

Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune



Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

juni 2021

Sammendrag

Agder Kommunerevisjon har, i tråd med vedtak i Kontrollutvalget i Kristiansand kommune, gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg kommunens boligsosiale arbeid. Bolig forstås ofte som den fjerde pilaren i den norske velferdspolitikken (de andre pilarene er (i) arbeid / inntektssikring, (ii) helse, (iii) utdanning). I strategien *Bolig for velferd* pekes det på at et godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering, samt at boligen og nærområdet er viktig for barna her og nå, og for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet.

Vi tar i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet for oss problemstillinger knyttet opp mot tildeling av kommunale boliger (P1), brukermedvirkning (P2), utnyttelse av Husbankens virkemidler (P3) og forvaltningen av boligmassen (P4). Det avgrenses mot helsefaglige tjenester som skal bidra til å mestre boforholdet samt mot i hvilken grad det boligsosiale arbeidet inngår i kommunens planer og overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling.

Med definisjonen SSB i dag legger til grunn, jf. avsnitt 3.2, var det 3758 vanskeligstilte personer på boligmarkedet i gamle Kristiansand kommune i 2019. Dette tilsvarer 4,3 pst. av innbyggerne i gamle Kristiansand. Blant storbykommunene var det kun Oslo, Drammen og Fredrikstad som hadde en høyere andel vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er for øvrig de samme kommunene som også har en høyere andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt enn Kristiansand. Når det gjelder Husbankens virkemidler, så viser det seg at mens Kristiansand er blant kommunene i Norge som har flest innbyggere som får bostøtte, så indikerer Husbankens statistikk at andre kommuner bruker startlånordningen mer aktivt enn Kristiansand kommune.

Vi skal i kapittel 3 dette forvaltningsrevisjonsprosjektet se at det skjer mye på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune, og revisjonen oppfatter at flere sentrale dimensjoner ved dette arbeidet har hatt en positiv utvikling i perioden hvor *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune var gjeldende:

- Kommunen oppgir selv at fokuset på det boligsosiale arbeidet har økt de seneste årene, samtidig som forankringen av dette arbeidet har blitt bedre.
- Revisjonen oppfatter at tverrsektoriell samhandling og koordinering mellom de forskjellige aktørene på det boligsosiale feltet har blitt bedre, både på det strategiske og på det operative nivået.
- Det gjøres et betydelig utviklingsarbeid når det gjelder systemer som skal bidra til å styrke prosessen for tildeling av kommunale boliger samt for å matche søkere og bolig. Kommunen oppgir at selv om man ikke er i mål, så opplever man at man absolutt er på et riktig spor hvor det jobbes kontinuerlig med å utvikle og forbedre prosessene for å tildele kommunale boliger.
- Kommunen har satt i gang et systematisk forbedringsarbeid for i størst mulig grad unngå situasjoner som dem som ble omtalt i Fædrelandsvennen sommeren 2020, hvor uheldig samlokalisering førte til at beboere var utrygge i boligene sine.

- Det at tildeling av kommunale boliger, tjenester og vurdering for startlån er organisert sammen i avdeling for *Bolig- og tjenestetildeling* på kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering*, bidrar til at disse dimensjonene sees i sammenheng når innbyggere søker om kommunal bolig. Kommunens praktisering av startlånsordningen fremstår isolert sett som godt begrunnet og systematisk.
- Det er positivt at kommunen det siste året har hatt ekstra fokus på barnefamilier på boligmarkedet, blant annet ved at *Forvaltning og koordinering* sammen med *Nye mønstre* og NAV har sett nærmere på hvordan man kan bedre barnefamiliens situasjon.
- Boligmarkedet i Kristiansand er særlig tilgjengelig, og førstegangsetableres kjøpekraft er særlig god i Kristiansand kommune. SSBs leiemarkedsundersøkelse indikerer videre at Kristiansand har lave leiepriser sammenliknet med andre norske byer samtidig som og utleieprisveksten i Kristiansand har også vært relativt lav.

Med utgangspunkt i innsamlede data i kapittel 3 og revisjonens vurderinger i kapittel 4 i denne rapporten, har revisjonen samtidig et sett med anbefalinger som kommenteres nærmere i kapittel 5 under. Anbefalingene er et bidrag til kommunens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune:

1. Kommunen bør forankre hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig», samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, politisk i en tjenestebeskrivelse.

Det å forankre hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig» samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, politisk i en tjenestebeskrivelse, vil bidra til å tydeliggjøre kriteriene samt til å redusere misforståelser hvor kommunen faktisk følger vedtatt strategi samtidig som kommunens tilnærming oppfattes som urimelig eller respektløs av brukerne.

2. Kommunen bør invitere representanter for funksjonshemmedes bruker- og pårørendeorganisasjoner med på arbeidet med ny boligsosial handlingsplan i Kristiansand kommune.

Den generelle tilbakemeldingen er at brukere og brukerorganisasjoner ønsker mer brukerundersøkelser og brukermedvirkning inn i arbeid på det boligsosiale feltet, og at pårørende og pårørendeorganisasjoner ønsker å bli opplevd som betydningsfulle samarbeidspartnere for kommunen. Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har også ønsket å understreke at i tillegg til det som ble tatt opp i intervjuet med revisjonen hvor temaet var kommunens boligsosiale arbeid, så er NFU svært opptatt av at kommunen tar tak i forholdene som fremkommer i artikler i Fædrelandsvennen i begynnelsen av april 2021, jf. avsnitt 3.4.7 under.

3. Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å redusere utrygghet blant beboere i bofellesskap for dem med utfordringer når det gjelder rus.

