relevant statistikk, slik at de aktuelle føringene lettere kan ses i sammenheng med de aktuelle data som beskriver den faktiske situasjonen og vurderingene om hva som eventuelt bør prioriteres i det videre arbeidet.



## 4 Intervjuer med nøkkelpersoner

I dette kapittelet gjennomgår vi stikkordsmessig de viktigste momentene som framkom i de innledende intervjuene med nøkkelpersoner. Vi gjennomførte intervjuer med 17 sentrale aktører i Moss, Råde, Rygge og Våler, først og fremst administrative ledere. Vi har ikke intervjuet politikere. Saksbehandlere og andre ressurspersoner deltok i det felles arbeidsmøtet, momentene fra dette møtet presenteres i kapittel 5.

Hensikten med intervjuene var å få et innblikk i hvordan de vurderer det boligsosiale arbeidet, og innhente informasjon som kan utfylle statistikken. Informasjonen som gis i dette kapittelet er basert på det intervjupersonene har formidlet i intervjuene. Vi har anonymisert enkeltutsagn og kun presentert hovedinntrykk fra intervjuene under tematiske overskrifter.

### 4.1 Moss

Det som framstår som den viktigste bekymringen, som svært mange informanter legger vekt på, er at det ikke er nok kommunale boliger. Samtidig pekes det på at dette i noen grad kompenseres med samarbeid med de største utleierne i kommunen. Det private markedet sies å være vanskelig, både når det gjelder pris og tilgang på boliger. Problemet oppfattes å være økende for alle målgrupper. Det hevdes at de største utfordringene er boliger med store basearealer som ikke er selvfinansierende, og tilpassede boliger for mennesker med lav boevne.

Årsaken til at det ikke er tilstrekkelig med tilgjengelige boliger tilskrives for en stor del manglende gjennomstrømming av tjenestemottakere og en uegnet boligmasse. Det nevnes at Moss for eksempel har hundre borettslagsleiligheter som kun egner seg for dem *med* boevne. Det opplyses om at det nå tegnes treårskontrakter for kommunale utleieboliger og at dette i noen grad vil kunne bidra til å øke gjennomstrømmingen.

Nærheten til Oslo sies å tiltrekke en del sosiale problemer. Det opplyses også at det er dyrest å bo i Moss i Østfold, men samtidig langt billigere enn i Oslo, noe som også statistikken bekrefter (kapittel 6). Dette fører til at mennesker med spesielle behov flytter ut av Oslo til steder med billigere boustgifter enn hovedstaden.

Ifølge de fleste informantene betjenes mennesker med svak økonomi, men med boevne, godt. Denne målgruppen anses ikke å være et hovedproblem.

Utfordringene er først og fremst knyttet til dem som har lav boevne og som i tillegg til (egnete) boliger trenger omfattende omsorgstjenester, inkludert døgnbemanning. Det er derfor først og fremst behov for flere egnede boliger for målgrupper uten boevne. I denne sammenheng vises til at det er behov for boliger med få boenheter og med økt mulighet for døgnbemanning.

Det sies å være høy oppmerksomhet om boligsosialt arbeid både politisk og administrativt, og at det stadig diskuteres hva man kan gjøre og hva som er gode grep. Mange framhever likevel at det boligsosiale feltet trenger å løftes enda høyere på den politiske dagsordenen. Negative oppslag i media nevnes av flere.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet vises til at arbeidet kunne være bedre koordinert, og at det er preget av ad hoc oppfølging forvi behovet overstiger kapasiteten. For øvrig beskrives samarbeidsrutinene med at det er NAV som tildeler boligene, mens Moss kommunale eiendomsselskap (MKE) tegner kontraktene og forvalter boligmassen. MKE eier om lag halvparten av de kommunale boligene og har ansvar for boligenes tilstand. MKE har om lag 15 ansatte. Bystyret har gitt MKE frihet og fleksibilitet som ifølge informantene gjør selskapet mer egnet til å møte behovene. Blant annet er det gitt fullmakt til kjøp og salg av boliger.

## 4.2 Råde

Råde sies å ligge godt an på boligsosial planlegging. Kommunen hevdes å ha en stabil og moderat befolkningsvekst, og har tilstrekkelig med utbyggingsområder for de neste 20 årene. Rådes boligsosiale handlingsplan er integrert i boligbyggeprogrammet i kommunen, noe som skal sikre forutsigbarhet.

Det sies at Råde, i likhet med Moss, har behov for økt kapasitet for tilrettelagte boliger. Det opplyses at ca. seksti boliger skal bygges de neste årene. 40 av disse er kommunale boliger (16 er under bygging og 24 er prosjektert til 2012-2013), mens 20 er under planlegging og skal bygges av privat utbygger.

Personer med psykiske lidelser, eldre og funksjonshemmede er de viktigste målgruppene for de nye boligene.

Kommunen sies å ha lave kommunale inntekter og høye kommunale kostnader. Siktemålet er å få ned kostnadene ved hjelp av redusert sykefravær og effektivisering av arbeidet gjennom utvikling av en boligsosial handlings-

plan. Blant annet går mye ressurser med til hjemmebaserte tjenester fordi kommunen har en lite hensiktsmessig boligstruktur. Bedre tilrettelagte boliger vil kunne effektivisere arbeidet.

Det sies at det er behov for en politisk styrt kostnadseffektivisering, spesielt fordi kommunen har en høy andel eldre.

### 4.3 Rygge

Rygge er i ferd med å gjennomføre kommunens boligsosiale program. I likhet med Moss har Rygge fått støtte fra Husbanken til dette. Kommunen oppfattes mer som en bykommune enn en landkommune, og to tredjedeler av innbyggerne bor nær kommunegrensen til Moss. Moss oppleves samtidig å være mer preget av «byproblematikk» enn Rygge.

Den boligsosiale handlingsplanen ble vedtatt for ca. ett år siden. Mange av leilighetene i Rygge er dårlig tilpasset målgruppene. Den kommunale boligmassen er bra, men ble kjøpt da økonomisk vanskelighetstilte var i fokus og er for lite differensiert i forhold til dagens behov. I likhet med Moss disponerer Rygge mange leiligheter i borettslag der det ikke er så lett å plassere personer med psykiatriske lidelser og/eller er rusmisbrukere. For eksempel nevnes det at det nå er 8-10 personer i denne kategorien som har et akutt behov for bolig. Kommunen er imidlertid snarlig klar for å bygge 6 leiligheter med felles base. Det sies at kommunen trenger å selge unna leiligheter som er ugunstige og at det trengs boliger spesielt til rusmisbrukere, og psykiatriske pasienter og noen boliger for funksjonshemmede.

### 4.4 Våler

Mangel på boliger er et viktig punkt som fremholdes i intervjuene. Kommunen har heller ikke en boligsosial handlingsplan. Med et lavere innbyggertall har man mer oversikt enn i Rygge og i Moss. De samlede behovene er mindre omfattende. Kommunens holdning til boliger for utsatte grupper er ifølge informantene ikke tilstrekkelig offensivt. Boliger ivaretas stort sett administrativt og det er først og fremst ungdomsboliger det dreier seg om. Det framholdes som viktig å ha en buffer/beredskap i forhold til dette feltet.

Samarbeid med andre kommuner sies å være en riktig vei å gå på enkelte områder, men samtidig at dette krever profesjonalitet. Det refereres til godt interkommunalt samarbeid med medisinsk senter og den felles kommune-

planen trekkes fram. Dersom en skal lykkes i et interkommunalt samarbeid framheves som viktig at samarbeidet forankres i organisasjonen. I Våler oppleves det også som nyttig å delta i arbeidet om boligsosialt utviklingsprogram.

#### **4.5 Vår vurdering**

Informasjonen som framkom av intervjuene viser at de fire kommunene har et noe ulikt utgangspunkt. Moss har uten tvil de største utfordringene, samtidig som de aller fleste legger vekt på at en felles kommuneplan er et godt utgangspunkt for en samlet tilnærming til Mossregionen.

Nye føringer fra nasjonalt hold, ikke minst de kommende endringer i kommunale oppgaver som Samhandlingsreformen innebærer, vil gjøre det nødvendig med mer fokus på det boligsosiale feltet. I tillegg vil reformen kreve økt samarbeid på tvers av sektorer. Selv om kommunene har ulike behov i dag, vil et samarbeid kunne gi stordriftsfordeler og gevinster på sikt. Det gjelder både om reguleringsplaner og en aktiv tilnærming til universell utforming av boliger, en mer differensiert boligmasse og behovet for å se ulike former for omsorgstjenester i sammenheng. Samhandlingsreformen innebærer en utvikling av hjemmebaserte omsorgstjenester framfor institusjonsbasert omsorg, og det boligsosiale arbeidet vil derfor være tjent med å ha et høy fokus på dette.

I det følgende gjengis hovedpunkter fra intervjuene tematisk med særlig fokus på Moss kommune.

#### **4.6 Kommunens muligheter til å styre boligpolitikken**

Kommunene har ifølge informantene gode muligheter til å styre boligpolitikken. Det eksisterer virkemidler både i plan- og bygningslover, samt økonomiske virkemidler til å utvikle en god boligpolitikk – forutsatt at man ønsker å benytte dette.

Kommuneplanen og reguleringsplanen framheves som de viktigste styringsdokumentene. Som eksempel kan Moss kommunale eiendomsselskap gå inn og være utbygger, det gjøres også i dag. Et større samarbeid med boligbyggelaget bør vurderes. Det var tidligere en tettere kobling mellom kommunen og boligbyggelaget.

Det legges vekt på at Moss er et pressområde i forhold til Oslo, og det gis uttrykk for at det er få ledige landområder tilgjengelig for utbygging innen kommunegrensene.

Informantene har en forventning om at det skal komme noe håndfast og konkret ut av det boligsosiale utviklingsprogrammet som nå er igangsatt, og at det lages en handlingsplan som knyttes opp til kommuneplanen og reguleringsplanen. Etter vår vurdering er dette i seg selv et uttrykk for at kommunens muligheter til å styre det boligsosiale arbeidet er gode.

#### **4.7 Hvordan den boligsosiale kompetansen vurderes**

Den boligsosiale kompetansen vurderes generelt av informantene som relativt god.

Samtidig fremheves spesielt en sårbarhet i systemet fordi enkelte nøkkelpersoner med lang erfaring utfører mye av arbeidet (en viktig konsulent i NAV og en eiendomsforvalter i MKE vurderes som nøkkelpersoner med lang erfaring og høy kompetanse). Om disse to personene forsvinner, så forsvinner også mye av ”bolighistorien”.

Moss er med i et kommunalt bolignettverk sammen med åtte andre kommuner. Her diskuteres det hvordan man jobber, og det kommenteres av informanter fra andre kommuner at Moss er langt framme i sitt arbeid.

#### **4.8 Om man har rasjonelle og fleksible driftsløsninger**

Flere informanter har inntrykk av at det boligsosiale arbeidet er mer samlet i Moss enn i de andre kommunene i det boligsosiale nettverket. Når det gjelder forhold som fungerer god i dag legger flere informanter vekt på at de har oversikt over behovene, at servicenivået innen stramme rammer er godt.

Det er imidlertid en utfordring at det er mangel på alle typer boliger. Informantene har generelt en oppfatning av at det er utfordringer knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Selv om det først og fremst legges vekt på at den største utfordringen ligger i mangel på (egnete) boliger, mener de fleste at driftsløsningene og koordineringen av de mange involverte aktørene kunne være bedre.

Enkelte informanter beskriver det boligsosiale arbeidet som preget av ”svingdørsproblematikk”. Andre beskriver boligforvaltningen som et arbeid ”fra hånd til munn”. De fleste etterlyser mer langsiktighet og strategisk planlegging av det boligsosiale arbeidet.

Flere framhever at fraværet av egnete boliger og at boliger som blir tilbudt i dag ikke er gode nok som en utfordring for rasjonell drift. Boligene for mennesker med spesielle behov kan være over flere etasjer, mangle fellesrom og blant annet føre til at eldre ikke kommer seg ut og blir ensomme. Når boligene er lite tilpasset behovene fører det til økt press på omsorgsarbeidet.

Tildelingen av boliger foregår ulikt, litt avhengig av målgrupper og behov. Noen tildeles via NAV, bofelleskap i form av boliger med døgnbemanning tildeles av team for hjemmebaserte tjenester. Brukere med funksjonshemming tildeles bolig gjennom NAV. Flere informanter legger vekt på at systemene for tildeling av boliger er sårbart fordi *få personer med mye erfaring er veldig sentrale* (Moss). Prosessene rundt boligtildeling bør derfor beskrives og konkretiseres i tillegg til å bli mer robuste og person-uavhengige.

Flere ønsker seg mer dynamikk rundt det boligsosiale arbeidet. Boliger må utnyttes bedre og det bør bli mer *flyt i tjenestene* rundt boligbehovene. Bedre måter å jobbe på etterspørres. Det gjelder spesielt behovet for bedre koordinering.

En rekke informanter viser til behovet for å kartlegge behovet i alle målgrupper for å sikre en effektiv tilnærming.

Flere informanter legger vekt på at problemet med få tilgjengelige boliger ikke nødvendigvis bare handler om å øke og differensiere den tilgjengelige boligmassen, men at det også er nødvendig med økt fokus på realistisk informasjon til målgruppene, større vekt på «hjelp til selvhjelp» og på å stille krav.

Det er et utbredt ønske blant informantene at flere i Moss skal oppleve at de har en tilfredsstillende bosituasjon. Fraværet av en tilfredsstillende bosituasjon bidrar til økt press på andre tjenester, et større fokus på dette ville derfor i alt overordnet også kunne bidra til en effektivisering av omsorgstjenestene og andre som er involvert i oppfølging.

## 4.9 Om målgruppenes behov

Målgruppene med størst behov som framheves av informantene er hjemmeboende yngre funksjonshemmede, eldre og *spesielt* mennesker med psykiske lidelser og/eller rusmisbrukere. Flyktninger anses ikke å være en spesielt stor utfordring, med unntak av at det er mangel på større boliger som egner seg for familier. Heller ikke de som er økonomisk vanskeligstilte, men som forøvrig ikke har større oppfølgingsbehov utgjør noen stor utfordring.

Hjemmeboende yngre funksjonshemmede har ifølge informantene i større grad enn det som gjøres behov for tilrettelegging av bolig. Det vil her være en del å hente på tilskudd for tilpasning av egen bolig, og generelt at flere yngre funksjonshemmede kommer over i egen bolig. Yngre funksjonshemmede tar blant annet opp rehabiliteringsplasser som er beregnet for andre målgrupper.

Den største utfordringen nevnes som mennesker som har vanskelig for å bo med naboer rundt seg. Dette utgjør en særlig utfordring, og det dreier seg i all hovedsak om rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser eller en kombinasjon. Disse målgruppene har behov for robuste boliger som er vanskeligere å ødelegge og som i enkelte tilfeller bør være bemannet. Ettersom denne målgruppen ofte er forbundet med protester og konflikt med naboer trengs det et særlig fokus på utvikling av egnede boliger, som ifølge informantene er mindre, robuste boenheter med mulighet for døgnbemanning. For de tyngste brukerne vil det være behov for å finne boliger som ikke inngår i nærområder for å unngå for mye nabobråk, selv om det ikke gjelder alle i målgruppen. Det vil også være behov for å unngå å samle tjenestemottakere innen denne målgruppen fordi det vil kunne forsterke utfordringene. Boligene må spres mer ut over byen og regionen. Mange trenger i tillegg tett oppfølging. Det kommenteres også at rusmisbrukere og mennesker med psykiatriske lidelser ofte havner mellom to stoler, fordi arbeidet med boliganskaffelser og oppfølging ikke er tilstrekkelig koordinert.

Kommunen bestemmer selv hvor mange flyktninger de kan ta i mot, og selv om behovet framheves som økende er dette ikke akutt. Behovet kan variere mye fra år til år. Blant annet kan det variere sterkt hvorvidt det er en overvekt av enslige eller familier som kommer som flyktninger. Generelt er det uansett behov for flere boliger for større familier fordi en for stor del av boligmassen består i dag av mindre leiligheter. Tilstrømmingen av sekundær-flyktninger er samtidig økende, dette vil kunne øke behovet på sikt.

Økonomisk vanskeligstilte, men som ikke har oppfølgingsbehov utover de økonomiske framheves ikke som noen stor utfordring av informantene.

Eldreomsorg er definert som en egen målgruppe. Flere informanter viser samtidig til flere og bedre tilrettelagte boliger, inkludert med fellesrom og -arealer, og at dette behovet vil øke i årene som kommer.