Innspill fra organisasjoner på rusfeltet, jf. avsnitt 3.4.2 og 3.4.3, viser at også flere med utfordringer når det gjelder rus er utrygge og redde i leilighetene de blir tildelt, og det oppleves også som krevende for dem som har vært til behandling og som ønsker å bli rusfrie å bli plassert sammen med dem som aktivt ruser seg. Revisjonen diskuterer denne problematikken i avsnitt 4.2.5 under.

4. Kommunen bør nedsette en arbeidsgruppe bestående av *Forvaltning og koordinering, Boligenheten, NAV, Nye mønstre* og kommunalsjefsområdet Økonomi som skal foreslå konkrete tiltak for å gi flere barnefamilier mulighet til å eie egen bolig.

Vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett at det i nasjonale strategier og styringsdokumenter legges økende vekt på sammenhengen mellom det å eie egen bolig, å bli selvhjulpen, og bekjempelse av lavinntekt samt at lavinntekt videreføres til neste generasjon. Startlånordningen er også et viktig virkemiddel for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. I avsnitt 4.3.2 peker revisjonen på at selv om kommunens praktisering av startlånordningen isolert sett fremstår som godt begrunnet og systematisk, så bør det for det første være mulig i enkelte tilfeller å ta i bruk den mer proaktive «Eie først»-tankegangen i Kristiansand kommune. Revisjonen spør videre om flere vanskeligstilte som lever i lavinntekt i Kristiansand kommune, kunne dra nytte av startlånordningen dersom kommunen i større grad tar i bruk mulighetsrommet når det gjelder risikoreduserende tiltak. Det bør også satses systematisk på at både målgruppen og kommunens ansatte som møter innbyggere som lever i lavinntekt, har kjennskap til startlånordningen. Husbanken stilte for øvrig under årsmøtet med Kristiansand kommune i oktober 2020 spørsmål ved om Kristiansand kommune tar for lite risiko i forbindelse med tildeling av startlån. Hvilke konkrete tiltak som kommunen eventuelt iverksetter, må imidlertid *Forvaltning og koordinering, Boligenheten, NAV, Nye mønstre* og kommunalsjefsområdet Økonomi sammen komme frem til.

5. Kommunen bør vurdere å ta i bruk depositumsordninger for å sikre best mulige boforhold for vanskeligstilte i det private markedet.

Gjennomgangen i denne rapporten har vist at det i tillegg til den kommunale husleiegarantien er behov for en depositumordning: manglende depositumordning bidrar til redusert måloppnåelse når det gjelder boligsosiale målsettinger for barnefamilier, jf. avsnitt 3.5.3. Å avstå fra å ha en depositumordning bidrar i så måte til at kommunen ikke tar ut potensialet i virkemidlene kommunen har til rådighet for å bidra til å hindre at fattigdom går i arv.

6. Kommunen bør vurdere å prøve ut en Miljøvaktmesterordning.

Forebyggende tiltak som bidrar til å utvikle og til å støtte opp rundt beboeres boevne, vil videre kunne bidra til å redusere slitasje på de kommunale boligene. Slike forebyggende tiltak kan følgelig bidra til å redusere kommunens utgifter til vedlikehold og rehabilitering, jf. avsnitt 3.5.3 og 4.4.2.

7. Kommunen bør vurdere å styrke vedlikeholdet av boligmassen og å sette av midler til å tilpasse boligmassen (kjøp).

Å prioritere mellom de forskjellige kommunale feltene og tjenestene vil være politiker-nes oppgave og ansvar. Revisjonen peker samtidig i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet på at *dersom* kommunen ønsker å prioritere det boligsosiale feltet, så er det sentralt både at boligmassen holder en viss standard, og at den i størst mulig grad er tilpasset brukernes behov. Det kan i tillegg også i et rent eiendomsøkonomisk perspektiv, for å bevare boligmassens verdi, argumenteres for at vedlikeholdet av de kommunale boligene bør styrkes, jf. gjennomgangen i avsnitt 3.6 og 4.4 under.