#### **4.10 Hvilke tiltak som bør iverksettes**

Flere informanter påpeker behovet for å etablere en boligstruktur som hindrer at mennesker *forblir* boligklienter over lengre tid. Det vises til den manglende utskiftingen av tjenestemottakerne og at mange ikke kommer ut av de kommunale boligene når de først har kommet inn. Dette anses å være et hovedproblem i forhold til et påtrengende behov for å endre den tilgjengelige boligmassen.

Mange informanter viser til behovet for en handlingsplan for det boligsosiale feltet som kan sikre klare mål, bedre rutiner, klar ansvarsfordeling og bedre koordinering og samarbeid mellom involverte tjenesteområder.

Framtidens behov spesielt med utgangspunkt i demografiske endringer og flere eldre vises til som relevant for det boligsosiale arbeidet. Flere viser til behovet for å etablere rutiner for et systematisk fokus på dette, slik at man kan forutse kommende behov de nærmeste årene og sikre en effektiv planlegging av boligmassen i forhold til behovene og sikre en god koordinering av hjemmebasert omsorgstjeneste med boligspørsmål.

Det er forventninger blant informantene til at prosessen må føre til en mer aktiv tilnærming til spørsmålet om overgang fra leie til eie. Det er et mål at flere skal eie egen bolig. Dette er et mål i seg selv, men er også viktig i forhold til mulighetene for kontinuerlige endringer av eksisterende boligmasse.

Flere legger vekt på behovet for bedre samordning mellom boligplanlegging og tjenesteplanlegging innen helse- og sosialområdet. Det kan være dårlig kommunikasjon mellom tjenesteområdene.

En rekke informanter påpeker behovet for omfattende og effektiv bruk av tilgjengelige økonomiske virkemidler, spesielt fra Husbanken (startlån, bostøtte, etc.).

##### **4.10.1 Rutiner for brukermedvirkning i boligsosiale spørsmål**

Det opplyses at interesseorganisasjoner deltar ved større utbygginger.



En spørreundersøkelse fra 2010 blant brukere i Moss angående bolig ga lite utbytte, antakelig fordi det ble vanskelig å nå flere av de aktuelle brukergruppene ved hjelp av spørreskjema.

Frivillighet framheves av flere informanter som en viktig ressurs som kan tas i bruk i større grad enn i dag.

#### **4.10.2 Rutiner for bolig som del av individuell plan (IP)**

Moss kommune har egen koordinator for alle IP'ene. Informanter kommenterer at det er lite trolig at det er utarbeidet rutiner for oppfølging av boligspørsmål som del av IP. Enkelte informanter mener også at IP nok benyttes i liten grad.

#### **4.10.3 Oppfølging av Husbankens virkemidler**

Informantene opplyser at oppfølging av de økonomiske virkemidlene har høy prioritet. Det er gjengs oppfatning at Husbankens retningslinjer og standarder har en fornuftig utforming.

Ved nybygg i Moss skjer dette ifølge informantene alltid i dialog med Husbanken og det søkes alltid om tilskudd. Når det gjelder boliger til utviklingshemmede personer og boliger til flyktninger, ligger dette eksempelvis på 20-40 % av kostnadene.

Tidligere ble Husbanken bare brukt ved bygging av boliger. Ifølge informantene brukes nå Husbanken bredere ved ulike typer boligkjøp og utbygginger og er i tillegg involvert i problematikken rundt utleieordninger.

Saksbehandler i NAV kan benytte virkemidler som startlån, boligtilskudd og bostøtte fra Husbanken. Det opplyses at NAV benytter alle Husbankens virkemidler, samtidig som retningslinjer for boligtilskudd ikke oppleves som tilstrekkelig godt i forhold til prisnivået i Moss. Dette fører til høy bruk av supplerende sosialhjelp. Det oppleves derfor som et problem at Husbankens satser for boligtilskudd ikke tar hensyn til lokale prisnivå.

#### **4.10.4 Samarbeid mellom kommunen og andre aktører**

Samarbeidet mellom kommunen og andre involverte aktører beskrives i hovedsak som godt. Innen Moss kommune er det ofte samarbeid mellom byg-

gesak og sosialtjenesten i forhold til godkjenning av boenheter. Brannvesenet gir for eksempel også melding til kommunen når de er på tilsyn hvis de ser noen graverende eksempler på utleieboliger.

MKE deltar når det er snakk om misligholdelse av lån for kommunale boliger, mens Nav gir husleiegaranti i tilfeller hvor folk ikke har egne midler i det private markedet.

I Moss er det kommunen som har saksbehandlingen når det gjelder utkastelser, mens Moss Kommunale Eiendomsselskap som står for de praktiske oppgavene.

Det bemerkes at det er flere eksempler på utfordringer med brukere som tidligere har utført hærverk. Disse har blitt kastet ut av kommunale boliger etter hærverk for flere hundre tusen kroner. Dersom de får ny kommunal boligfører hærverk til at NAV må dekke hele kostnaden for hærverket.

Ved utkastelser får NAV kopi av begjæringen fra Namsmannen. I prosjektet "Kontra utkastelse" så man på rutiner i forhold til utkastelse, og dette har også fått innvirkning på hvordan kommunale boliger tildeles. I prosjektet jobbet en prosjektleder mye på individuelt nivå. I etterkant har prosjektet resultert i at når NAV nå får begjæring om utkastelse fra Namsmannen, så sender Nav et standardbrev til leietaker og ber dem ta kontakt. Man oppsøker imidlertid ikke leietakerne direkte.

#### **4.10.5 Interkommunalt samarbeid**

Den felles kommuneplanen som ble vedtatt i juni 2011 for Våler, Rygge, Råde og Moss framheves som et spennende nybrottsarbeid. Flere informanter peker på at regionalt samarbeid i organisering og tilpasning av tjenesteytingen ville være en fordel. Den nylig vedtatte felles kommuneplanen kommenteres av en informant som et kvantesprang i riktig retning.

Gode veiløsninger, gode kollektivløsninger og felles reguleringsplanlegging inkludert for boligutvikling– nevnes av flere som de viktigste tema for interkommunalt samarbeid.

Andre informanter viser til at samarbeid mellom kommuner er ofte et vanskelig tema. Kommunene har ulike behov og ulik økonomi, og vil derfor ha ulike interesser av samarbeidet. Innen det boligsosiale feltet dreier det seg blant annet om at folk ofte søker inn til byene. Enkelte mener «det ligger et stykke inne» at nabokommunene skal forholde seg til det. Ulike forutset-

ninger og gevinster av et eventuelt samarbeid gjør blant annet et økonomisk samarbeid på tvert av kommunegrensene krevende.

Flere antar at Moss vil sette seg i førerretet for et interkommunalt samarbeid. Forvaltning i form av felles beredskap framheves av enkelte som mest aktuelt. Andre ser ikke helt fordelene med samarbeid mellom kommunene på det boligsosiale feltet. De har ikke noe savn etter dette. Moss kommune oppfattes av alle informantene å ha de største utfordringene, men det vises samtidig til at de har også fått mest ressurser for å følge opp det boligsosiale arbeidet.

Det påpekes samtidig av flere at en rekke nærmiljøer ville sette pris på bedre spredning av boliger for mennesker med psykiske lidelser og/eller rusmisbrukere og at et interkommunalt samarbeid om boliger som ivaretar slike behov ville være en fordel.

Andre viser til at et interkommunalt samarbeid også ville være en fordel når det gjelder behovet for nok boliger for midlertidig plassering.

Flere legger vekt på behovet for at samarbeidsplaner ender opp i noe konkret, for eksempel en felles boligsosial plan. Det vil være en forutsetning for at en skal lykkes i å samarbeide på tvers av kommunegrensene.

I alt overordnet viser informantene til at samarbeidet mellom kommunene er lite utbygget i dag. Selv om boligsosialt arbeid er nevnt i den felles kommunepåleggplanen er samarbeidet ikke konkretisert nærmere. Det er etablert et nettverk for oppfølging av arbeidet, som beskrives som positivt og nyttig.

Det opplyses at det er gode erfaringer med det interkommunale samarbeidet med ACT-team innen rus/psykiatri i dag. Det interkommunale samarbeidet omfatter også legevakt, renovasjon og brannvesen og det er gode erfaringer med dette.

Det har vært gjort få konkrete forsøk på samarbeid innen sosial boligbygging. Som et eksempel trekkes fram at det i 2005 var snakk om samarbeid mellom Råde og Rygge om bygging av sykehjem, som strandet pga. manglende enighet.

På konkrete spørsmål om hvordan et interkommunalt samarbeid kunne forbedres, legger flere informanter vekt på en nettverksbasert organisering som mest hensiktsmessig. Andre ønsker et mer konkret samarbeid. Dette begrunnes med at Samhandlingsreformen innebærer økt ansvar til kommunene framover. Botilbudet skal økes til flere grupper, kravet til spesialisering blir

større, det må blant annet utvikles beredskap for å ta i mot sykere pasienter i kommunene enn tidligere. Utvikling av teknisk infrastruktur framheves også som viktig for et effektivt interkommunalt samarbeid.

Vårt hovedinntrykk er at de fleste informantene legger mest vekt på at forutsetningene for et interkommunalt samarbeid er til stede, selv om det er kritiske røster. Generelt pekes på at det er korte geografiske avstander og at Mossregionen i praksis er et felles bo- og arbeidsmarked.

#### **4.11 Oppsummering fra intervjuene – vår vurdering**

Sett under ett er det som vi ser ofte delte meninger om en rekke spørsmål, spesielt knyttet til organisering og interkommunalt samarbeid. Dette er i seg selv en bekreftelse på det inntrykket Moss kommune formidler i sin søknad til Husbanken om at arbeidet er fragmentert og at Moss mangler en systematisk tilnærming til både planlegging og oppfølging av det boligsosiale arbeidet.

Mange intervjuobjekter er positive til interkommunalt samarbeid og viser til vellykket samarbeid om kommuneplanen og på en rekke områder fra brannvern, rus og psykiatri, medisinsk senter og annet. Andre er mer negative, og ser utfordringen med at kommunene har ulike behov, og at noen derfor vil være mer tjent med å samarbeide enn andre.

Kompetansen innen det boligsosiale arbeidet kommenteres ikke som et presserende problem. Det er først og fremst fraværet av en overordnet tilnærming og bedre informasjon som trekkes fram. I tillegg er det verdt å notere kommentarene om at enkelte ressurspersoner er svært viktige og at det gir en sårbarhet for institusjonell hukommelse og kontinuitet dersom de skulle forsvinne.

Samtidig har alle intervjuobjektene en relativt lik oppfatning av hva hovedutfordringene består i. Svak økonomi i kommunen sett i forhold til behov, et stramt boligmarked, lave satser fra Husbanken for bostøtte, behov for økt oppfølging av grupper med spesielle behov, en lite egnet boligmasse og spesielt fraværet av en helhetlig tilnærming er gjengangere.

Vår vurdering er at problemforståelsen er relativt god hos alle involverte. Det at svært mange har en relativt lik oppfatning av hva problemene består i er positivt og gir et godt grunnlag for videre oppfølging.

Informasjonen vi innhentet via intervjuene ble utgangspunktet for et felles arbeidsmøte med ressurspersonene.

## 5 Arbeidsmøte med ressurspersoner

### 5.1 Innledning

Både problemstillinger og utfordringer som framkom i intervjurunden ble trukket inn i arbeidsmøtet med ressurspersonene. Personene som medvirket på arbeidsmøtet er altså ikke de samme som dem som ble intervjuet individuelt, her er det først og fremst saksbehandlere og interesseorganisasjoner som er representert. Intervjuene foregikk i all hovedsak med representanter for administrativt ledernivå, mens det på arbeidsmøtet er det førstelinja og saksbehandlerne som deltok. I det påfølgende omtales deltakerne som ressurspersoner.

Arbeidsmøtet omfattet tretten deltakere og kan betraktes som et første trinn i en prosess for å bringe sammen dem som jobber med boligsosialt arbeid i det daglige i Moss Kommune for en felles drøfting av dette tema. Vårt inntrykk er at dette ble vurdert som en verdifull prosess i seg selv, i tillegg til at det ga god informasjon til forskerne fra ressurspersonene som daglig eller ukentlig arbeider med, eller reflekterer rundt, boligsosiale spørsmål.

Ressurspersonene som deltok arbeider innen områder som rehabilitering, eiendomsforvaltning, psykisk helse og rus, barnevernet, funksjonshemmede, flyktingetjenesten, hjemmebaserte tjenester, NAV og sosialtjenesten. I tillegg var Eldrerådet, Hvite Ørn (Interesse- og brukerorganisasjon for psykisk helse) og Varmestua i Moss til stede. Møtet ble ledet av to forskere fra Agderforskning. Det ble utarbeidet håndskrevne notater fra møtet til forskernes egen bruk i det videre arbeidet.

Vi opplevde et stort engasjement fra flertallet av de fremmøtte. Flere av dem ga oss tilbakemeldinger på at dette var nyttig for dem i deres arbeid. Det ble høyt verdsatt at temaet på denne måten ble løftet fram i Moss kommune og at deltakerne var positive til at Moss kommunen hadde innledet en prosess med bred deltakelse for det boligsosiale arbeidet.

### 5.2 Forventningsavklaring

Møtet ble innledet med en forventningsavklaring både til selve arbeidsmøtet og til det boligsosiale utviklingsprogrammet. I tillegg til at flere av deltakerne uttrykte subjektive følelser rundt deres deltakelse, som at dette er spennende, et nødvendig arbeid som de ønsket å bidra, kom det også tilbakemeldinger på at det var viktig at prosessen var åpen og at resultatene ville kom-

me fram til de rette personene. Deltakerne var i det hele tatt opptatt av prosjektet, prosessen og ønsket å bli inkludert i den videre oppfølgingen. Det var ønske om at prosjektet skulle føre til betydelige forbedringer i det bolig-sosiale arbeidet. Etter vårt syn avdekket også møtet høy grad av endringsvilje, et høyt kompetansenivå og en god problemforståelse hos ressurspersonene.

Følgende hovedpunkter ble fremhevet av ressurspersonene:

- Det er et stort behov for prosjektet
- De har ventet lenge på dette
- De har forventninger til at det må bygges flere boliger
- Det trengs mer informasjon og oversikt over hva slags type boliger det er behov for.
- Kommunen må spesielt prioritere boliger for funksjonshemmede og brukere med lav eller ingen boevne.

### 5.3 Fokus på årsaker

Mangel på boliger, spesielt tilpassede boliger til grupper av vanskeligstilte i kommunen, kom frem som en sentral utfordring i intervjuene. På grunnlag av dette ba vi ressurspersonene om deres vurderinger av årsakene til at det ikke er tilstrekkelig med tilpassede boliger til vanskeligstilte i kommunen.

De argumenter som løftes frem av ressurspersonene kan kategoriseres i flere bolker. Enkelte peker på årsaker på overordnet organisatorisk nivå, andre peker på utfordringer med den allerede eksisterende boligmassen. Vi vil først ta for oss de viktigste innspill som er kommet til overordnet kommunalt nivå:

- Dårlig økonomi i kommunen
- Lav grad av systematisk planlegging, struktur og organisering
- Manglende gjennomføring av boligbyggeplaner
- Sirkulasjonen på kommunale boliger er for dårlig
- Samarbeidet mellom kommunen og NAV kan forbedres
- Husbankens virkemidler bør utnyttes bedre

Selv om punktene taler for seg, ønsker vi å kommentere enkelte forhold som kommer frem. For det første er det høy grad av samsvar mellom årsakene til

utfordringene som understrekes av ressurspersonene gjennom individuelle intervjuene på ledernivå.

I likhet med informantene framhevet ressurspersonene at manglende planmessighet og manglende gjennomføring av for eksempel boligbyggeplaner kunne henge sammen med manglende økonomisk handlefrihet. Samtidig ble det påpekt at det i en presset økonomisk situasjon ville være *spesielt* viktig med godt forankrede planer, både politisk og administrativt og klare mål. Uten en bredt forankret boligsosial plan kunne feltet lett bli salderingspost i konkurranse med andre kommunale tjenesteområder.

Samhandlingen med Husbanken kom også opp i intervjufasen. Det ble i arbeidsmøtet pekt på at en tidligere ikke hadde utnyttet de mulighetene som lå der godt nok. Flere av ressurspersonene mente at en nå var blitt flinkere til å utnytte de ulike ordningene for tilskudd og oppfølging. Kommunen kunne likevel med fordel foreta en gjennomgang for å sikre at Husbankens virkemidler ble utnyttet på en mest mulig optimal måte.

Flere så behov for et bedre og mer robust samarbeid mellom kommunen og NAV.

Ressurspersonene mente generelt at høye bolig- og leiepriser var et problem. Samtidig ble det påpekt at dette også kunne henge sammen med et for lavt tilbud av boliger og lite differensierte boliger i leiemarkedet, som også kunne påvirke prisnivået. Videre ble det vist til at boliger ikke er tilpasset store familier. Dette var en utfordring i forhold til innvandrere/flyktninger.

Rus- og psykiatritjeneste knyttet til boligene ble av ressursgruppa framhevet som en av de største utfordringene. Det ble i tillegg uttrykt bekymring over at yngre funksjonshemmede ikke fikk et tilfredsstillende botilbud. Dette førte til at funksjonshemmede opptok rehabiliteringsplasser som var ment for andre brukere, og at fravær av tilfredsstillende botilbud derfor førte til forplantninger av problemet til andre sektorer.

Når det gjelder eldreomsorg ble det vist til at eldre ikke kommer seg ut fordi boligene er lite hensiktsmessige, lite tilrettelagt for hjelp og tilsyn og at sosiale arenaer mangler (felles stue, felles tun). Det var behov for flere eldreboliger som var kjedet sammen med felles tjeneste og felles uteareal.

Flere ressurspersoner mente svak koordinering mellom ulike sosiale tjenester på flere måter kunne knyttes til et manglende boligtilbud:



- Yngre funksjonshemmede brukere uten tilfredsstillende tilbud opp- tar rehabiliteringsplasser
- Utskrivning fra institusjon til tross for manglende botilbud skaper nye utfordringer
- Sammensetningen av brukere med spesielle behov forsterkes, for eksempel når mennesker blir utskrevet fra rehabilitering og ikke får tilfredsstillende bolig.
- Brukere med store mestringsproblemer vanskeliggjør oppfølging

Det grunnleggende problemet fremstår likevel som mangel på tilrettelagte boliger og fravær av et systematisk samarbeid. Flere påpekte et behov for at langsiktige prioriteringer for utbyggingsplaner i større grad måtte ta hensyn til boligsosiale behov i stort. Kommunen burde derfor prioritere dette høyere gjennom reguleringsplaner og bedre oppfølging og høyere krav til utbygere.

Flere ressurspersoner mente at vedtatte planer i større grad bør følges opp enn det som er tilfelle i dag. I tillegg burde førstelinjetjenesten involveres i planarbeidet i større grad, slik at deres kunnskap ble nyttiggjort.

Ressursgruppa uttrykte også frustrasjon over «egoøkonomi» der hver kommune/enhet ser sine oppgaver og sin økonomi uten å se helheten. Dette ble nevnt som en hindring for samarbeid og best mulig ressursutnyttelse totalt sett. Det var derfor viktig å få fram helheten og hvordan de ulike utfordringene henger sammen.

#### **5.4 Hva skjer hvis en ikke gjør noe med det?**

Vi tok opp spørsmålet om hva som ville skje dersom utfordringene vi hadde drøftet ikke ble gjort noe med. Det var enighet om at utfordringene da ville fortsette å vokse. Flere brukergrupper ville ikke få tjenestene de har krav på, som igjen ville gi dårligere levekår og et økende antall bostedsløse. Flere ville bli marginalisert. Stikkordsmessig kan synspunktene oppsummeres som følger:

- Brukere får ikke riktige tjenester/det de har krav
- Unødig ressursbruk på midlertidige løsninger
- Krisehåndtering hele tiden
- Det blir enda vanskeligere for de tyngste gruppene
- Flere nødlidende/forslumping

- Dyrere og dårligere løsninger
- Mislykket integrering
- Dårlig arbeidsmiljø for de ansatte som igjen fører til flere sykmeldinger

Arbeidsmøtet begynte med andre ord med et tradisjonelt problemfokus – hvor deltagerne så på problemene og identifiserte mulige årsaker. Videre arbeidet ressurspersonene med å fastslå hva som kan/vil skje om man ikke griper fatt i utfordringene.

### **5.5 Veien videre – søke etter løsninger**

I det videre gruppearbeidet valgte vi først å fokusere på hvordan det ser ut *når utfordringene er løst* – for til slutt å fokusere på hvordan man skulle komme dit.

### **5.6 Hva en kan høste av fordeler?**

Når så utfordringene kan betraktes som løst, mente ressurspersonene at man ville man høste fordeler både på kommune-, bruker-, samfunns- og ansattnivå. Disse fordelene bad vi også arbeidsgruppa beskrive. Nedenfor gis en kort gjengivelse av hva ressursinformantene mente.

Gruppa mente for det første at det er god og effektiv økonomi å satse på boligsosialt arbeid slik at brukerne kan få riktig tiltak til riktig tid. I praksis ville dette være en god form for forebygging, som kunne redusere behovet for ”brannslukking” og reparasjonsarbeid som både er mer tidkrevende og krever mer ressurser.

I Moss kommune ville satsing på boligsosialt arbeid kunne gi en rekke andre fordeler. Man ville få økt måloppnåelse i forhold til brukerne. Dersom en fikk løst de boligsosiale utfordringene, ville det på sikt kunne påvirke levekårene generelt i kommunen og gi bedre bomiljø for alle.

En kunne også få en riktigere bruk av institusjonsplasser og kommunenes tjenestetilbud og mindre bruk av dyre og dårligere midlertidige løsninger.

Faglige og økonomiske ressurser ville bli brukt på en mer hensiktsmessig og dermed også effektiv måte. Tiltak ville generelt bli mer effektive. Ressurser

ville frigjøres som kunne brukes til bedre oppfølging. Tjenestene ville bli både kvalitativt bedre og mer effektive.

De ansatte så også mange fordeler for seg selv i sin arbeidshverdag, og de så dermed også nytteverdien av at boligsosialt arbeid prioriteres for de ansatte. De nevnte faktorer som mindre bekymringer, bedre arbeidsmiljø, mindre arbeidsbelastning (spesielt nevnt er boligkontoret) og lavere sykefravær.

Som resultat av at en får hjulpet mennesker til å komme videre i livet, får en færre svingdørsklienter og færre klager, noe som også ville frigjøre tid til andre oppgaver.

Sist, men ikke minst, ville riktig bolig til riktig bruker gi økt verdighet, bedre helse, bedre integrering og økt brukertilfredshet og selvhjulpenhet.

## **5.7 Veien videre – forslag til prioriteringer**

Endelig ble ressursgruppen utfordret på hvordan man skulle oppnå en mer tilfredsstillende situasjon for det boligsosiale arbeidet. Ressurspersonene arbeidet både individuelt og samlet med forslag til prioriteringer.

Punktene i tabellen under er basert på lapper som ble skrevet som individuelt arbeid i arbeidsprosessen. Noen av punktene er derfor svært/helt like. Vi har valgt å ta alle punktene med for å illustrere hva deltakerne var opptatt av, og for å gi et realistisk bilde av prosessen i gruppen.

Vi har videre valgt å lage overskrifter for punktene som tematisk hører sammen. Det som er blitt tema nedenfor er basert på det ressursinformantene spilte inn som sentralt. Det er altså ikke forskerne som på forhånd har definert temaene. Noen punkter vil man kunne plassere flere steder. Kryssene bak enkelte punkter, er et resultat av en prioritering gjort av deltagerne. Hver deltager fikk fem kryss til å plassere på de punktene vedkommende mente var viktigst. Resultatene fremkommer i tabellen under:

**Tabell 1. Oppsummering arbeidsprosess**

Punkter	Stemmer
<b>Boliger (14 punkter, 16 stemmer)</b>	
Arealplanlegging og utforming	X
Tilstrekkelig antall boliger	XXX
Tilstrekkelige boliger med riktig bemanning	XX
Kommunen eier mange og varierte boliger. Kjøpt flere andre	XX
Kommunen har nok boliger som kan tildeles etter behov	
Sirkulasjon av leieforhold bolig	
God oversikt over boligmassen	
Kartlagt behov for ulike typer boliger	
Boliger til ulike behov	
Nok boliger	X
Varierte boligtilbud	X
Bygge boliger tilpasset behovene i kommunen	XXXXXX
Overskudd av boliger	
Bevegelse i markedet. Flere inn i ordinære boliger	
<b>Brukermedvirkning/riktig tjeneste til riktig tid (11 punkter, 14 stemmer)</b>	
Kartlegge behov	X
Gode planer	XXXXX
Gode rutiner for Individuelle Planer	
Differensiert tilbud	
God oversikt over boligmassen	
Utnytte brukernes egne ressurser	XX
Gi helbredende behandlingstilbud	
God brukermedvirkning	XXX
Et godt tilbud slik at de eldre har det godt	XX
Rettsproblematikk på rett plass	
Hjelpe brukerne med å komme i egnet jobb	X
<b>Politisk (2 punkter, 5 stemmer)</b>	
Klare politiske målsettinger	XXXX
Politisk vilje til å satse på boliger for vanskeligstilte	X
<b>Økonomi og ressurser (5 punkter, 9 stemmer)</b>	
Nok ressurser	XXXX
God økonomi	XXX
Tilstrekkelige ressurser	X
Utnytte tilgjengelige ressurser og virkemidler	X
Utnytte tilgjengelige tiltak og virkemidler	
<b>Mål/økonomi (4 punkter, 4 stemmer)</b>	
Kommunen tar litt større sjanser med etableringslån	
Vanskeligstilte får tilstrekkelig bostøtte	
Kommunen hjelper dem som har boevne og som bor i kommunale boliger til å kjøpe sin egen bolig	XXX
Bedre definere hvem som er "vanskeligstilte" X	X
<b>Kompetanse/kunnskap (3 punkter, 1 stemme)</b>	
God kunnskap om hvilke økonomiske virkemidler Husbanken har	X
Kunnskap om boligsosialt utviklingsprogram hos de "riktige folkene"	
Kvalitativt gode tjenester	
<b>Forebygging/oppfølging (6 punkter, 6 stemmer)</b>	
Gode, langsiktige planer på alle nivåer	
God oppfølging og boveiledning	XXXX
Godt tilbud – forebygging	
Drive forebygging	X
"Riktig" dimensjonert hjelpeapparat	
Oppfølging i bolig	X
<b>Samhandling (10 punkter, 5 stemmer)</b>	
God samhandling mellom tjenester	
Planlagt boligtildeling	X
Forståelse om felles ansvar for integrering	
God samhandling	
God samhandling mellom behandlingsapparat og tjenesteapparat i kommunene	XXX
God koordinering av tjenester og tildeling	
God flyt og fleksibilitet	
God samhandling	
Helhetstenkning	X
Helhetstenkning	

Ut fra antall punkter og antall stemmer, ser vi at ressursgruppa mener bygging av flere boliger må prioriteres høyest.

Ressurspersonene er videre svært opptatt av at et godt boligsosialt arbeid krever god planlegging på strategisk nivå, og vektlegger betydningen av brukermedvirkning og utnyttelse av brukernes egne ressurser.

Deltakerne etterlyser også en større politisk handlekraft og konkrete målsettinger når det gjelder sosial boligpolitikk. Tilbakemeldingene tyder på at enkelte av deltakerne mener det boligsosiale arbeidet ikke har vært tilstrekkelig politisk forankret. Dette er i mindre grad i samsvar med intervjuobjektens svar, som i hovedsak mener *det er* politisk vilje i Moss til å sette dette på dagsorden.

Ressurspersonene var innforstått med at kommunen har en svak økonomi, men mente generelt at det var viktig å sette av nok ressurser til boligsosialt arbeid. De uttrykte også at de manglende ressursene ikke bare fører til en utfordring med å skaffe nok boliger, men også skaper problemer i forhold til oppfølging i boligen og på andre tjenestoområder.

Moss kommune uttrykker at de ønsker en offensiv boligpolitikk – og vi ser her at ressursgruppa mener man kan bruke etablerte økonomiske virkemidler på en mer aktiv måte for å nå dette målet. I tillegg må det defineres tydelig hvilke målgrupper som skal prioriteres, blant annet hvem som anses som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kompetanse hos de ansatte er sentralt for utførelsen av, og en forutsetning for kvalitet i det boligsosiale arbeidet. Noe behov for mer/økt kompetanse ble imidlertid verken prioritert eller fremhevet, noe som kan tolkes som at også ressurspersonene mener det er tilstrekkelig med kompetanse i kommunen på det boligsosiale arbeidet.

Ressursgruppen fremhevet spesielt behovet for god og tilpasset oppfølging av brukerne.

Ettersom et punkt, en oppgave eller en utfordring ikke kan betraktes isolert fra rammefaktorer eller tilstøtende oppgaver, er det ikke overraskende at behovet for samhandling og helhetstenkning på flere områder ble fremhevet av flere av deltagerne.

## 5.8 Vår vurdering

Den første vurderingen vi gjør oss er at samtlige av deltakerne var svært positivt innstilt til at det nå var satt i gang en planprosess for det boligsosiale arbeidet.

Fra ressursinformantene pekes det spesielt på mangel på boliger og ikke minst tilpassede boliger til dem med *lav eller ingen boevne* som den største utfordringen i det boligsosiale arbeidet nå. Her er det høy grad av samsvar med intervjuinformantenes synspunkter.

Manglende planmessighet og gjennomføring av boligbyggeplaner fremheves som en viktig årsak til dette på overordnet kommunalt nivå. Fokus bør derfor først og fremst være på fremskaffelse av flere tilrettelagte boliger. Også på dette punktet er det stort samsvar i synspunkter mellom ressursgruppa og intervjuinformantene.

For å få en mer offensiv boligpolitikk mener arbeidsgruppa videre at man kan bruke etablerte økonomiske virkemidler på en mer aktiv måte for å nå dette målet. Videre pekes det på at kommunen bør optimalisere samarbeidet både med Husbanken og NAV.

I tillegg er mange av ressurspersonene svært opptatt av at for å drive et godt boligsosialt arbeid og ivareta brukervedvirkning må en ha gode planer på strategisk nivå. Dette ble også fremhevet i intervjurunden.

Brukernes egne ressurser måtte i større grad tas i bruk. Dette punktet ble i liten grad fremhevet av intervjuinformantene. Et større fokus på bruk av individuelle planer (IP) kan derfor være et nyttig verktøy. I tillegg vil et økt fokus på overgang fra leie til egen bolig være et element.

Det er til sist verd å merke seg at ressursgruppa mener at kommunen har den nødvendige kompetansen til å drive god oppfølging og bo-veiledning.

## 6 Relevant statistikk, økonomiske virkemidler

I dette kapittelet gis en analyse av boligmassens sammensetning i forhold til antall, egnethet, driftsløsninger og hvordan boligmassen kan tilpasses de mest aktuelle målgruppene. Videre gjennomgås relevant statistikk over økonomisk bistand, og oppfølgingsarbeidet for mennesker med lav boevne.

Moss kommune oppgir at de i dag disponerer 544 boliger, fordelt på:

- 340 «vanlige» boliger
- 79 boliger for utviklingshemmede
- 97 boliger i bofelleskap/ bo- og servicesenter
- 2 (3) presteboliger
- 3 boliger for mindreårige flyktninger
- 23 boliger for mennesker med rus- og psykiske lidelser

I tillegg vil 54 nye boliger i et bo- og servicesenter stå ferdig i 2012. Om vi ser bort fra boliger i bofelleskap og bo- og servicesenter har Moss kommune 444 disponible utleieenheter. Denne boligmassen består av:

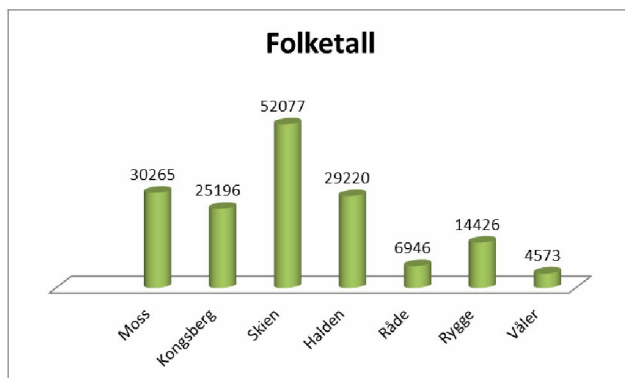
- 50 1- roms
- 331 2- roms
- 45 3- roms
- 13 4- roms
- 5 5- roms

Boligmassen består av forholdsvis små boliger. Som det også er påpekt i handlingsplanen, blant informantene og i ressursgruppa er dette problematisk i forhold til bosetting av større familier. Om vi sammenlikner tallmaterialet i handlingsplanen fra 2008 og Moss kommunes innrapportering til Kostra har situasjonen ikke bedret seg siden planen ble vedtatt.