Kristiansand, 8. juni 2021



Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør



Stein Grøntoft
Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG	2
INNHold	6
1 INNLEDNING	8
1.1 KONTROLLUTVALGETS VEDTAK	8
1.2 BAKGRUNN.....	8
1.3 PROBLEMSTILLINGER	10
1.4 AVGRENSNINGER.....	12
1.5 METODE OG GJENNOMFØRING	13
2 REVISJONSKRITERIER.....	15
2.1 LOVVERK - KOMMUNENS ANSVAR OG OPPGAVER	15
2.1.1 Helse- og omsorgstjenesteloven	15
2.1.2 Sosialtjenesteloven	16
2.1.3 Folkehelseloven.....	16
2.1.4 Plan- og bygningsloven.....	16
2.1.5 Høringsforslag: Ny boligsosial lov om kommunenes ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet	17
2.2 BOLIG FOR VELFERD - NASJONAL STRATEGI FOR BOLIGSOSIALT ARBEID (2014–2020)	17
2.2.1 Mål og prioriterte innsatsområder i den nasjonale strategien (2014-2020).....	18
2.2.2 Andre poenger fra den nasjonale strategien (2014-2020)	19
2.2.3 Veileder på det boligsosiale området: Veiviseren.no.....	19
2.3 ALLE TRENGER ET TRYGT HJEM - NASJONAL STRATEGI FOR BOLIGSOSIALT ARBEID (2021-2024)	20
2.4 BOLIGSOSIAL HANDLINGSPLAN 2017-2020 FOR GAMLE KRISTIANSAND KOMMUNE.....	23
2.5 FORSKNINGSRAPPORTER	24
3 INNSAMLEDE DATA.....	25
3.1 BOLIGSOSIAL PROBLEMATIKK I DOKUMENTER I KRISTIANSAND KOMMUNE	25
3.1.1 Aktører på det boligsosiale feltet og kommunens boligmasse	25
3.1.2 Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-24.....	26
3.1.3 Årsmøte mellom Kristiansand kommune og Husbanken i okt. 2020	29
3.2 STATISTIKK: NÆRMERE OM DEN BOLIGSOSIALE SITUASJONEN	30
3.2.1 Nasjonal strategi (2021-24), Vedlegg 1: Vanskeligstilte på boligmarkedet.....	31
3.2.2 Nasjonal strategi (2021-24), Vedlegg 2: Boligmarkedet og lavinntektsgrupper.....	33
3.2.3 Statistikk fra Husbanken: Bruk av boligsosiale virkemidler i Kristiansand kommune.....	35
3.3 REVISJONENS INTERVJUER – P1 TILDELING AV KOMMUNALE BOLIGER	37
3.3.1 Spørsmål fra KU i kjølvannet av avisoppslag sommeren 2020 og administrasjonens svar	37
3.3.2 Intervju med Forvaltning og koordinering om tildeling av kommunale boliger	40
3.4 REVISJONENS INTERVJUER – P2 BRUKERPERSPEKTIVET	44
3.4.1 Intervju med Forvaltning og koordinering om brukermedvirkning.....	45
3.4.2 ProLAR (Nasjonalt forbund for folk i LAR)	48
3.4.3 A-Larm (Bruker og pårørendeorganisasjon for åpenhet om rus og behandling)	49
3.4.4 Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP).....	51
3.4.5 Innspill fra kommunens møte med organisasjonene på rus og psykisk helsefeltet	53
3.4.6 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) Agder	54
3.4.7 Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU).....	56
3.5 REVISJONENS INTERVJUER – P3 OVERGANG FRA KOMMUNAL BOLIG TIL PRIVAT LEID / EID BOLIG	59
3.5.1 Presentasjoner i Kontrollutvalget, Helseutvalget og Formannskapet.....	59
3.5.2 Intervju med Forvaltning og koordinering.....	62
3.5.3 Nærmere om barnefamilier	66
3.6 REVISJONENS INTERVJUER – P4 FORVALTNING AV KOMMUNENS BOLIGMASSE	72
3.6.1 Nærmere om kommunens boligmasse: Økonomiplaner og administrasjonens presentasjoner.....	72
3.6.2 Intervjuer med Eiendom og Boligenheten.....	75
3.6.3 Helse og mestrings kommentarer når det gjelder samarbeidet med Eiendom / Boligenheten.....	79

4	VURDERINGER.....	81
4.1	P1: VURDERING AV BEHOV OG TILDELING AV KOMMUNALE BOLIGER	81
4.1.1	Bytte av bolig: Forebyggende tiltak og hensynet til den som klager	81
4.1.2	Vedtak om kommunal bolig: Kartleggings- og tildelingsprosessen	82
4.1.3	Forankring: Behov for tjenestebeskrivelse for tildeling av kommunale boliger	83
4.2	P2: BRUKERORIENTERING OG BRUKERMEDVIRKNING	84
4.2.1	Individnivå: Inkludere enkeltbrukere aktivt i beslutningsprosesser	85
4.2.2	Systemnivå: Systematisk medvirkning fra bruker- og pårørendeorganisasjoner	87
4.2.3	Vurdere bruk av erfaringskonsulenter.....	88
4.2.4	Brukerorientering av tjenester: Vektlegge «Recovery»-orientert praksis og samskaping	89
4.2.5	Andre ting som fremkom i intervjuene med bruker- og pårørendeorganisasjonene	90
4.3	P3: OVERGANG FRA KOMMUNAL BOLIG TIL EIE / LEIE PRIVAT	92
4.3.1	Nærmere om såkalt «midlertidighet» og overgangen til eid eller privat leid bolig	92
4.3.2	Eie bolig: Startlån i Kristiansand kommune	94
4.3.3	Leie bolig: bostøtte, kontraktstid og depositum.....	103
4.4	P4: FORVALTNINGEN AV KOMMUNENS BOLIGMASSE.....	104
4.4.1	Vedlikehold og tilpasning av boligmassen på det boligsosiale feltet	104
4.4.2	Miljøvaktmester og andre tjenester	107
4.4.3	Samhandling: ikke «friksjon» mellom Helse og mestring og Eiendom / Boligenheten	107
5	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	109
5.1	KONKLUSJONER	109
5.2	ANBEFALINGER MED KOMMENTARER.....	111
5.3	ANBEFALINGENE SAMLET.....	115
6	KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE	116
7	LITTERATUR.....	117

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets vedtak

I Kristiansand Kontrollutvalgs møte 22. juni 2020 ble det i sak 33/20 gjort følgende vedtak:

Risiko- og vesentlighetsvurderinger av Kristiansand kommune tas til orientering. Plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll 2020-2023 godkjennes med følgende prosjekter med aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (ikke prioritert rekkefølge), i tillegg til at følgende prosjekt prioriteres først:

Forvaltningsrevisjon

1. Helse og mestring

o Tema: Boligsosialt arbeid

Videre fattet Kontrollutvalget følgende vedtak i møte 27. august i sak 40/20:

Kontrollutvalget stiller seg bak prosjektplanen og spiller inn følgende til prosjektplanen:

- Hvordan forvalter kommunen boligmassen (verdier)?*
- Midlertidighet - blir det en permanent løsning eller kommer de det gjelder ut på det åpne markedet (Husbanken som virkemiddel)?*

Revisjonen innarbeider kontrollutvalgets innspill og revisjonen legger frem revidert prosjektplan i neste møte.