For å gi en vurdering av situasjonen i Moss har vi i samråd med Moss kommune valgt å sammenligne data med Kongsberg, Skien og Halden, fordi disse kommunene har noen av de samme utfordringene som Moss. I aktuelle tilfeller har vi også valgt å trekke inn data fra Råde, Våler og Rygge, som er aktuelle samarbeidspartnere for Moss kommune.

Figur 2 gir en oversikt over befolkningsstørrelsen i de ulike kommunene:

Figur 2. Folketall



Kilde: SSB

## 6.1 Boligmarkedet i Moss

Det generelle boligmarkedet i Moss består av få og dyre boliger. Kommunen opplever flyttestrømmer fra Oslo og Akershus, som skaper en sterk befolkningsvekst. Dette øker boligetterspørselen og presser markedsprisene opp, noe som er særlig krevende for vanskeligstilte grupper.

Tabell 2. Boligpriser og boligomsetning

Kommune	Boligtype	Gj.snittlig kvadratmeterpris (kr)	Antall boligomsetninger 2011
Moss	Eneboliger	20071	52
	Småhus	:	6
	Blokkleilighe	26565	29
Kongsberg	Eneboliger	18160	51
	Småhus	:	9
	Blokkleilighe	27402	22
Skien	Eneboliger	15779	145
	Småhus	15131	16
	Blokkleilighe	22153	35
Halden	Eneboliger	14269	67
	Småhus	13801	11
	Blokkleilighe	19149	21

Kilde: SSB

Tabellen viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris for eneboliger, småhus (tomannsboliger, rekkehus og andre småboliger) og blokkleiligheter. Moss har de dyreste eneboligene, med 20 071 kr i gjennomsnitt per kvadratmeter, og



de nest dyreste blokkleilighetene med 26 565 kr i gjennomsnitt per kvadratmeter. Det høye prisnivået ble også påpekt under intervjurundene med nøkkelpersonene. Moss ligger relativt likt som Kongsberg prismessig, men også omsetningsmessig for antall boliger. Halden har et relativt lavt prisnivå, og kommunen har jobbet aktivt for å legge til rette for utbygging og tilgjengeliggjøring av tomter for nybygging (Sluttrapport, Rambøll 2011).

## 6.2 Dekningsgrad

Kommunene skal bistå personer som ikke selv er i stand til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig<sup>1</sup>. Nedbyggingen av den opprinnelige institusjonsomsorgen har i praksis betydd at kommunene må skaffe og kunne tilby tilpassede boliger for personer med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. Vi kan dele målgruppene for kommunal bolig inn i tre grupper:

1. Personer som tildeles bolig på grunnlag av helse- og omsorgsbehov.
2. Personer som tildeles bolig fordi de ikke er i stand til å skaffe en egen bolig på egenhånd på grunn av økonomiske, helsemessige eller sosiale forhold.
3. Personer som er ansatt i kommunen (gjelder enkelte kommuner), eller andre som av forskjellige grunner ikke behøvsprøves ved tildelingen.

---

<sup>1</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §15, og Lov om sosiale tjenester

Tabell 3. Dekningsgrad bolig

Tabell: Dekningsgrad bolig		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	624	624	695	754	760	733
	Antall utleide boliger per 31.12	600	608	675	742	748	733
	Antall søknader siste år	289	290	160	378	251	282
	Antall avslag på søknad om kommunal bolig	112	112	65	132	81	60
	Antall husstander tildelt bolig i alt	97	108	101	135	142	99
	Nye husstander på venteliste, i alt	:	:	:	:	68	76
	Folkemengde i alt	28182	28633	29073	29588	30030	30265
Kongsberg	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	381	362	357	370	375	366
	Antall utleide boliger per 31.12	362	354	348	345	368	351
	Antall søknader siste år	156	101	96	71	124	236
	Antall avslag på søknad om kommunal bolig	48	46	6	5	31	24
	Antall husstander tildelt bolig i alt	91	56	70	62	91	94
	Nye husstander på venteliste, i alt	:	:	:	:	60	60
	Folkemengde i alt	23315	23644	23997	24381	24714	25090
Skien	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	1058	1065	1131	1170	1178	1236
	Antall utleide boliger per 31.12	997	1018	1104	1155	1151	1233
	Antall søknader siste år	385	313	291	319	357	320
	Antall avslag på søknad om kommunal bolig	96	104	72	110	131	117
	Antall husstander tildelt bolig i alt	247	204	215	201	188	169
	Nye husstander på venteliste, i alt	:	:	:	:	30	73
	Folkemengde i alt	50761	50696	50864	51359	51668	52077
Halden	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	642	642	642	642	665	642
	Antall utleide boliger per 31.12	642	642	642	642	662	632
	Antall søknader siste år	187	192	152	147	158	163
	Antall avslag på søknad om kommunal bolig	37	23	23	16	37	51
	Antall husstander tildelt bolig i alt	150	149	129	147	85	71
	Nye husstander på venteliste, i alt	:	:	:	:	0	0
	Folkemengde i alt	27722	27835	28092	28389	28776	29220

Kilde SSB: N. Bolig - nivå 3 (K) etter region, statistikkvariabel og tid

For å si noe om hvor stor dekningsgraden for de kommunale boligene kan vi se antall disponerte boliger<sup>2</sup> opp mot antall registrerte søkere (venteliste) godkjent for kommunal bolig. Tabellen gir også en oversikt over antall utleide boliger, antall søknader og antall tildelte boliger i alt. Sistnevnte gir en indikasjon på lav gjennomstrømming. Tabell 2 viser at av 733 disponible boliger i Moss i 2010, leies det samme antall boliger ut per 31.12.2010, med andre ord er det fullt belegg. Til sammenligning hadde Kongsberg 15, Skien 3, og Halden 10 ledige kommunale boliger. Dette viser at Moss har et større press til enhver tid enn sammenligningskommunene.

Det samme året ble 99 husstander tildelt bolig<sup>3</sup>, hvilket indikerer en relativt lav gjennomstrømming av brukere, slik også informantene og ressursgruppa kommenterte. Det har bare vært en utskiftning i 13,5 prosent av boligene. Kongsberg har en utskiftningsgrad på 26 prosent, Skien har 13 prosent og Halden har 10 prosent.

<sup>2</sup>SSB og Kostra opererer med noe andre tall for kommunalt disponerte boliger enn tallmaterialet fra konkurransegrunnlaget. Vi har valgt å benytte oss av tallmateriale fra Kostra fordi sammenlikningen med andre kommuner blir enklere. Etter SSBs definisjon regnes boliger kommunen disponerer for utleie ved inngåelse av en leiekontrakt som en kommunalt disponert bolig. Tall for sykehjemsplasser og lignende der det ikke inngås leiekontrakt, er derfor ikke inkludert her. I

<sup>3</sup>Med tildelt bolig menes inngåelse av husleiekontrakt eller at husstanden har flyttet inn i boligen.

76 nye<sup>4</sup> husstander i Moss kommune sto på venteliste i 2010. Pr. 31.august 2011 var dette tallet økt til 250. Moss kommune kan derfor sies å ha en betydelig mangel på kommunale boliger. Etterspørselen er stor, og de eksisterende boligene er fullt belagt. Moss kommune har det høyeste antallet registrerte boligsøkende husstander. Dette bekrefter den bekymringen som ble uttrykt av nøkkelpersonene under intervjuene og i ressursgruppa.

**Tabell 4 Kommunalt disponerte boliger**

Kommunalt disponerte boliger		2008	2009	2010
<b>Moss</b>	Totalt disponerte boliger	754	760	733
	Kommunalt eide boliger	702	505	517
	Kommunalt innleide boliger	0	0	0
	Private boliger med kommunal.disp.rett	52	255	216
<b>Kongsberg</b>	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	370	375	366
	Kommunalt eide boliger	129	159	421
	Kommunalt innleide boliger	6	6	6
	Private boliger med kommunal.disp.rett	103	104	103
<b>Skien</b>	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	1179	1178	1236
	Kommunalt eide boliger	840	869	871
	Kommunalt innleide boliger	44	40	96
	Private boliger med kommunal.disp.rett	286	269	269
<b>Halden</b>	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	642	665	642
	Kommunalt eide boliger	129	159	421
	Kommunalt innleide boliger	289	283	0
	Private boliger med kommunal.disp.rett	224	223	221

Kilde SSB: N. Bolig - nivå 3 (K) etter region, statistikkvariabel og tid

Tabellen viser hvordan de kommunale boligene fordeler seg mellom eide, innleide og private boliger med kommunal disposisjonsrett. Som vi ser av tabellen eier Moss, i likhet med de andre kommunene, over halvparten av boligene selv, og leier disse videre ut. Moss driver derimot ingen framleie av private boliger, mens Skien kommune framleier nesten hundre boliger. Dette kan sees som et område med mulighet for å øke tilfanget av boliger. Moss kommune har imidlertid et presset boligmarked med få og dyre utleieleiligheter som vanskeliggjør situasjonen. Den samme muligheten finner vi i utleie av private boliger der kommunen står som ansvarlig leietaker for beboeren. Innenfor denne kategorien disponerer Moss kommune 216 boliger; over dobbelt så mange boliger som Kongsberg og omtrent like mange som Halden (221 boliger). Skien som den største kommunen har 269 boliger.

<sup>4</sup> Med nye husstander menes husstander som ikke bodde i en kommunal bolig på søknadstidspunktet.

### 6.3 Omsorgsboliger

Husbanken definerer omsorgsboliger som: «*Boliger som er fysisk tilrettelagt slik at beboeren etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg*» (Sosial- og helsedepartementet 1999, s.32). Dette gjelder uavhengig av alder og diagnose. Vi skiller mellom tre typer omsorgsboliger:

- Selvstendige boliger: Fullt utstyrte boliger. Boligareal 55-60 kvm.
- Boenheter i bofelleskap: Grupper av boliger, hvor den private boenheten er forholdsvis selvstendig. Boligareal: 40-55 (eks. fellesareal)
- Grupper av boliger i bokollektiv med fellesrom og felles hushold. Boligareal: 30-40 kvm med stuesone og sovesone.

Omtrent halvparten av landets omsorgsboliger (og sykehjem) ble totalrenovert eller nybygd gjennom Handlingsplan for eldreomsorgen i perioden 1998-2007 (NOU 2011:11). I *Innovasjon i omsorg* (NOU 2011: 11) oppfordres kommunene til å ta tak i de resterende boligene, som snart er klare for en oppgradering. Det skal helst skje i løpet av de ti neste årene, for å ta høyde for den forventede veksten i behov.

Husbanken stiller følgende krav til omsorgsboliger:

*«Uavhengig av boligtype og brukergruppe anbefaler Husbanken at byggene generelt skal være planlagt med tanke på bevegelseshemmede, orienterings- og miljøhemmede. De skal ha en bygningsmessig standard som gjør at de bruker lite energi til oppvarming. Omsorgsplan 2015 legger spesiell vekt på tilrettelegging for personer med demens. Samtidig må det sørges for nødvendig tilpasning til de ulike målgruppene. Det må også tas høyde for at boligene og sykehjemmene skal være arena for omfattende tjenesteyting. Derfor er hensynet til arbeidsmiljø for eventuelt personale viktig. For å forhindre brann skal alle bygninger plasseres i risikoklasse 6 og dessuten utstyres med boligsprinkling.»*

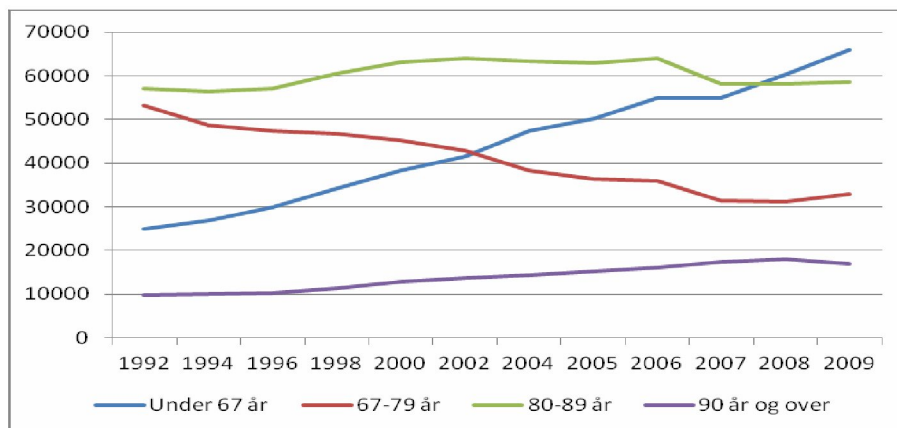
Omsorg, omsorgstjenester og omsorgsboliger omtales ofte synonymt med eldreomsorg og boliger for eldre (NOU 2011:11). I realiteten benyttes omsorgsboliger av langt fler enn bare eldre;

- Personer med demens
- Eldre med omfattende hjelpebehov
- Korttidsplasser ved avlastning og rehabilitering
- Lindrende enhet
- Botilbud for personer med sammensatte funksjonsnedsettelse

- Botilbud for barn med funksjonsnedsettelse
- Barn med store og sammensatte funksjonsnedsettelse
- Barn med utagerende atferd
- Botilbud for personer med rus og psykiske lidelser
- Rusavhengige
- Botilbud for personer med psykiske lidelser
- Boligtilbud for utviklingshemmede

De fleste ønsker å bli boende hjemme, enten ved hjelp av døgnbaserte hjemmetjenester eller tilpasning av boligen. Andre har behov for en større nærhet til tjenestene, økt oppfølging og trygghet. Som et tilbud til disse menneskene tilbyr kommunene omsorgsboliger og institusjoner med felles-areal. I motsetning til institusjon er omsorgsboliger er ikke en lovregulert bo-form, og regnes derfor som beboerens private hjem (Husbanken 2010).

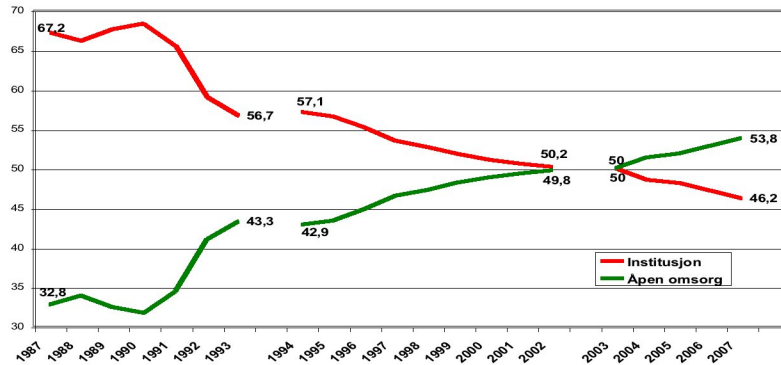
**Figur 3. Antall mottakere av hjemmetjenester etter alder på landsbasis**



Kilde: NOU 2011:11 Innovasjon i Omsorg, SSB

Av figur 3 ser vi at økningen i bruk av hjemmetjenester ikke har vært som forventet blant de over 80 år, men først og fremst av yngre brukere under 67 år. Økningen tilsvarer en fordobling fra 1992 – 2006, fra 25 000 i 1992 til 55 000 i 2006 (NIBR 2010). Dette understreker igjen det faktum at kommunal omsorgstjeneste ikke er ensbetydende med eldreomsorg. På sikt vil derfor også relevansen av å se oppfølging av samhandlingsreformen i sammenheng med sosial boligbygging.

Figur 4. De nye hjemmetjenestene



Kilde: NIBR-rapport 2010:2

Av figur 4 ser vi hvordan hjemmetjenestene har endret seg fra institusjonsomsorg til hjemmetjenester (åpen omsorg) hos brukere i ordinære hjem. En undersøkelse utført av Helsetilsynet i 2003 viste at blant brukere av hjemmetjenester i ordinær bolig hadde 80-90 prosent psykiske eller somatiske lidelser. 6 av 10 tilfeller av sykdom og skader var relatert til sentralnervesystemet (hjerneslag, multippel sklerose, følgetilstander etter omfattende skade etc.). Kun en begrenset andel av brukerne var utviklingshemmede (NIBR 2010).

Tabell 5. Kommunalt disponerte omsorgsboliger

Kommunalt disponerte omsorgsboliger totalt		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	175	175	182	182	182	182
Kongsberg	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	147	147	147	147	147	147
Skien	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	414	420	456	456	456	456
Halden	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	147	147	147	147	147	147

B: N. Bolig – nivå 3 (K) etter region, statistikkvariabel og tid

Tabell 5 viser hvor mange omsorgsboliger (kommunalt eide og privateide med kommunal disposisjonsrett) Moss kommune disponerer totalt. Tabellen viser at Moss, Kongsberg og Halden har et lavere antall kommunale omsorgsboliger enn Skien, som har hele 456 omsorgsboliger. Skien har omtrent 20 000 fler innbyggere enn de andre kommunene, likevel har de kun 3 husholdninger færre på venteliste enn Moss kommune etter tabell 3. Det kan være ulike grunner til dette både sosiale og boligpolitiske. Moss har 182 om-



sorgsboliger, 35 boliger mer enn Kongsberg og Halden som har omtrent samme antall innbyggere.

**Tabell 6. Kommunalt disponerte omsorgsboliger i Mosseregionen**

Kommunalt disponerte omsorgsboliger totalt, Mosseregion		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	175	175	182	182	182	182
Råde	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	34	34	34	34	34	34
Rygge	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	79	81	81	81	81	81
Våler	Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	33	33	33	33	33	33
Totalt		321	323	330	330	330	330

Kilde SSB: N. Bolig – nivå 3 (K) etter region, statistikkvariabel og tid

Tabell 6 viser en oversikt over antall omsorgsboliger kommunene i Mosseregionen disponerer separat og totalt. Ettersom Moss er en mye større kommune enn Råde, Rygge og Våler er det naturlig at den har et høyere antall. Vi ser en økning fra 2006 til 2007 med 7 omsorgsboliger i Moss kommune. Kommunen har ikke tilegnet seg flere boliger de siste fire årene, men prosjekteringen av 54 nye boliger i et bo- og servicesenter ferdigstilles i 2012. Rygge har det høyeste befolkningstallet i Mosseregionen etter Moss og det nest høyeste antallet omsorgsboliger.

## 6.4 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Målgruppene for de kommunale boligene regnes som *vanskeligstilte på boligmarkedet*. Alt fra dårlig økonomi, funksjonsnedsettelse, psykiske lidelser og/eller rusmiddelmisbruk, manglende språk og kunnskap til forhold ved boligmarkedet som pris, tilgjengelighet og diskriminering kan danne grunnlag for at noen kan regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet (St.meld nr. 23 (2003-2004)). Vanskeligstilte på boligmarkedet kan deles inn i tre grupper:

1. *Vanskeligstilte med uløste boligsosiale problemer*: Person eller husstand som ikke er i stand til å skaffe eller opprettholde et akseptabelt boforhold, og som ikke har mottatt hjelp.
2. *Vanskeligstilte med delvis løste problemer*: Person eller husstand som ikke er i stand til å skaffe eller opprettholde en akseptabel bosituasjon, som har mottatt hjelp, men som fremdeles har et boligsosialt problem.
3. *Vanskeligstilte som har fått løst sitt boligsosiale problem*: Person eller husstand som ikke er i stand til å skaffe eller opprettholde en akseptabel bosituasjon, som har fått nok hjelp og løst sitt boligsosiale problem (NOU 2011:15)

**Tabell 7. Registrerte boligsøkende etter behovskategori<sup>5</sup>**

Registrerte boligsøkende etter behovskategori		2009	2010
<b>Moss</b>	Nye husstander på venteliste, i alt	68	76
	Antall flyktninger på venteliste	14	:
	Antall med behov for tilrettelagt bolig, på venteliste	14	:
	Antall med psykiske lidelser, på venteliste	5	15
	Antall rusmiddelmisbrukere på venteliste	15	20
	Antall rusmiddelmisbrukere med psykiske lidelser, på venteliste	:	10
<b>Kongsberg</b>	Nye husstander på venteliste, i alt	60	60
	Antall flyktninger på venteliste	:	:
	Antall med behov for tilrettelagt bolig, på venteliste	51	56
	Antall med psykiske lidelser, på venteliste	:	:
	Antall rusmiddelmisbrukere på venteliste	:	:
	Antall rusmiddelmisbrukere med psykiske lidelser, på venteliste	7	:
<b>Skien</b>	Nye husstander på venteliste, i alt	30	73
	Antall flyktninger på venteliste	4	15
	Antall med behov for tilrettelagt bolig, på venteliste	:	7
	Antall med psykiske lidelser, på venteliste	:	8
	Antall rusmiddelmisbrukere på venteliste	4	19
	Antall rusmiddelmisbrukere med psykiske lidelser, på venteliste	:	11
	Antall med andre problemer, på venteliste	14	13

Kilde SSB: N. Bolig – nivå3 (K) etter region, statistikkvariabel og tid.

Tabellen viser hvordan de ulike gruppene av vanskeligstilte fordeler seg. Mennesker med andre problemer defineres som mennesker med «andre problemer» enn psykiske lidelser og rus.

## 6.5 Personer med rusproblemer eller alvorlig psykisk lidelse

Tabell 7 viser også at omtrent halvparten av de registrerte boligsøkende i Moss kommune faller inn under kategoriene psykiske lidelser og/eller rusmiddelmisbruk. Den samme gruppen er dominerende også for Skien kommune.

Personer med rusproblemer og/ eller psykiske lidelser utgjør den største gruppen av mennesker på «venteliste» etter kommunalbolig, og det er også den gruppen som i størst grad ble framhevet av informantene og ressursgruppa.

<sup>5</sup> Tall for Halden ikke registrert i Kostra



Personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser utgjør en sammensatt gruppe, hvor det i forhold til bolig kan skilles mellom mennesker i en positiv utvikling og en negativ utvikling. Rusmisbruket skaper problemer både i forhold til å beholde og til å anskaffe egen bolig. Mange gjennomgår en såkalt negativ boligkarriere, og noen ender opp som bostedsløse. Behovene for hjelp vil variere fra økonomisk støtte til døgnkontinuerlig oppfølging, og tilsvarende vil behovene for ulike typer boliger variere etter målgruppe.

For noen vil «eierlinjen» kunne virke motiverende på boevne og atferd, og være det klart beste alternativet. Det forutsettes imidlertid at det vil være behov for støtte fra første fase i prosessen. Kommunen må derfor ha tilgjengelige ressurser med kompetanse på området, og en oversikt over hvordan de ulike økonomiske virkemidlene virker og kan kombineres for å få flere inn på boligmarkedet (Husbanken 2007).

For andre kan boligeie være en dårlig løsning. Noen er ikke i stand til å ta på seg det generelle og økonomiske ansvaret ved å eie en bolig, heller ikke ved bistand og støtte. For dem kan dette være en ytterligere belastning og ha en negativ innvirkning. I slike tilfeller kan leie av kommunale eller private boliger, eller plass i omsorgsbolig/ institusjon, være en riktigere løsning. Ulempen vil likevel være usikkerheten rundt en eventuell forflytning til en annen kommunal bolig, endring i leiekostnader osv. Et helhetlig hjelpeapparat er for mange i denne gruppen helt grunnleggende for å kunne bo i egen/leid bolig (Husbanken 2007)

26 kommuner deltok i Tillitspersonforsøket som pågikk fra 2008 til 2011. Prosjektet innebar tett individuell oppfølging av mennesker med rusrelaterte problemer. Tillitspersonen skal fungere som en bro mellom bruker, tjenester og sektorer, og samhandlingen av blitt betydelig styrket i samtlige av de 26 deltakerkommunene. Fokus på oppsøkende virksomhet og individuell tilpassning og tilrettelegging var avgjørende for det positive resultatet.

## **6.6 Flyktninger/ innvandrere**

Det er opp til hver kommune hvor mange flyktninger de ønsker å ta i mot. I 2009 hadde Moss kommune en målsetting om bosetting av 30 – 40 flyktninger. På grunn av manglende egnede boliger var ikke dette mulig. Det er generelt mange flaskehalsar forbundet med arbeidet med bosetting av flyktninger. Mangelen på egnede boliger er et gjennomgående problem for mange

norske kommuner. Enslige innvandrere pekes på som en særlig utfordring. En boligmasse bestående av relativt få rom gir grunn til å tro at det også er mangel på tilfredsstillende boliger for familier. Moss kommune har i tillegg et presset, privat leiemarked. Gruppen av flyktninger og innvandrere utgjør derfor en potensielt økende andel av søkermassen for boligsosial støtte.

**Tabell 8. Innvandring 2005-2010**

Innvandring	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	210	271	380	402	415	407
Råde	37	37	62	55	45	81
Rygge	68	81	133	139	144	120
Våler	25	22	35	68	38	69

Kilde: SSB: Tabell: 05426: Innvandring, utvandring og nettoinnvandring (K)

Tabell 8 viser tallene for innvandring generelt i Mossregionen fra 2005 til 2010. For Moss ser vi en fordobling fra 2005 til 2009 og en nedgang med 8 innvandrershusstander fra 2009 til 2010.

**Tabell 9. Befolkningsframskriving innvandrere 2011– 2030**

Innvandring	2011	2015	2020	2030
Moss	3090	4150	5250	6620
Råde	710	970	1230	1550
Rygge	1470	1880	2300	2780
Våler	470	620	790	1010
Mosseregion	5470	7620	9570	11960

Grunnlagsmateriale: SSB: Tabell: 08826: Framskrevet antall innvandrere etter landbakgrunn og botid (K).

Tabell 9 viser en befolkningsframskriving for innvandring i Mossregionen frem til 2030 og viser en stadig økning i antall innvandrere fram mot 2015. Det er grunn til å understreke at det er stor usikkerhet forbundet med befolkningsframskrivninger og i hvilken grad forutsetningene vil treffe den faktiske utviklingen framover – spesielt i forhold til innvandring.

Det kan være store forskjeller mellom flyktninger og innvandrere fra ulike land. De har ulike kulturer, levevaner, livserfaringer og behov. Kulturelle forskjeller kan utgjøre tilleggsdimensjoner knyttet til boligsosial oppfølging,

selv om ikke slike forskjeller skal overdrives. Islamsk lov forbyr for eksempel muslimer å betale renter, hvilket kan gjøre et boliglån vanskelig. Mange muslimer forblir derfor på leiemarkedet hele sitt liv.

I 2009 hadde Moss 12 nyinnflyttede flyktningehusstander, i 2010 gikk antallet ned til 9 husstander.

## 6.7 Boliger til brukere med behov for tilrettelagte boliger

En undersøkelse av levekår for utviklingshemmede viser at i Norge eier hver femte person boligen sin, mens kun 1 av 10 utviklingshemmede gjør det samme (Tøssebro og Lundebj 2002). Etter NOU 2011:15 *Rom for alle*<sup>6</sup> er det «et viktig prinsipp å tilstrebe integrering i ordinære bomiljø for personer med redusert funksjonsevne og helseplager. Hvilke modeller for boform og lokalisering som benyttes har betydning for sosial inkludering». Det skiller videre mellom samlokaliserte boliger som er boliger i samme bolig eller i nærheten av hverandre, bofelleskap med selvstendige boliger i samme hus med fellesareal, bokollektiv med felles stue og kjøkken (NOU 2011:5 9.2.7). Den samme undersøkelsen viste at kun 21 prosent bor i selvstendig bolig (Tøssebro og Lundebj 2002). Eksempelsamlingen viser at det i mange tilfeller er et rigid og robust system som møter en, og som man i dag må kjempe mot for å oppnå målet om egen bolig, men den viser også at det nytter. Felles for de ni personene har vært engasjerte foreldre, som har hatt sterke meninger om hva som er et godt liv for sitt barn, satt seg mål og ikke gitt seg før de er oppnådd. Et godt samarbeid med aktuelle instanser har også vært av stor betydning. Finansieringen ble gjort gjennom startlån og etableringstilskudd fra kommunen (en gunstig boliglån- og tilskuddsordning kommunen administrerer på vegne av Husbanken), Husbankens grunnlån og i noen tilfeller kombinert med noe egenkapital.

Moss kommune rommet tidligere Orkerød, en sentralinstitusjon for utviklingshemmede. Med innføringen av Ansvarsreformen i 1991 valgte mange av beboerne ved Orkerød å bosette seg i kommunale boliger i Moss kommune, i kommunale boliger. I tillegg ønsker en stor del hjemmeboende utviklingshemmede å flytte hjemmefra.

---

<sup>6</sup> kap.9.2.7

**Tabell 10. Antall nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig. Enhet: Husstander**

Antall nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig		
Kommune	2009	2010
Moss	8	36
Råde	:	:
Rygge	18	10
Våler	19	:
Mosseregionen totalt:	45	46

SSB Statistikkbanken 05.03 Bolig boforhold. Tabell 04695 N.Bolignivå 3 (K)

Tabell 10 viser hvor mange personer med behov for tilrettelagt bolig som for første gang har flyttet inn i en kommunal bolig. Personer med behov for tilrettelagt bolig er for eksempel eldre, utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede. Moss kommune har naturlig nok den største andelen, og vi ser også at denne økte sterkt fra 2009 til 2010.

Av de totalt 733 kommunale boligene som Moss disponerte i 2010 var 182 boliger tilrettelagt for rullestolbrukere. At en bolig er tilgjengelig for rullestolbrukere innebærer at rullestolbrukeren på egen hånd kan komme seg fram til boligen, inn i boligen og ha tilgang til nødvendige rom inne i boligen. I kommunale boliger bør det i større grad også fokuseres på tilrettelegging knyttet til sansetap som syn, hørselen og orienteringsevne, og redusert bevegelsesevne generelt.

**Tabell 11. Antall kommunale boliger tilrettelagt for rullestolbrukere**

Tabell 10. Antall kommunale boliger tilrettelagt for rullestolbrukere							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Moss	175	175	182	182	182	182	182
Råde	34	34	34	34	34	34	34
Rygge	79	81	81	81	81	81	81
Våler	33	33	33	33	33	33	33
Totalt	321	323	330	330	330	330	330

Kilde: SSB Tabell: N. Bolig – nivå 3 (K)

## 6.8 Boliger til personer i akutt bolignød

I henhold til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27 plikter kommunene å finne et midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. Tilbudet er ment å løse akutt bostedsløshet, når en person ikke har et sted å sove eller oppholde seg det neste døgnet. Årsaker kan være akutt oppståtte situasjoner som samlivsbrudd, utkastelse og brann. Et midlertidig botilbud, er som navnet tilsier ikke ment som en varig løsning. Det legges vekt på at et midlertidig botilbud også skal være et *egnet* botilbud<sup>7</sup>. Tabell 9 viser i hvilket omfang midlertidige botilbud og plasseringer benyttes.

Tabell 12. Midlertidige botilbud<sup>8</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	Antall husstander i midlertidige botilbud, i alt	11	11	8	34	17	29
	Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander i natthjem	:	:	:	:	0	0
Kongsberg	Antall husstander i midlertidige botilbud, i alt	5	2	5	4	3	5
	Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	0	3
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud	:	:	:	:	1	0
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander i natthjem	:	:	:	:	0	0
Skien	Antall husstander i midlertidige botilbud, i alt	0	75	56	83	20	18
	Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	17	18
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander med barn i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder	:	:	:	:	0	0
	Antall husstander i natthjem	:	:	:	:	67	27

I 2010 ser vi at det var 29 husstander i et midlertidig botilbud i Moss kommune. Av tabellen ser vi en økning på 11 husstander i midlertidig botilbud fra 2005 til 2010. Samtidig ser vi at antallet har variert i mellomtiden, og blant annet gikk ned til 8 i 2007 og opp til 34 i 2008. For 2010 oppgis det at det er tilbrakt 599 døgn i midlertidig botilbud, som betyr et snitt på 21 dagers opphold.

## 6.9 Utkastelser

Astrup og Holm (Sørvoll 2009) viser i sin studie til fire kategorier av mennesker som har en tendens til å komme i en utkastelsessituasjon:

- Personer med liten betalingsevne og kaotisk økonomi
- Rusmisbrukere
- Personer med psykiske lidelser
- Personer med en kombinasjon av psykiske lidelser og rusmiddel-misbruk.

<sup>7</sup><http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Midlertidig+botilbud>).

<sup>8</sup> På grunn av manglende rapportering til Kostra er ikke Halden inkludert her.

Gjennom flere år hadde Moss kommune et høyt antall begjæringer om utkastelse (fravikelser) og et høyt antall utkastelser ble gjennomført. Moss toppet gjennom flere år statistikken over flest begjærte og gjennomførte utkastelser i Østfold. I de ti første månedene av 2007 sto Moss for nesten 30 prosent av alle begjærte utkastelser i Østfold selv om kommunen bare har 10 prosent av fylkets befolkning. Fravikelse av fast eiendom innebærer at leieforholdet avsluttes ved at leietaker blir kastet ut fra boligen/lokalet.

Disse høye tallene innebærer store menneskelige og økonomiske kostnader. Erkjennelsen av at dette var et stort sosialt problem førte til opprettelsen av "Prosjekt Kontra Utkastelse", som ble opprettet i 2007 med finansiering fra Husbanken. Formålet med prosjektet var å begrense omfanget av utkastelser og begjæringer om utkastelse. I januar 2008 ble det innført nye rutiner i sosialtjenesten for oppfølging av personer i faresonen for fravikelse. Det ble gitt økonomisk hjelp, informasjon, råd og veiledning med det resultat at både antall begjæringer og antall gjennomførte utkastelser ble redusert i prosjektperioden. Det refereres for øvrig til "Prosjekt Kontra Utkastelse" – Sluttrapport pr.31.12.08, Moss kommune.