Kontrollutvalget fattet også i møte 17. september følgende vedtak i sak 49/20:

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjonsprosjekt «Boligsosialt arbeid i Kristiansand» fra Agder Kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektplan, med følgende endring:

- Det gjøres om på rekkefølgen, slik at problemstilling en blir problemstilling fire.*

1.2 Bakgrunn

Bolig forstås ofte som den fjerde pilaren i den norske velferdspolitikken (de andre pilarene er (i) arbeid / inntektssikring, (ii) helse, (iii) utdanning).¹ Boligsosialt arbeid handler om å framskaffe egnede boliger og om å hjelpe vanskeligstilte² på boligmarkedet til

¹ Dette understrekes i høringsnotatet til forslaget til en ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (s. 26) som ble sendt på høring 2. desember 2020. (se. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-boligsosial-lov/id2786962/>).

² I *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* defineres vanskeligstilte på boligmarkedet som «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og / eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- a) er uten egen bolig;
- b) står i fare for å miste boligen sin;
- c) bor i uegnet bolig eller bomiljø».

(se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf, s. 8).

å mestre sine boforhold. I *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* pekes det innledningsvis på at boligen dekker et av våre mest grunnleggende behov, og å bo godt og trygt er viktig for at man skal kunne ta utdanning, danne familie, være i arbeid og ta vare på helsen. Boligen er også en ramme for et sosialt liv, og den gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Omvendt påvirker en utrygg bosituasjon livskvalitet og muligheter negativt. Det blir blant annet vanskeligere å ta imot og nyttiggjøre seg velferdstjenester, gjennomføre utdanning, delta i arbeidslivet og ivareta egen helse. En utrygg bosituasjon vil også vanskeliggjøre integrering, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere. Det understrekes i så måte i strategien *Bolig for velferd* at

Et godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering. Videre er for eksempel hjelp til inntekt gjennom arbeid eller utdanning ofte avgjørende for å lykkes med boligsosialt arbeid (s. 10).

Boligen og nærområdet utgjør en viktig ramme for barn og unges oppvekst. [...] Dette er viktig for barna her og nå, og for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet (s.11).

I *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*³ presiseres det at trygge og gode boforhold er viktig for å bekjempe fattigdom. Det pekes i tillegg på at hjemmet under koronaepidemien fikk en ny og utvidet funksjon som felles arena for barnepass, skoleundervisning, arbeid og fritid, og at hjemmeskole er mer krevende dersom mange bor tett i en liten leilighet. Det vises også i den nye nasjonale strategien til at nedstengningene under koronaepidemien bidro til at mennesker med rusproblematikk og psykiske lidelser ble isolert i boligene sine.

Revisjonen konkluderte i dokumentet *Risiko- og vesentlighetsvurdering for Kristiansand kommune*⁴ for valgperioden 2019-2023 med at risikoen for avvik samt vesentligheten av eventuelle avvik på det boligsosiale feltet, samlet sett vurderes som «høy».

Noen vil være i en vanskelig situasjon i en kort periode, og trenger kun litt veiledning eller økonomisk hjelp for å bedre bosituasjonen sin. Andre trenger omfattende oppfølging og tjenester over lang tid for å mestre boforholdet. I *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* understrekes det videre at SSBs metode for å måle antall vanskeligstilte på boligmarkedet tar utgangspunkt i husholdninger med *lavinntekt*, og som samtidig har *høy gjeldsbelastning* og / eller er *trangbodde*. Målet gir årlige tall, og det er dermed mulig å følge utviklingen over tid. Målemetoden er imidlertid relativt grovmasket, og enkelte grupper fanges ikke opp. Det har derfor vist seg å være behov for å nyansere og supplere dette målet med ytterligere tre indikatorer, noe som gir totalt fire indikatorer for å måle antall vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. avsnitt 3.2.1 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten:

1. Vanskeligstilte på boligmarkedet (lavinntekt + høy gjeldsbelastning og / eller er trangbodd);
2. Vedvarende vanskeligstilte på boligmarkedet (3 år sammenhengende);
3. Barn i husholdninger med lavinntekt, som leier og bor trangt;
4. Antall bostedsløse.

(se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>, s. 2).

Revisjonen bemerker at det i *NOU 2011-15 Rom for alle* («Boligutvalget») ble tatt utgangspunkt i *boutgiftsbelastning* snarere enn *gjeldsbelastning*. SSB har imidlertid valgt å ta utgangspunkt i gjeldsbelastning, da det per i dag ikke skal være mulig å knytte data om boutgifter opp mot annen relevant statistikk. En utfordring med denne tilnærmingen er at gjeldsbelastning først og fremst fanger opp de som *eier* bolig og ikke dem som *leier* boligen.

³ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf>.

⁴ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Risiko-og-vesentlighetsvurdering-Kristiansand-kommune.pdf>, s. 43.

Kontrollutvalget har i tillegg blant annet lagt vekt på at det boligsosiale arbeidet er viktig i arbeidet med å redusere kommunes levekårsutfordringer, samtidig som kommunen forvalter betydelige verdier gjennom den kommunale boligporteføljen. Artikler i Fædrelandsvennen i midten av juni og i juli 2020⁵, hvor det fremkom at innbyggere som har behov for hjelp på boligmarkedet, har blitt tildelt kommunale boliger i bygninger hvor de ikke har følt seg trygge, har også hatt betydning for innretningen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

1.3 Problemstillinger

Med utgangspunkt i vedtak i Kontrollutvalget samt innspill fra Kontrollutvalgets medlemmer i møtene i juni, august og september 2020, tar Agder Kommunerevisjon i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet utgangspunkt i de fire problemstillingene under.

Det må samtidig understrekes at det boligsosiale feltet er stort og komplekst. Det er følgelig hensiktsmessig å knytte hver av de fire problemstillingene opp mot tiltaksmatrisen i gamle Kristiansand kommunes *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*⁶, da dette bidrar til å operasjonalisere problemstillingene, det vil si indikere hvilke kriterier kommunens praksis kan vurderes opp mot (dette kommer vi for øvrig nærmere inn på i denne rapportens kapittel 2 om revisjonskriterier). Samtidig bidrar en slik tilnærming til å tydeliggjøre hvilke temaer det avgrenses mot, jf. avsnitt 1.4 under.

1. I HVILKEN GRAD FUNGERER KOMMUNENS VURDERING AV BEHOV OG TILDELING AV KOMMUNALE BOLIGER PÅ EN TILFREDSSTILLENDE MÅTE?

Problemstillingen (P1) må ses i sammenheng med følgende punkter i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*:

- Hovedmål 1: Alle skal ha et godt sted å bo i et trygt bomiljø,
 - Innsatsområde 1.2 Hjelp til å skaffe en egnet bolig,
 - Hovedtiltak a) Prioritering til kommunale utleieboliger.
- Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv,
 - Innsatsområde 4.2 Kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet,
 - Hovedtiltak a) Utvikle kartleggings- og registreringssystemer for å bedre lokalt kunnskapsgrunnlag. Tiltak nr. 2 her er «Etablere felles systemer for kartlegging som grunnlag for tildeling av boliger og tjenester».

⁵ Se <https://www.fvn.no/nyheter/i/P9Mz3e/funksjonshemmet-plassert-i-samme-bygning-som-rusavhengige> og <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/op4kVj/vi-foeler-oss-helt-maktesloese-mot-kommunen>. Se også <https://www.fvn.no/nyheter/i/509qWK/krever-at-kommunen-rydder-opp>.

⁶ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/innhold/politikk-og-organisasjon/planer-rapporter-og-meldinger/planer/boligsosial-handlingsplan-2017---2020.pdf>. Revisjonen har i avsnitt 2.3.1 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten oppsummert tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* (vedlegg 3, s. 29-42) for gamle Kristiansand kommune. Tiltaksmatrisen tar utgangspunkt i mål og prioriterte innsatsområder i *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.

2. I HVILKEN GRAD ER KOMMUNENS BOLIGSOSIALE ARBEID PREGET AV BRUKERORIENTERING OG BRUKERMEDVIRKNING?

Problemstillingen (P2) må ses i sammenheng med følgende punkter i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*:

- Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv,
 - Innsatsområde 4.2 Kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet,
 - Hovedtiltak c) Styrke brukermedvirkning.

3. I HVILKEN GRAD FUNGERER KOMMUNALE BOLIGER SOM MIDLERTIDIGE LØSNINGER PÅ VEIEN MOT Å ETABLERE SEG I DET PRIVATE LEIEMARKEDET ELLER KJØPE EGEN BOLIG?

Problemstillingen (P3) må blant annet ses i sammenheng med følgende punkter i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*:

- Hovedmål 1: Alle skal ha et godt sted å bo i et trygt bomiljø,
 - Innsatsområde 1.2 Hjelp til å skaffe en egnet bolig,
 - Hovedtiltak b) Hjelp til å sikre gode boforhold i det private markedet, og
 - Hovedtiltak c) Hjelp fra leid til eid bolig, samt
- Hovedmål 2: Barn og unge skal sikres gode boforhold i et trygt bomiljø,
 - Innsatsområde 2.1 Gode boliger til barnefamilier i trygge nærmiljøer,
 - Hovedtiltak a): Kommunen prioriterer boligsosiale tiltak som bidrar til gode oppvekstsvilkår for barn. Tiltak nr. 4 her er «Barnefamilier som har potensiale til å eie eget hjem får bistand til dette gjennom bruk av individretta økonomiske virkemidler».
- Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv,
 - Innsatsområde 4.1 Strategisk styring og koordinering av det boligsosiale arbeidet,
 - Hovedtiltak a) Optimalisere kommunens bruk av økonomiske virkemidler. Tiltakene her fokuserer på Husbankens lån og tilskuddsordninger mot vanskeligstilte samt på nivået på husleien.

4. I HVILKEN GRAD VEDLIKEHOLDES OG FORVALTES DEN KOMMUNALE BOLIGMASSEN PÅ EN MÅTE SOM BIDRAR TIL AT VERDIEN AV BOLIGMASSEN⁷ OPPRETTHOLDES?

Problemstillingen (P4) kan blant annet ses i sammenheng med følgende punkter i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*:

⁷ Boligmassen det her er snakk om er den som har et boligsosialt formål.

- Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv i Boligsosial handlingsplan 2017-2020, og da særlig,
 - Innsatsområde 4.1 Strategisk styring og koordinering av det boligsosiale arbeidet,
 - Hovedtiltak b) Avklare og tydeliggjøre roller og ansvarsområder
 - Innsatsområde 4.2 Kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet,
 - Hovedtiltak b) Bedre anvendelsen av nøkkeltall og styringsdata.

Revisjonen bemerker her at også andre forhold, herunder problematikk av

- *organisatorisk karakter* (eksempelvis utfordringer knyttet opp mot kommunale boligstiftelser og samarbeidet mellom *Helse og mestring* og *By- og stedsutvikling*) og
- *økonomisk karakter* (eksempelvis knyttet opp mot at drift og investeringsregnskap har erstattet resultatregnskap ved skifte av regnskapsspråk, fastsettelse av nivå på husleien samt i hvilken grad *Eiendom / Boligheten* tilføres tilstrekkelige midler til vedlikehold og kjøp av nye boliger for å tilpasse boligmassen), vil ha betydning for handlingsrommet kommunen har når den forvalter boligmassen.