**Tabell 13. Moss tingrett: tvangssalg og fravikelser**

Moss	Avsluttet tvangssalg		Avsluttede fravikelser	
	Innreg- istrert tvangssalg	Innreg- istrerte fravikelser		
2008	191	114	12	13
2009	276	262	12	10
2010	377	333	22	12

Kilde: Ingvild Dahl, Namsmannen Moss

Tabell 13 viser tvangssalg av fast eiendom og borettsandeler. Tvangssalgene omfatter også utkastelser (fravikelser), etter § 11-14. Namsmannen og Moss Tingrett deler på avgjørelser om utkastelser etter § 13-2 a-c (Namsmannen) og § 13-2 d-e (Moss Tingrett). Namsmannen i Moss oppgir at de i 2009 avsluttet 103 utkastelser, i 2010 avsluttet de 135 utkastelser, mens de til og med september 2011 har avsluttet 84 utkastelser. 1.januar 2008 ble det innført nye rutiner for oppfølging i bolig i sosialtjenesten. Den innebar en tettere oppfølging og dialog med både leietaker og utleier for å få ned antallet utkastelser. Tabellen viser at antallet utkastelser igjen har steget.



**Tabell 14. Fravikelser (utkastelse) pr. 31.12.2011**

Fravikelser pr. 31.12.2010												
Driftsenhet:	2007			2008			2009			2010		
	Mottatt	Gj.ført	I prosent	Mottatt	Gj.ført	I prosent	Mottatt	Gj.ført	I prosent	Mottatt	Gj.ført	I prosent
Vansjø	17	9	53 %	24	7	29 %	31	11	35 %	24	11	46 %
Moss	88	20	23 %	109	15	14 %	110	26	24 %	131	26	20 %
SUM ØPD:	105	29	28 %	133	22	17 %	141	37	26 %	155	37	24 %

Kilde: Monica lægreid, Namsfogdkontoret

## 6.10 Samlet vurdering av boligstatistikken

Prisnivået på det private boligmarkedet i Moss kommune er høyt sammenlignet med de andre kommunene i Mosseregionen. Prisene er likevel lavere enn i Oslo. Dette har skapt en tilflyttingsstrøm av mennesker som ønsker å bo sentralt i en større by, og i nærhet av hovedstaden, men som ikke har råd til å bosette seg i Oslo. De høye boligprisene har ført til en økt etterspørsel etter utleieboliger, noe som har bidratt til å presse prisene ytterligere opp.

Kommunen har totalt 76 husstander på venteliste for kommunal bolig. Det er flere husstander enn noen av sammenligningskommunene, inkludert Skien som har 20 000 flere innbyggere. Den største gruppen mennesker på venteliste er personer med rus- og/ eller psykiske problemer (45 husstander). En stor andel av befolkningen i Moss kommune er innvandrere, og mange av disse har problemer med å skaffe og beholde egen bolig. Kommunen har heller ikke nok egnede boliger til å nå de politiske målene om bosetting av flyktninger som settes årlig. Det kommer også tydelig frem av tall fra namsmannen at utkastelsesproblematikken igjen har økt, etter at prosjekt «Kontra Utkastelse» ble avsluttet.

## 6.11 Økonomiske virkemidler

En viktig del av de boligsosiale virkemidlene er de som tilbys av staten gjennom Husbankens økonomiske virkemidler; *startlån*, *bostøtte* og *boligtilskudd*. Ansvaret for tildelingen av tilskuddene har i stadig større grad blitt overført til kommunene. De økonomiske virkemidlene kan alene og samlet sett, bidra til at flere personer blir boende i egen bolig, og at flere gis mulighet til å etablere seg i eierforhold på boligmarkedet.

For å oppnå maksimal effekt av de økonomiske virkemidlene er det viktig å ha en forståelse av hvordan de ulike virkemidlene virker. Nedenfor følger en

gjennomgang av aktuelle virkemidler og tilskudd for privatpersoner og kommune.

### 6.11.1 Startlån

Startlån er en behovsprøvd økonomisk ordning, der Husbanken tildeler kommunene midler som de fordeler til personer/ husstander med behov for støtte. Det er hver enkelt kommune som bestemmer hvem som skal tildeles startlån, og hvor stort det skal være. Personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet kan søke startlån. Dette gjelder først og fremst unge i etableringsfasen, enslige forsørgere, barnefamilier, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktinger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag<sup>9</sup> og andre vanskeligstilte husstander. Forutsetninger for å gi startlån er at personen:

- har problemer med finansiering av bolig i privat bank
- er i stand til å betale renter og avdrag på lånet, samtidig som personen har nok midler til å dekke andre økonomiske utgifter.
- 

I tillegg stilles det krav om at boligen skal ligge i kommunen som gir startlånet og at den skal være rimelig i forhold til prisnivået for området, samt være egnet for husstanden. Startlån gis til:

- kjøp av bolig (enten full- eller toppfinansiering)
- økonomisk hjelp til å bli boende i en bolig
- refinansiering av lån
- utbedring/tilpasning av boligen
- bygge bolig
- toppfinansiering

---

<sup>9</sup> Personer som ikke er norske statsborgere, kan også søke startlån.



**Tabell 15. Startlån; gjennomsnittsbeløp, tildelt beløp og antall boliger tildelt startlån**

Tabell: Startlån		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moss	Gjennomsnittsbeløp for startlån videretildelt av kommunen, i kroner	636825	708516	554960	870860	954067	790524
	Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	25473000	21964000	13874000	43543000	42933000	33202000
	Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	40	31	25	50	45	42
Kongsberg	Gjennomsnittsbeløp for startlån videretildelt av kommunen, i kroner	442000	431552	499042	463538	452667	360057
	Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	21216000	12515000	11977000	12052000	13580000	12602000
	Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	48	29	24	26	30	35
Skien	Gjennomsnittsbeløp for startlån videretildelt av kommunen, i kroner	363662	400095	426547	567709	564809	674958
	Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	29093000	25206000	22607000	31224000	38407000	47922000
	Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	80	63	53	55	68	71
Halden	Gjennomsnittsbeløp for startlån videretildelt av kommunen, i kroner	378493	338519	395854	509930	404736	563729
	Beløp til startlån videretildelt av kommunen, i kroner	26116000	18280000	19001000	21927000	36831000	54118000
	Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån	69	54	48	43	91	96

Vi ser av tabell 15 at Moss ligger høyere enn alle sammenligningskommunene i forhold til gjennomsnittsbeløp for startlån. Boligprisene i Moss kommune ligger høyere enn resten av kommunene i Østfold. Moss ligger nesten 200 000 kr over Kongsberg som ligger nest øverst på lista. Skien, som er den største kommunen, ligger nederst med kun 36 3662 kr, men har til gjengjeld tildelt 80 husstander midler, dobbelt så mange som Moss. Skien kommune har også det høyeste utbetalte beløpet til startlån med nesten 30 millioner, omtrent 4,5 millioner mer enn Moss. Moss kommune betaler mer i startlån til færre husstander, mens Skien betaler mindre beløp til flere husstander.

### 6.11.2 Bostøtte

Dersom en husstand har høye boutgifter og lave inntekter, kan husstanden søke Husbankens bostøtteordning hos kommunen (NAV). Den statlige bostøtten skal fungere som et sikkerhetsnett, dersom en husstand av ulike årsaker får reduserte inntekter og/ eller økte boutgifter. Bostøtten skal bidra til å opprettholde en god bosituasjon med rimelige boutgifter over tid.

Alle over 18 år, unntatt studenter og vernepliktige, kan søke bostøtte. Støtten gis til *selvstendige helårs* boliger, med egen inngang, bad, toalett og rom for matlaging, seng og sittegruppe. Kommunale boliger er fritatt fra disse forutsetningene.

Det finnes en inntektsgrense for hvor høy inntekt man kan ha for motta bostøtte. Denne grensen ligger under fattigdomsgrensen, og øker med antallet personer i boligen. Veiledende inntektsgrenser er

- 179 000kr for en person
- 201 000 kr for to personer
- 246 000kr for fire personer

Det finnes en øvre grense for boutgifter, *boutgiftstak*. Det tas ikke hensyn til utgifter over boutgiftstaket i beregning av bostøtte.

**Tabell 16. Bostøtte etter antall søkere, mottakere og utbetalt sum**

Tabell: Bostøtte: antall søkere, mottakere og utbetalt							
Kommune	Årstall	Innvilget	Søknader	Utbetaling	Folketall	Kroner per innbygger	Antall mottakere per 1000 innbyggere
Moss	2009	1320	1646	25291129	29588	855	45
	2010	1439	1577	29423276	30030	980	48
Kongsberg	2009	574	738	10851713	24381	445	24
	2010	618	721	12106836	24714	490	25
Skien	2009	1845	2553	32262212	51359	628	36
	2010	2144	2211	39591836	51668	766	41
Halden	2009	1225	1619	20454197	28389	720	43
	2010	1363	1485	24793701	28776	862	47
Råde	2009	143	192	2726677	6790	402	21
	2010	153	179	3030699	6882	440	22
Rygge	2009	314	399	5444756	14105	386	22
	2010	350	388	6442975	14293	451	24
Våler (Østf.)	2009	102	147	1743090	4437	393	23
	2010	109	130	2009541	4472	449	24

Kilde: Husbanken

Av tabellen ser vi at av 1577 søknader, ble 1439 innvilget til totalt 29.423 276 kr. Det tilsvarer over 20 400 kr utdelt i gjennomsnitt per søknad. Moss har omtrent like mange utbetalinger som Halden i forhold til søknader, innvilgede søknader og utbetaling.

### 6.11.3 Boligtilskudd for privatpersoner og kommuner

Privatpersoner kan søke om fire typer boligtilskudd:

- etablering i egen bolig
- tilpasning av egen bolig
- refinansiering av lånegjeld
- prosjektering

#### **6.11.4 Tilskudd til etablering i egen bolig**

Tilskuddet skal bidra til å skaffe en tilfredsstillende bolig for vanskeligstilte, og sikre at de blir boende. Tilskuddet benyttes stort sett sammen med startlån som en toppfinansiering (NOU 2011: 15), og er sterkt behovsprøvd. Kun de mest vanskeligstilte kan derfor regne med å få tilskudd. Tilskuddet gis kun enkeltpersoner, og tildeles tidligere bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og økonomisk vanskeligstilte. Det er opp til hver enkelt kommune om de ønsker å forvalte ordningen, og Husbanken prioriterer blant søkerkommunene. I 2010 lå gjennomsnittstilskuddet på 225 000 kr, årlig får rundt 15000 husstander tilskudd.

#### **6.11.5 Tilskudd til tilpasning av egen bolig**

Personer med nedsatt funksjonsevne kan søke om tilskudd til tilpasning av bolig. Med tilpasning menes å gjøre boligen egnet for å ivareta spesielle behov for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet tildeles personer/husstander med en varig lav inntekt, men som klarer å betjene lån. Ordningen er sterkt behovsprøvd og det er derfor kun de mest vanskeligstilte som kan regne med å få dette tilskuddet.

#### **6.11.6 Tilskudd til refinansiering av lånegjeld**

Personer som har problemer med å beholde boligen sin, på grunn av betalingsproblemer, kan søke kommunen om tilskudd til refinansiering av lånegjeld. I slike tilfeller bør det søkes startlån og/ eller tilskudd til refinansiering av gjeld. Dette er særlig aktuelt i tilfeller hvor boligen er egnet for et spesielt behov, slik at kommunen vurderer det best at husstanden får bli boende. En forutsetning er at denne refinansieringen, eventuelt i kombinasjon med andre tiltak – skal øre til en varig løsning av de økonomiske problemene relatert til bolig. Tilskuddet tildeles personer/ husstander med en varig lav inntekt, og er sterkt økonomisk behovsprøvd.

#### **6.11.7 Tilskudd til prosjektering**

Personer med behov for spesialtilpasning av bolig, kan søke om tilskudd til profesjonell prosjekteringshjelp (av for eksempel arkitekt). Tilskuddet kan dekke utgifter inntil 12 000kr, i enkelte tilfeller høyere. Det kan også søkes om tilskudd til planlegging av prosjektering, også dette for inntil 12 000 kr. Tilskuddet tildeles funksjonshemmede og personer med behov for tilpasning

av bolig, og selve prosjekteringen skjer i samråd med kommunens boligkonsulent eller ergoterapeut.

**Tabell 17. Boligtilskudd**

Tabell : Boligtilskudd		2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Moss</b>	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	20	19	19	13	16	16
	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	24	10	5	8	:	10
	Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kroner	3159440	4636350	3462948	3219477	3500834	3461278
	Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kroner	682000	299000	161000	204000	:	784000
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til etablering, i kroner	157972	244018	182260	247652	218802	216330
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til tilpasning, i kroner	28417	29900	32200	25500	:	78400
<b>Kongsberg</b>	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	10	5	10	8	5	5
	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	18	9	11	8	:	4
	Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kroner	1094000	445000	2172000	880000	455000	2750000
	Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kroner	415000	231000	457000	317000	:	95000
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til etablering, i kroner	109400	89000	217200	110000	91000	550000
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til tilpasning, i kroner	23056	25667	41545	39625	:	23750
<b>Skien</b>	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	42	44	35	29	38	38
	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	73	50	73	54	:	58
	Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kroner	2017000	3172000	3140000	3508000	5409000	3952000
	Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kroner	1492000	1420000	1658000	1963000	:	1900000
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til etablering, i kroner	48024	72091	89714	120966	142342	104000
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til tilpasning, i kroner	20438	28400	22712	36352	:	32759
<b>Halden</b>	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	50	46	43	36	45	40
	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning	32	41	51	33	:	0
	Beløp til boligtilskudd til etablering videretildelt av kommunen, i kroner	2514441	1952018	2337311	1529663	4033803	2817794
	Beløp til boligtilskudd til tilpasning videretildelt fra kommunen, i kroner	498000	1129000	1692000	1501000	:	0
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til etablering, i kroner	50289	42435	54356	42491	89640	70445
	Gjennomsnittsbetøp for boligtilskudd til tilpasning, i kroner	15562	27537	33176	45485	:	

SSB: Tabell: 04695: N. Bolig – nivå 3 (K)

Tabell 17 gir en oversikt over antall boliger og beløp som har mottatt ulike former for boligtilskudd i Moss kommune og sammenligningskommunene. Kun 26 boliger totalt er godkjent for tilpasning/ etablering. Dette kan være en indikasjon på at behovsprøving utelukker mange søkere, eller at det ikke søkes i stor nok grad.

## 6.12 Tilskuddsordninger for kommunalt prosjektarbeid

Kommunen kan også søke om tilskudd:

- Tilskudd til å fremskaffe flere utleieboliger
- Investeringsstilskudd
- Kompetansetilskudd:
  - Boligsosialt kompetansetilskudd
  - Kompetansetilskudd for bærekraftig bolig- og byggkvalitet.

### 6.12.1 Tilskudd til utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til å skaffe flere tilpassede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken prioriterer de kommunene som kan dokumentere størst nettotilvekst av utleieboliger, og hvordan tilskuddet vil bidra til å skape en mer egnet boligmasse. De vanskeligstilte gruppene som prioriteres i første omgang er boligtiltak for flyktninger, bostedsløse, personer med behov for oppfølgingstjenester, vanskeligstilte med barn i gode bomiljøer for barn.

Tilskuddet overstiger normalt ikke mer enn 20 prosent av prosjektkostnadene, men kan i noen tilfeller økes til 40 prosent når boligene skal benyttes til å motvirke bostedsløshet, eller benyttes av personer med omfattende hjelpebehov.

### 6.12.2 Investeringsstilskudd

Dette tilskuddet skal motivere kommunene til å forbedre og øke antallet plasser i sykehjem og omsorgsboliger. Tilskuddet vil komme personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester til gode; personer med utviklingshemming, langvarige somatiske lidelser, psykiske og sosiale problemer, rusmiddelmisbruk og eldre. For at kommunene skal kunne utnytte tilskuddet maksimalt, er det utarbeidet et notat<sup>10</sup> av KS- Advokatene som skal veilede kommunene. Notatet omhandler særlig bruken av eksterne aktører i utbyggingen av omsorgsboliger, regelverk og handlingsrommet kommunen må forholde seg til. Styrkingen av tilskuddet i mai 2011, har ført til en økt etterspørsel blant kommunene.