1.4 Avgrensninger⁸

Det avgrenses samtidig i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet mot følgende områder i gamle Kristiansands *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*:

i. Midlertidig bolig («nødbolig»):

Det avgrenses mot problematikk knyttet opp mot uønsket bruk av midlertidig bolig (såkalt «nødbolig» hjemlet i sosialtjenestelovens § 27), jf. Hovedmål 1: Alle skal ha et godt sted å bo i et trygt bomiljø, Innsatsområde 1.1 Hjelp fra midlertidig til varig bolig.

Det avgrenses også mot problematikk knyttet opp mot nødboligers / robuste boligers standard og plassering.⁹

⁸ *Helse og Mestring* har i høringsperioden spilt inn at avgrensingene mot kommunens generelle boligpolitikk [jf. punkt iii) *Overordnet bolig- og arealutvikling*] og mot kommunalsjefområdet *Livsmestring*, som har hovedtyngden av tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet [jf. punkt ii) *Tjenester for å mestre boforholdet*], bidrar til at bildet av de største målgruppene og utfordringene relatert til manglende differensiert og tilpasset boligmasse, ikke blir så tydelig som det fremstår for tjenesten selv og som det også fremkommer i blant annet vedtatt økonomiplan.

Revisjonen er enig i at nevnte avgrensinger, som er nødvendige for at prosjektet skal være håndterbart og som må ses i sammenheng med problemstillingene Kontrollutvalget har vært opptatt av å få belyst, innebærer at viktige områder på det boligsosiale feltet faller utenfor rapporten. Revisjonen legger samtidig til forhold som kommunen selv trekker frem som positive i kommunens overordnede bolig- og arealutvikling, er omtalt flere steder i rapporten, blant annet i rapportens konklusjon. En kritisk gjennomgang av kommunens overordnede bolig- og arealutvikling i lys av nasjonale styringsdokumenter og Bystyrets vedtak og forutsetninger, kan eventuelt gjøres i et eget forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonen legger også til at i kjølvannet av Fædrelandsvennens artikkelserie i april 2021, som indikerte svikt i tjenestene til utviklingshemmede, så har Kontrollutvalget i sak 23/21 vedtatt at revisjonens neste forvaltningsrevisjonsprosjekt skal gjennomgå habiliteringsfeltet i Kristiansand kommune. Habiliteringsfeltet er en viktig del av kommunalsjefområdet *Livsmestring*, og prosjektet vil følgelig bidra til å komplettere gjennomgangen i denne forvaltningsrevisjonsrapporten av kommunens boligsosiale arbeid.

⁹ I temamøte om kommunens boligsosiale arbeid i Helseutvalget 13. oktober 2020, pekte administrasjonen på at sentrale vurderinger ved anskaffelse av robuste boliger er tilgang til offentlig transport, hensiktsmessig spredning

ii. Tjenester for å mestre boforholdet:

Det avgrenses i utgangspunktet mot Hovedmål 3: Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet, og da særlig i forhold til tjenesteproduksjonen innenfor kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmebaserte tjenester og rehabilitering*. Selv om utfordringer som de nevnte kommunalsjefområdene står overfor i arbeidet med å nå mål på det boligsosiale området kommenteres på et overordnet nivå, så vil en detaljert gjennomgang og vurdering av tjenestene som leveres, eksempelvis til beboere med rus- og psykiske lidelser (ROP) eller med kognitiv funksjonsnedsettelse, gå utover rammen for dette prosjektet. En slik gjennomgang kan eventuelt gjøres i et eget forvaltningsrevisjonsprosjekt.

På den annen side diskuteres spørsmålet om såkalt «miljøvaktmester» i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

iii. Overordnet bolig- og arealutvikling:

Revisjonen avgrenser også i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet mot spørsmålet om i hvilken grad boligsosiale hensyn og behov koordineres med og integreres i kommunens planer og overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling, jf. Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv, Innsatsområde 4.4 Planlegge for gode bomiljøer.

1.5 Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune gjennomføres i samsvar med *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

Når det gjelder innsamling av data, har det for det første vært viktig å få en oversikt over lovverket på feltet og å gjennomgå *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* samt dokumenter tilknyttet dette arbeidet. Veilederen *Vei-viseren.no – for bolig og tjenesteområdet*, som omtales som «en digital verktøykasse» er i så måte sentral. I desember 2020, mens arbeidet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet pågikk, ble også den nye nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet, *Alle trenger et trygt hjem (2021-2024)*, lagt frem. Prioriteringene i den nye nasjonale boligsosiale strategien legges til grunn i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen har også sett på sentrale Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner, NOUer og forskningsrapporter.

Datainnsamlingen har for det første bestått av intervjuer med nøkkelpersoner på områdene *Helse og mestring* (særlig *Boligavdelingen*, som kommer inn under kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering*) og *By- og stedsutvikling* (kommunalsjefområdet *Eiendom og Boligenheten*, som kommer inn under dette kommunalsjefområdet). Revisjonen har videre søkt å snakke med andre i kommunen som har kompetanse på og kunnskap om det boligsosiale feltet, eksempelvis gjennom deltakelse i prosjektgrupper og utredninger. Vi har også hatt et møte hvor *Nye mønstre*, NAV og kommu-

av kommunal boligmasse i kommunen, beliggenhet som ikke forutsetter tett naboskap, samt beliggenhet, utforming og vedlikeholdshensyn som virker inkluderende og ikke stigmatiserende i et nærmiljø.

nalsjefområdet *Forskning og innovasjon* deltok. Kommunens orienteringer om det boligsosiale arbeidet i møter i Kontrollutvalget 27. august 2020, Helseutvalget 13. oktober 2020 og Formannskapet 10. februar 2021, er også en del av datagrunnlaget i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

De mest sentrale kommunale dokumentene på det boligsosiale feltet har vært gamle Kristiansand kommunens *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, *Eierskapsmelding Kristiansand boligselskap KF* (2016) samt *Konsekvensutredning for innføring av gjengs leie* (2017). I tillegg gir kommunens Økonomiplan oppdaterte oversikter over utfordringene kommunen står overfor på det boligsosiale feltet.

Revisjonen har videre intervjuet Husbankens programkontakter for *Husbankens kommuneprogram*, samt et relativt bredt utvalg av representanter for flere bruker- og pårørendeorganisasjoner som ofte har medlemmer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. I *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* er det i punkt 24 presisert at kilder til revisjonskriterier kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak og mål og føringer, administrative retningslinjer og mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende).

2.1 Lovverk - kommunens ansvar og oppgaver

Det er innledningsvis verdt å merke seg at selv om kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, så finnes det i utgangspunktet ingen individuell rett til bolig i Norge¹⁰, og i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune slås det i første hovedprinsipp for kommunens boligsosiale arbeid fast at

Kommunens innbyggere har selv ansvaret for å skaffe seg egnet bolig ut fra den enkeltes forutsetninger (s. 10).

I *Eiermelding Kristiansand Boligselskap KF* fra 2016 kan man videre lese at

Kommunale utleieboliger er ikke et lovkrav, men det er et av flere virkemidler som nyttes i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte til å få seg en bolig. Etableringslån og annen individuell økonomisk bistand er andre sentrale hjelpemidler i denne sammenheng (s. 9).

Kommunene har imidlertid likevel et ansvar på det boligsosiale feltet, og dette ansvaret er i dag hjemlet i følgende lover og bestemmelser:

2.1.1 Helse- og omsorgstjenesteloven

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester regulerer kommunens ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Oppfølging og bistand i form av personlig assistanse, som omfatter praktisk bistand, opplæring eller støttekontakt, er kommunale tjenester som skal bidra til å utvikle og styrke evnen til å mestre hverdagen og boforholdet.

Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-7 om boliger til vanskeligstilte slår videre fast at

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og

¹⁰ Se https://bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/Rettighetene_til_personer_med_utviklingshemming/Bolig/. For øvrig er det slik at målet om trygge og gode boforhold for alle er forankret i flere internasjonale konvensjoner, hvorav den mest sentrale er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Staten har ansvaret for å oppfylle internasjonale forpliktelser som er fastsatt i de konvensjonene som Norge har sluttet seg til, men hele eller deler av oppgavene med å oppfylle forpliktelsene kan overføres til kommunene.

vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

I forarbeidene presiserer Helse- og omsorgsdepartementet at

Det er kommunen som sådan som har hovedansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte, mens helse- og omsorgstjenesten vil ha et medvirkningsansvar. Dette innebærer at helse- og omsorgstjenesten må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem kan løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt. Videre innebærer medvirkningsansvaret et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene. Medvirkningsansvaret innebærer også at helse- og omsorgstjenesten vil ha et ansvar overfor brukerne ved å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke kan dekkes på annen måte. I enkelte tilfeller vil det også være nødvendig at tjenesten engasjerer seg direkte i å skaffe vanskeligstilte boliger.¹¹

2.1.2 Sosialtjenesteloven

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer kommunale oppgaver og tjenester som NAV-kontoret skal utføre. Formålsbestemmelsen uttaler blant annet at loven skal bidra til at den enkelte skal leve og bo selvstendig. Det følger av § 15 at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. NAV-kontoret er videre forpliktet til å finne midlertidig botilbud («nødbolig») til de som ikke klarer det selv (§ 27).¹² Tjenester som retten til opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning (§ 17), samt økonomisk stønad (§ 18), individuell plan (§ 28) og kvalifiseringsprogram (§ 29), har også relevans for det boligsosiale arbeidet.

Videre skal Bostøtteloven bidra til å sikre personer med lave inntekter og høye bostgifter et egnet bosted.

2.1.3 Folkehelseloven

Lov om folkehelsearbeid skal bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller (§ 1 og § 4). Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse. I lovens § 5 stilles det krav til kommunens ansvar for å ha oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer som virker inn. Bolig er nevnt som en av faktorene i § 7 om folkehelsetiltak.

2.1.4 Plan- og bygningsloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Loven skal bidra til god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet.

¹¹ Se Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven), kapittel 15.5.13 *Boliger til vanskeligstilte*, s. 196.

¹² Denne forpliktelsen kan oppstå i akutte situasjoner, for eksempel ved brann, utkastelse og familie- eller samlivsbrudd.

2.1.5 Høringsforslag: Ny boligsosial lov om kommunenes ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet

I desember 2020 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet på høring et forslag til en ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.¹³ I *Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-24)* begrunnes dette med at lovforankringen på det boligsosiale området «er vesentlig svakere enn på andre velferdsområder, som skole, utdanning og arbeid. Hvilke forpliktelser kommunen egentlig har på feltet er lite tydelig, både for det offentlige og brukerne» (s. 28).

Lovforslaget gjelder kommunenes ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med varige botilbud. Forslaget viderefører og presiserer i hovedsak ansvaret kommunene har for det boligsosiale arbeidet, som i dag altså i første rekke er hjemlet i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, jf. avsnittene over.

Forslaget har også bestemmelser som skjerper kommunenes ansvar noe. Dette gjelder særlig plikten til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Kommunene skal blant annet ha oversikt over behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og hensynta dette i kommunens planstrategi og kommuneplan.¹⁴ Videre innebærer forslaget en mindre skjerping i saksbehandlingsreglene, ved at hovedinnholdet i kommunes bistand må fremgå skriftlig i kommunens enkeltvedtak.