### 6.12.3 Boligsosialt kompetansetilskudd

Formålet med boligsosialt tilskudd er å øke kompetansen innen boligsosialt arbeid og formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt.

Tilskuddsordningen skal bidra til en:

- Kunnskapsutvikling om boligsosialt arbeid ved forsøksprosjekter, forskning og utredning.
- Boligsosial planlegging og gjennomføring av boligsosial politikk i kommunene.

---

<sup>10</sup> <http://www.husbanken.no/~media/Simpleupload/2011/9/19/KSadvokatene2.ashx>

- Formidling av kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy, og annet til aktørene på boligmarkedet.
- Kunnskapsutvikling om offentlig boligpolitikk og boligmarkedet.

Kommuner med prosjekter med overføringsverdi prioriteres.

#### **6.12.4 Kompetansetilskudd for bærekraftig bolig- og byggkvalitet**

Formålet med dette tilskuddet er å øke kompetansen innen miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder.

Tilskuddsordningen skal bidra til en:

- Kunnskapsutvikling, formidling av informasjon om energibruk og miljøvennlige løsninger i boliger og bygg, støtte til forsøksprosjekter
- Kompetanseutvikling, støtte til forsøksprosjekter og formidling av informasjon om tilgjengelighet og universell utforming i boliger, bygg og uteområder.
- Kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap om et bærekraftig bomiljø og byggeskikk.

#### **6.13 Fra leie til eie**

Fra statens side er det ønskelig med en mer aktiv tilnærming til arbeidet med at flest mulig skal eie sin egen bolig. Dette aktualiserer også problemstillingen for Moss kommune, i tillegg til at en bevisst prioritering av dette vil kunne avhjelpe situasjonen når det gjelder lav sirkulasjon for kommunale boliger. Konjunkturer, flyttestrømmer, sentraliseringstendenser og demografiske endringer i boligmarkedet styrer i stor grad hvem som blir vanskeligstilte på boligmarkedet og bidrar til å styrke de økonomiske skillelinjene i samfunnet (NOU 2011:15). Ofte vil det av ulike grunner være mer lønnsomt å eie enn å leie, både for privatpersoner og kommunen. Vanligvis er det rimeligere å eie enn å leie (NOU 2011:15), særlig i forhold til skattereglene. Boligeiere får i tillegg muligheten til å bygge opp egenkapital over tid ved å betale avdrag på boliglånet, mens leietakere månedlig betaler noe av det samme beløpet uten at det gir dem noe ekstra.

Bortsett fra de rent økonomiske fordelene ved å eie egen bolig er det også en del sosiale fordeler forbundet med boligeie. Sosiale gevinster som at man deltar og engasjeres i et bomiljø kommer også naboer til gode, og fører til en sosial integrering. Det gir en fornyet selvspekt, og nærere forbindelse til og deltakelse i lokalsamfunnet (NOU 2011: 15). I tillegg er det som oftest slik at mennesker som bor og eier tar bedre vare på boligen enn de som bor og leier, fordi de vil få et større tap ved slitasje/ manglende vedlikehold. Det er i tillegg større mulighet for stabile og trygge boforhold ved eie, enn i leiemarkedet både privat og kommunalt. Det er en usikkerhet ved aldri å vite om leien øker, eller man «plutselig» må ut av leiligheten av ulike årsaker, og særlig for vanskeligstilte kan dette bli en belastning. Den viktigste forutsetningen for en raskere gjennomstrømming fra leie til eie er en konsekvent kartlegging av nye leietakeres boevne og en like konsekvent oppfølging av personer med potensiale for å bli eiere.

Det er likevel ikke slik at boligeie er den beste formen for alle, i alle tilfeller. Vanskeligstilte personer har ofte dårligere økonomi og et begrenset økonomisk handlingsrom, i tillegg til at mange lever i en såkalt «uavklart» situasjon i forhold til veien videre. I slike tilfeller kan det lønne seg å leie over lengre tid (NOU 2011:15). Det er særlig tre forhold som vanskeliggjør boligeie for vanskeligstilte:

1. Økonomi: Boligprisene har økt betraktelig, og uten betjeningsevne innvilges ikke lån. Gjeld må sees opp mot husstandens inntekt. Etter finansrådets retningslinjer for bankers lånepraksis bør ikke samlet gjeld bør overstige mer enn tre ganger samlet bruttoinntekt, og låntaker bør finansiere 10 prosent av kjøpesummen selv. For startlån stilles det ikke krav om egenkapital.
2. Kompetanse: Det krever kompetanse og kunnskap for å forvalte egen økonomi og bolig. Mange trenger assistanse og oppfølging til alt fra kjøp, vedlikehold av bolig og økonomistyring.
3. Tilgjengelighet: Svært mange personer har i dag behov for en tilrettelagt bolig, og har derfor begrensede valgmuligheter på boligmarkedet. Ofte må det gjøres tilpasninger av en eksisterende bolig, og i den grad personen må finansiere dette arbeidet selv, kan terskelen for å eie egen bolig bli ekstra høy.

Det store flertallet av innbyggerne i Moss eier sine egne boliger. De vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunale boliger blir samtidig ofte boende lenge i de kommunale boligene og kommunen har ikke en spesielt aktiv politikk for omsetning av kommunalt eide boliger eller for å bistå leietakere av

kommunale boliger med kjøp av egen bolig. I 2009 solgte kommunen 2 kommunale boliger til leietakeren, i 2010 ble ingen boliger solgt.



## 7 Vurdering og anbefalinger

Vårt hovedinntrykk er at Moss har større utfordringer på det boligsosiale feltet enn mange andre kommuner, noe som for en stor del er knyttet til geografisk nærhet til Oslo-regionen, som gir tilflytting av flere mennesker med boligsosiale behov enn kommunen ellers ville hatt. I tillegg gir nærheten til hovedstaden et eiendomsmarked under press. Eiendomsmarkedet har et relativt høyt prisnivå, som også gir høye leiepriser. Det gir både muligheter og begrensninger for kommunen. En klar begrensning er kommunens økonomi og lave satser fra Husbanken som ikke tar hensyn til lokale variasjoner i markedet. Moss må i tillegg være forberedt på endringer i faktiske behov som kan være vanskelig å forutse ut fra generelle befolkningstrender, pendlings- og migrasjonsmønstre. Dette gjelder spesielt gruppen av sekundærflyktninger, som kan variere sterkt, men også andre potensielt økonomisk vanskeligstilte. Dette er samtidig grupper som først og fremst trenger økonomisk hjelp og som ikke nødvendigvis krever omfattende annen oppfølging i form av omsorgstjenester og som ikke utgjør en hovedutfordring for Moss i dag.

I det følgende presenterer vi våre viktigste vurderinger og anbefalinger.

### 7.1 Interkommunalt samarbeid

En rekke informanter mente det boligsosiale feltet egnet seg som tema for felles interkommunalt samarbeid. Husbanken har også foreslått dette. Ettersom Moss, Råde, Rygge og Våler har vedtatt en felles kommuneplan, og boligsosialt arbeid er tatt med i planen, deler vi denne vurderingen og vi anser boligsosialt arbeid som et naturlig oppfølgingspunkt under den felles kommuneplanen. Et interkommunalt samarbeid vil måtte konkretiseres nærmere ettersom dette ikke er gjort i kommuneplanen.

Et interkommunalt samarbeid bør etter vår vurdering omfatte opprettelsen av et felles eiendomsselskap. Dette vil kunne gi en større og mer differensiert boligmasse tilgjengelig for alle kommunene, og følgelig gi mer fleksibilitet.

På sikt vil behovene øke for en utbygging av hjemmebaserte omsorgstjenester, bedre planlegging av boligmassen for å sikre universell utforming, det vil være behov for å tenke stort om regulering av boarealer og det vil derfor være hensiktsmessig å innlede et strategisk samarbeid om slike spørsmål.

## **7.2 Felles interkommunal omsorgstjeneste**

Felles hjemmebaserte omsorgstjenester bør vurderes opprettet på tvers av kommunegrensene. Det eksisterer allerede et samarbeid innen rus/psykiatri og en rekke andre områder, som får positiv omtale av våre informanter. Dette bør kunne utvikles til i større grad å omfatte boligsosial oppfølging av tjenestemottakere.

Et interkommunalt samarbeid vil måtte utvikles over tid, og vil derfor ikke i første omgang bidra til å løse de akutte utfordringene i Moss.

## **7.3 Vurderinger og anbefalinger om organisering i Moss**

På det organisatoriske plan fremstår fraværet av strategisk og operativ ledelse av det boligsosiale arbeidet som den viktigste utfordringen. Den boligsosiale handlingsplanen fra 2008 er lite konkret og omhandler verken arbeidsdeling, hvordan prioriteringer skal følges opp eller tidsfrister for arbeidet. Det er nødvendig å gjøre dette.

### **7.3.1 Utvikling av en konkret handlingsplan**

Det er en organisatorisk utfordring at behovene i Moss overstiger kapasiteten. Oppfølgingen blir derfor preget av det som oppleves som ad hoc løsninger. Boligmassen som er til kommunenes disposisjon passer heller ikke til dagens behov. En rekke medarbeidere mener at mye kunne vært gjort bedre med flere og mer hensiktsmessige boliger tilgjengelig, bedre bruk av Husbankens virkemidler og er klarere plan for det boligsosiale arbeidet. Informanter på høyere administrativt nivå i kommunen og i NAV og saksbehandlere innen ulike sektorer som berøres av det boligsosiale arbeidet understreker alle behov for en felles handlingsplan.

Verken informantene eller ressursgruppa viste til den eksisterende handlingsplanen. Vårt inntrykk er derfor at de fleste som er involvert eller berørt av det boligsosiale feltet savner et overordnet grep og klare styringssignaler for arbeidet. Moss kommune trenger derfor en handlingsplan som beskriver viktigste prioriteringer, delstrategier for å lykkes med det, og en beskrivelse av tidsfrister, ansvar for oppfølging, arbeidsdeling og koordinering.

Vår vurdering er at det vil være behov for å sette av ekstra ressurser til dette arbeidet i en periode. Videre fremkommer det et sterkt ønske i ressursgruppa om å bli involvert i utviklingen av det videre arbeidet. Det kan derfor være

hensiktsmessig å involvere både førstelinja og interesseorganisasjonene i utviklingen av det boligsosiale feltet. Det vil også sikre bred forankring og god kjennskap til de mål og strategier som utvikles.

### **7.3.2 Opprettelse av en egen seksjon for boligsosialt arbeid**

Etter vårt syn bør det vurderes å opprette en egen seksjon som får overordnet strategisk ansvar for det boligsosiale arbeidet, herunder for strategisk planlegging og oppfølging, samt for koordineringen av berørte aktører. Både intervjurunden og ressursgruppemøtet avdekket uklarerhet om ansvarsdeling og manglende oversikt over hvem som har ansvar for hva i det boligsosiale arbeidet. En egen seksjon vil kunne bidra til å gi bedre oversikt, og gi berørte aktører, som nødvendigvis må være mange, et fast punkt å henvende seg til.

Seksjonen bør også få ansvaret for kompetanseheving og økt internt samarbeid gjennom iverksettelse av delprosjekter innen det boligsosiale feltet. Mange framhevet sårbarheten som ligger i at mye erfaring og kompetanse er samlet på få personer. Vurdering og oppfølging av kompetansebehov bør også samles i en funksjon (nærmere bestemt en seksjon). Seksjonen bør på det strategiske planet i tillegg ha et løpende ansvar for systematisk kartlegging og prognostisering av framtidige behov og gis ansvaret for at vedtatte planer blir iverksatt på det boligsosiale feltet.

### **7.3.3 God ekstern kommunikasjon om arbeidet**

Vi kan ikke unnlate å påpeke at det til tross for høy kompetanse i organisasjonen, at det faktisk pågår et aktivt arbeid for å løse utfordringene og at det synes å være stor vilje til å satse på dette feltet, også har vært kommentert av flere at Moss kommune til stadighet blir utsatt for negative oppslag i lokale media. Det synes derfor ikke å være et godt samsvar mellom det arbeidet som nedlegges og det *inntrykket av arbeidet* som offentligheten sitter igjen med. En kommunikasjonsplan bør derfor utvikles for å få fram at det boligsosiale arbeidet nå prioriteres høyt av kommunen, at det både er politisk og administrativ vilje til å satse på dette og at det nedlegges betydelige ressurser i å løse problemene. Informasjon om den faktiske situasjonen, der Moss har større utfordringer enn mange andre kommuner og ikke minst samarbeidet med Husbanken, bør vektlegges.

### **7.3.4 Iverksettelse av delprosjekter for å øke institusjonelt samarbeid**

Iverksettelse av delprosjekter for å spre kompetansen vil kunne sikre at flere får den nødvendige innsikt slik at sårbarheten reduseres. Spesielt ressursgruppa fremhevet at en rekke utfordringer på andre områder enn det boligsosiale bunner i at boligproblematikken får konsekvenser for andre saksfelt. Eksempelet med unge som opptar rehabiliteringsplasser er godt: Fraværet av et godt botilbud fører til mangel på rehabiliteringsplasser for grupper som trenger det.

Selv om det opprettes en egen seksjon for boligsosialt arbeid vil nødvendigvis en rekke andre aktører være involvert. Det gjelder hele helse- og omsorgsektoren. Det vil trolig være et økende behov for at andre aktører, som ikke har boligsosialt arbeid som sin primære arbeidsoppgave, også har kjennskap til utviklingen og kommunens tilnærming på dette feltet. Bred kjennskap vil bidra til å lette koordineringsproblemer internt på tvers av sektorer og fagfelt. Bred deltakelse i felles prosjekter, inkludert med representanter for brukergruppene, vil kunne motvirke misforståelser og flaksehals og økt forståelsen for betydningen av dette arbeidet.

Deltakelsen kan selvsagt variere fra prosjekt til prosjekt. Vi foreslår fem slike delprosjekter:

- Hvordan gjøre bedre bruk av Husbankens virkemidler?
- Hvordan bidra til bedre brukermedvirkning i en aktiv sosial boligpolitikk?
- Hvordan best løse utfordringer knyttet til ”ghettofisering” versus integrasjon av beboere som ikke er ønsket i et nabolag?
- Hvordan inkludere boligsosialt arbeid i individuell plan - IP?
- Hvordan oppnå økt differensiering og mer universell utforming av boligmassen?

### **7.3.5 Styrket nettverkssamarbeid**

De informantene som nevnte nettverkssamarbeidet hadde bare godt å si om dette. Et utvidet nettverkssamarbeid både på strategisk nivå og for førstelinja vil derfor kunne bidra til bedre intern koordinering og systematisk informasjonsutveksling om trender, behov og måloppnåelse.

### 7.3.6 Viktigste prioriterte behov og tiltak

Det er relativt bred enighet blant informantene om de viktigste behovene i kommunen:

- en større og mer differensiert boligmasse
- flere tilpassede boliger for rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser
- bedre rutiner for oppfølging av mennesker med svak boevne
- en mer aktiv tilnærming for å hindre utkastelser

### 7.3.7 En større og mer differensiert boligmasse

Selv om en større og mer differensiert boligmasse fremheves av nær sagt alle informantene, både i intervjurunden og i ressursgruppemøtet er det ikke gitt at utfordringene vil løses med en større boligmasse isolert sett. Det er for det første ikke mulig verken utfra datagrunnlaget eller utfra kommentarene vi har innhentet å si noe konkret om nivået for antallet boliger verken generelt eller for enkelte målgrupper. Dernest vil nye føringer fra nasjonalt hold skape nye behov.

Statistikken viser at antallet yngre mennesker som trenger og bruker omsorgstjenester øker per 2010. Samtidig vet vi at demografiske endringer vil kreve flere tilrettelagte boliger og mer universell utforming, flere omsorgsboliger og en mer omfattende hjemmebasert tjeneste enn i dag. Parallelt med denne utviklingen er Moss i en situasjon med relativt høy befolkningsvekst og med en prognostisert høy økning i innvandring/flyktninger.

Vår anbefaling er derfor at Moss kommune vurderer tiltak for å

- fremskaffe *noen flere* boliger på kort sikt, anslagsvis 50 boliger
- sørger for at *langsiktige reguleringsplaner* for boligutvikling inkluderer fremtidige boligsosiale behov, herunder for et økt omsorgsbehov (20-årsperspektiv)
- gjennomgår rutineene for dagens boligsosiale arbeid for å øke gjennomstrømmingen og vurderer konkrete hastetiltak tiltak for å *endre dagens boligmasse*

I lys av sammensetningen av dagens boligmasse vil det være behov for å skaffe flere familieboliger spesielt beregnet for flykninger. Med forbehold om at våre data ikke er oppdatert, har Moss kommune et prioritert vedtak fra 2008 (handlingsplan 2008) om å skaffe flere familieboliger. I henhold til KOSTRA-statistikken er antallet boliger med flere rom det samme i dag (2010) som i 2008. I tillegg til flere familieboliger må det fremskaffes flere egnede boliger for mennesker med lav boevne (se neste punkt).

På sikt vil sosial boligbygging bli et mer omfattende og integrert tema som må ses i sammenheng med samhandlingsreformen. Vår anbefaling er derfor at det allerede i dag innledes et arbeid for å vurdere framtidige behov i lys av demografiske endringer og økte forpliktelser for kommunene. Dette vil sikre en strategisk tilnærming til det boligsosiale arbeidet og bidra til redusert ad hoc- oppfølging og at nye utfordringer dukker opp.

I første omgang vil det samtidig være mye å hente på å gjennomgå mulige tiltak for å endre nåværende boligmasse som er tilgjengelig for kommunen. Målet bør være økt gjennomstrømming, her er kommunen allerede godt i gang blant annet med tidsavgrensede leiekontrakter. Et annet tiltak kan være opptrapping av arbeidet med å sikre overgang fra leie til eie for en rekke tjenestemottakere (se punkter under, konkrete tiltak).

Boligproblematikken i forhold til målgruppen som er økonomisk vanskeligstilte, men som ikke har særlige oppfølgingsbehov, anses ikke å være et stort problem verken av informantene eller i ressursgruppa. Kommunen bør samtidig ha et fokus på utkastelsesproblematikken og på proaktiv oppfølging av denne målgruppen for å hindre en forverring som lett kan oppstå i et presset boligmarked.

Det ble også av enkelte nevnt at det ikke bare var spørsmål om å skaffe flere boliger, men at god og realistisk informasjon til brukere også var et viktig element. Det er vi enige i. Det kan være noe å hente på utvikling av en informasjonslinje til aktuelle brukere om hvilke muligheter og rettigheter den enkelte har.

### **7.3.8 Boliger til rusmisbrukere og/eller psykiske lidelser**

Den mest presserende utfordringen for Moss kommune er å framskaffe nok egnede boliger til målgrupper med lav boevne. I første rekke gjelder det rusavhengige og mennesker med psykiske lidelser, og som har behov for oppfølging utover økonomisk bistand. Det boligsosiale arbeidet overfor men-

nesker med rusproblemer og psykiatriske lidelser bør trappes opp og tilføres mer ressurser. Overfor denne målgruppen vil trolig det mest hensiktsmessige være å satse på kommunalt eide boliger, og som er tilpasset de to målgruppene, inkludert behovet for omsorgstjenester/døgnassistanse. Vår vurdering er at det bør opprettes en egen styringsgruppe for dette arbeidet. I tillegg til aktuelle parter, bør også en representant for brukergruppen sitte i styringsgruppen. På den måten vil anskaffelse av boliger og utvidet oppfølging forankres bredt.

Det er en kjent problemstilling av mennesker med lav boevne gjerne også er involvert i nabobråk og kan være uønsket i bomiljøer. Dette er en utfordring som må tas på alvor, og som det ikke finnes noen enkle løsninger på. Her har ikke forskningen klare svar, det er også etiske problemstillinger knyttet til dette, herunder diskriminering og fordommer. Vi har derfor foreslått et eget delprosjekt som omhandler slike problemstillinger. Det kan være en fordel med bred deltakelse i slike prosjekter for å sikre en best mulig forankring både internt, i aktuelle bomiljøer og i offentligheten for hvilke vurderinger og behov som gjør seg gjeldende.

En aktiv sosial boligpolitikk innebærer også å ta aktivt hensyn til naboskapet rundt enkelte beboergrupper. Det er naturlig at personer er redde og skeptiske til noe som er ukjent for dem. Aktuelle bomiljø bør derfor kontaktes og informeres på generelt grunnlag om boligsosiale behov og om politikken. Det kan også være aktuelt å informere om konkrete innplasseringer, innenfor nødvendige rammer av diskresjon og personvern. Ofte viser bekymringene seg som unødige. Kommunikasjon er viktig. Det bør derfor oppgis navn og telefonnummer til faste kontaktpersoner i kommunen. Dette vil vise at naboene tas på alvor, og kan skape en større samarbeidsvilje. Det bør utarbeides en strategi for behandling av naboklager og eventuelle naboprotester. Et eksempel på en slik strategi er større åpenhet og offentlighet enn det som er lovpålagt for kommunen. Det anbefales også å ha en god mediestrategi for å hindre at media vinkler botiltak negativt.

Det bør settes av penger til utearealer for boligene. Særlig i nabolag kan det virke stigmatiserende og skape fordommer dersom man har et ustelt uteareal. Ofte er det ikke midler igjen når boligen står ferdig.

Det er viktig å redusere institusjonspreget så mye som mulig for å skape et hjem. Husbanken anbefaler derfor at det ikke bør samles mer enn seks enheter pr. sted. Dette bør være selvstendige enheter i bygg som ikke skiller seg ut fra den omkringliggende bebyggelsen. Dersom det skiller seg ut skal dette i så fall være på en positiv måte.

Det er viktig ikke å samle for mange rusmisbrukere på ett sted, fordi dette kan føre til en eskalering av rusmisbruket.

I utformingen av boliger for enkelte grupper bør man ikke tilstrebe ”normalitet”, men være åpen for at det for noen er ønskelig med alternative boformer.

Enkelte personer kan også ha uheldige assosiasjoner til noe andre betrakter som helt vanlig. En kvalitativ undersøkelse av bostedsløse rusavhengiges boligdrømmer viste at deres drømmer ikke handlet om integrering i samfunn og nabolag, men om frihet fra stigmatisering og frihet fra samfunnets blikk og dom (Corneliussen 2010). De definerte en god bolig som en trygg bolig som beskytter dem fra nabolagets holdninger og snakk, og en bolig som skjermer dem fra rusmiljøet. Et bofelleskap med flere rusavhengige, oppfattes derfor ikke som en god bolig (Corneliussen 2010).

Ved bygging/ ombygging til universelt utformede boliger vil behovet for spesialtilpassede boliger reduseres. Det bør derfor oppfordres til at også privat nybygging skjer i tråd med retningslinjene for universell utforming, eksempelvis gjennom å tilby fordeler.

### **7.3.9 Opptrapping av arbeidet for å hindre utkastelser**

Arbeidet med å redusere utkastelser bør gjenopptas og det bør lages en egen strategi for dette som både handler om eie/leieforhold og om kontinuerlig oppfølging av tjenestemottaker. Her vil det være viktig å få etablert gode rutiner for informasjonsutveksling med NAV og namsmannen. Dersom kommunen i større grad stod som leietaker eller selv eide flere boliger for utleie vil trolig også det kunne bidra til å redusere utkastelser.

Tallet på avsluttede fravikelser er hittil i år oppe i 84. Ved prosjektslutt for «Kontra utkastelse» var tallet nede i 15 utkastelser. Det bør fokuseres sterker på videreføring av rutiner og samarbeidsnettverk fra prosjektperioden.

### **7.3.10 Individuell plan og andre oppfølgingstiltak**

Det boligsosiale arbeidet bør styrkes i tilknytning til virkemiddelet Individuell plan (IP), ettersom de største utfordringene er knyttet til oppfølging av brukere med lav boevne. For å skape et helhetlig og koordinert samarbeid rundt hver enkelt bruker er man avhengig av å opprette en individuell plan som alle parter kan forholde seg til.



Man bør tenke i nye baner for å lykkes ikke bare med plassering i bolig, men en varig bosetting. Aktuelle tiltak er oppstart av prosjektet «Boligskolen», bruk av Husbankens gratiskurs «Å bo», økt samhandling rund den enkelte beboer, med fokus på individuelle behov og tilpasninger.

Det bør vurderes å ta i bruk Husbankens økonomiske virkemidler, kombinert med BPA eller kommunale tjenester for å øke overgang fra kommunal bolig til egen bolig for utviklingshemmede.

Det bør foretas en utregning av hvor mye kommunen vil spare på bruk av BPA fra ULOBA (eller eventuelt andre private tjenesteytere innen BPA) i direkte og indirekte kostnader i forhold til kommunal bolig/ institusjonsopp- hold for utviklingshemmede.

Bruken av Bokart bør gjøres obligatorisk i det boligsosiale arbeidet. Dette er et nyttig verktøy dersom det til enhver tid er oppdatert, og brukes av alle aktuelle aktører. Det burde i tillegg være mulig å få til en utvidelse av kartet dersom det ikke er tilstrekkelig slik det er utformet i dag.

Det bør også tas hensyn til ønsker fra beboer og lokalsamfunn i forhold til lokalisering av boligtiltak. Noen beboere er vant til å leve sentrumsnært, og omgi seg med naboer. Andre ønsker å være i fred, og kan for eksempel plasseres i utkant av næringsområder eller lignende. Sistnevnte er også aktuelt for beboere som ikke vil fungere i et nabolag.

Det kan lønne seg å starte opp "Boligskolen" i Moss. Boligskolen arrangerer tema- og kurskvelder hvor man lærer alt fra hvilken mat som er sunn til hvordan man skal få pengene til å strekke til. Kurset er særlig rettet mot mennesker med dårlig boevne, som tidligere bostedsløse, tidligere fengsels- innsatte, rusmisbrukere og/ eller personer med psykiske lidelser. Boligskolen kan på forespørsel komme til kommunen og lære opp kommunalt ansatte til å holde kurset.

### **7.3.11 Fra leie til eie**

Moss kommune bør vurdere hvorvidt det kan være formålstjenlig å selge uegnede boliger til beboere. På den måten vil eierlinja realiseres for flere, samtidig som kommunen frigjør midler til ombygging, bygging eller kjøp av nye egnede boliger.

Leieprisene på kommunal bolig i Moss ligger en del lavere enn markedspris. Dersom man er i tvil om hvor mye en leilighet bør leies ut for kan man bruke Husbankens simulator som finnes på deres nettsider<sup>11</sup>. Kommunen bør markedstilpasse prisene.

Det anbefales at personer med rusmiddelmissbruk og/eller psykiske lidelser med en positiv utvikling gis hjelp og veiledning til å eie sin egen bolig. Det bør fokuseres på å *skaffe* bolig i første omgang, og *beholde* boligen videre. Det innebærer hjelp til å finne en egnet leilighet, skaffe finansiering, hjelpe til med å håndtere husstandens økonomi, vedlikehold osv.

Det anbefales at det foretas en vurdering av hvorvidt flere personer med utviklingshemming og funksjonshemmede kan etableres i egen bolig. Dette bør ikke avhenge av engasjerte foreldre, men være et initiativ kommunen tar. Riktig bruk av virkemidler og oppfølging og tilrettelegging i bolig vil være nødvendig. Kommunen anbefales å foreta utregninger over indirekte og direkte kostnader ved institusjonsopphold og egen bolig og BPA/ kommunale tjenester.

#### **7.4 Avslutning – en samlet vurdering**

Selv om Moss har store utfordringer på det boligsosiale feltet etterlater intervjuene og fellesmøtet med saksbehandlere og brukerrepresentanter et inntrykk av at Moss er godt rustet til å takle utfordringene innen boligsosialt arbeid.

For det første har arbeidet en klar politisk forankring i kommunen med en erklært politisk vilje til handling for å løse utfordringene Moss står overfor. Det er i tillegg politisk vilje til samarbeid og samhandling mellom kommunene som blant annet kommer til uttrykk gjennom den felles kommuneplanen med Råde, Rygge og Våler, der også boligsosialt arbeid er tema for samarbeid.

For det andre har kommunen en administrativ ledelse som er engasjert i feltet og som tydelig signaliserer behovet for å følge opp en aktiv boligsosial politikk, og som har en god forståelse av de føringer og endringer som kommunene nå pålegges fra nasjonale myndigheter.

---

<sup>11</sup><http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-utleieboliger/>

For det tredje har Moss kommune og andre etater som NAV engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere som har inngående kjennskap til boligsosialt arbeid og som gir uttrykk for endringsvilje når det gjelder organiseringen av arbeidet.

En rekke informanter fremhever at Moss er langt framme på det boligsosiale feltet sammenliknet med andre kommuner og spesielt at Moss har *relativt* gode og enhetlige prosesser med klare samhandlingsrutiner for eksempel mellom ansvarlige i kommunen, Moss kommunale eiendomsselskap og NAV. Bildet er derfor ikke entydig negativt. Vi understreker at når vi gjennom denne prosessen har samlet ressurspersoner til en problemfokuset samling er det ikke unaturlig at det også blir et fokus på utfordringene, mer enn å det som fungerer godt. Tallgrunnlaget viser også at Moss har en relativt høy kapasitet til å fordele boliger, selv etter en ad hoc arbeidsmetode og under høyt press som skyldes mangel på (egne) boliger.

Hovedinntrykket er derfor at Moss har alle forutsetninger for å lykkes i en opprusting av det boligsosiale arbeidet.

## Litteraturliste

Brevik, Ivar (2010): *De nye hjemmetjenestene – langt mer enn eldreomsorg*. NIBR-rapport 2010:2

Corneliussen, A. H (2010): *Hvordan vil du bo? En kvalitativ undersøkelse av boligdrømmene til bostedsløse*. Masteroppgave i sosiologi. NTNU, Trondheim.

Folkehelseloven: Prop. 90 L (2010–2011) Proposisjon til Stortinget. *Lov om folkehelsearbeid*.

Helse- og omsorgstjenesteloven: Prop. 91 L (2010–2011) Proposisjon til Stortinget. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m*

Helsedirektoratet (2010): *Veileder til forskrift om individuell plan*.

Husbanken (2007): *Endelig hjemme. Utforming av boliger for vanskeligstilte*.

Husbanken (2009): *Rom for trygghet og omsorg. Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem*.

Jacobsen, D.I. (2004): “Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv” i Repstad, P (red.): *Dugnadsånd og Forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Kittelsaa, A & Tøssebro, J. (2011): *Store bofelleskap for personer med utviklingshemming – noen konsekvenser*. NTNU Samfunnsforskning AS.

Knudsen, Harald (2004): "Samarbeid på tvers av organisasjonens grenser" i Repstad, P (red.): *Dugnadsånd og Forsvarsverker. Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Kvamme I., T. Hodne, N. Jentoft og A.C. Nilsen (2010): *Plan med plan? Om bruk av individuell plan i individuelt oppfølgingsarbeid*, FoU-rapport 6/2010, Kristiansand: Agderforskning

Langsether, Å. & Gulbrandsen, L.(2011): *Boligsosiale utfordringer i Asker kommune*

Moss kommune: Kommuneplan 2011-2022

NOU 2011:15. *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Boligutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 1.mai 2010.

NOU 2011:Rom for alle – *En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: kommunal og regionaldepartementet.

Rambøll (2010): *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004- 2010*. Husbanken

Rambøll (2011): Halden Kommune – *Foranalyse av boligsosialt arbeid*. Sluttrapport til Halden kommune.

Rundskriv U- 10 (2002): *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justis- og politidepartementet, Kommunal og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.

Sørvoll, Jardar. (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring 1970 – 2010. Dokumentasjon og debatt*, (Nova – Rapport 16:11). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

St.meld nr. 16 (2010-2011) Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)

St.meldnr 47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen – Rett behandling- på rett sted- til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.

St.meld nr. 23 (2003-2004): *Om Boligpolitikken*. Oslo: Kommunal – og regionaldepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>

St.meld. nr 34 (1999-2000). *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>

Tøssebro, J. Lundeby, H. (2002): *Statlig reform og kommunal hverdag. Utviklingshemmetes levekår 10 år etter reformen*. Trondheim: Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.

## Fou informasjon

Tittel	Boligsosialt utviklingsprogram i Moss kommune. En foranalyse
Prosjektnr	1787
Oppdragets tittel	Utredning av boligsosialt utviklingsprogram
Prosjektleder	Christine Svarstad
Forfattere	Christine Svarstad, Anne Lene Dale, Hanne Cecilie Jensen, Trond Stalsberg Mydland
Oppdragsgiver	Moss kommune
Rapport type	Prosjektrapport
Rapport nr	6/2011
ISSN-nummer	0808-5544
4 emneord	Sosial boligpolitikk, Velferdspolitik, helsepolitikk, trygghet, bostedsløshet, Moss, Råde, Rygge og Våler
Sammendrag	Agderforskning har på oppdrag fra Moss kommune gjennomført en foranalyse av det boligsosiale arbeidet i Moss og innhentet og sammenliknet enkelte nøkkeldata som beskriver situasjonen. Foranalysen er initiert av kommunens deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som pågår fram til mai 2014.