Lovforslaget utvider også Statsforvalterens¹⁵ ansvar noe. Statsforvalteren blir klageinstans for enkeltvedtak etter loven, og får etter forslaget hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller plikten til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det vil få konsekvenser for dagens ordning i Kristiansand kommune, hvor Kommunens klagenemnd for ikke-lovpålagte oppgaver til nå har vært klageinstans for kommunal tildeling av kommunale boligtilbud, lån og tilskudd. I *Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-24)* oppsummeres lovforslaget på følgende måte:

Lovforslaget vil ikke gi individuell rett til bolig, men vil presisere at kommunene plikter å gi individuelt tilpasset bistand til dem som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Kommunene skal fortsatt ha betydelig frihet til selv å fastsette tiltak og prioriteringer. Lovforslaget er ment å være en rammelov som fortsatt sikrer dette. Kommunenes handlefrihet til å finne gode tilpassede løsninger for den enkelte skal også ivaretas (s. 28).

2.2 Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)

Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020) er en omfattende strategi som har definert hovedmål, prioriterte innsatsområder og målsettinger for det boligsosiale arbeidet i Norge i strategiperioden.¹⁶

¹³ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-boligsosial-lov/id2786962/>

¹⁴ Administrasjonen vurderer her at «eksisterende planleggingspraksis og saksbehandling vil ikke i vesentlig grad måtte endres for å imøtekomme et eventuelt nytt lovkrav», jf. Formannskapssak 40/21 *Høringsuttalelse til forslag om ny lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet*, s. 1. (se <https://opengov.360online.com/Meetings/krsand/Meetings/Details/612631?agendaItemId=204767>)

¹⁵ Fra 1. januar 2021 har Fylkesmannen tittelen Statsforvalter.

¹⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Bolig-for-velferd/id753950/>.

2.2.1 Mål og prioriterte innsatsområder i den nasjonale strategien (2014-2020)

Den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (2014-2020) tar utgangspunkt i følgende mål og prioriterte innsatsområder i (s. 10 og 12):

Tabell 1 Mål og prioriterte innsatsområder i nasjonal strategi (2014-2020)¹⁷

Mål	Prioriterte innsatsområder
1. Alle skal ha et godt sted å bo	a) Hjelp fra midlertidig til varig bolig b) Hjelp til å skaffe en egnet bolig
2. En særlig innsats overfor barnefamilier	a) Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø b) Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder c) Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres
3. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	a) Forhindre utkastelser b) Gi oppfølging og tjenester i hjemmet
4. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	a) Sikre god styring og målretting av arbeidet b) Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon c) Planlegge for gode bomiljøer

De 4 hovedmålene i den nasjonale strategien er så konkretisert / operasjonalisert i 15 målsettinger for å gjøre det mulig å måle innsatsen og resultatene av arbeidet. De 15 målsettingene for gjennomføringen av *Bolig for velferd* er¹⁸:

- i. Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig (1a og 1b).
- ii. Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder (1a).
- iii. Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud (1a og 1b).
- iv. Rask bosetting av flyktninger i kommunene (1a og 1b).
- v. Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene (1b).
- vi. Utleieboliger skal være av god kvalitet i et godt bomiljø (1b).
- vii. Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet (1b).
- viii. Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig (1b).
- ix. Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon (1b).
- x. Kommunene har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen (3a).
- xi. Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon (3b).
- xii. Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (4a).
- xiii. Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne (4a).
- xiv. Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører (4b).

¹⁷ Revisjonen har innarbeidet punktene om barnefamilier som punkt 2 for å tydeliggjøre sammenhengen mellom *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)* og *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune.

¹⁸ Se <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bolig-for-velferd/15-maalsettinger/> og http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Bedre%20styringsinformasjon_sluttrapport_nettpdf.

- xv. *Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet (4c).*

2.2.2 Andre poenger fra den nasjonale strategien (2014-2020)

Det er videre verdt å merke seg at det i *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*, i forbindelse med punkt 1b *Hjelp til å skaffe en egnet bolig*, understrekes at

Et mål i velferdspolitikken har siden 1990-tallet vært at flest mulig skal bo i eget hjem og motta nødvendige tjenester der. Målet om normalisering innebærer at flest mulig skal bo i mest mulig vanlige boliger i ordinære bomiljøer og ha muligheten til å leve selvstendige og aktive liv. Nasjonale og internasjonale erfaringer tyder på at dette også bør gjelde for de med store og komplekse utfordringer.

Undersøkelser tyder imidlertid på at samlokaliserte boliger til vanskeligstilte har blitt mer vanlig de siste årene. I tildelingen av tilskudd til samlokaliserte utleieboliger og omsorgsboliger legger Husbanken vekt på at tilbudet fremmer normalisering og integrering. Samlokaliserte boenheter skal ikke ha institusjonslignende preg og antall boenheter skal ikke være for stort. Boenhetene bør plasseres i ordinære bomiljøer, slik at prinsippene om normalisering og integrering ivaretas. Ulike brukergrupper skal ikke samlokaliseres på en uheldig måte (s. 20).

Videre understrekes det i forbindelse med punkt 3c *Planlegge for gode bomiljøer* at

Med gode bomiljø menes mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet. Arealplanleggingen er et viktig verktøy for å fremme samfunnshensyn som inkludering, folkehelse og gode levekår. Kommunen kan blant annet sette krav til boligstørrelse og nærområdet for å motvirke at det blir store forskjeller i levekårene. Det at kommunale boliger ligger spredt, er med på å forhindre opphopning av levekårsproblemer (s. 27).

Brukermedvirkning regnes i den nasjonale strategien som en av seks suksessfaktorer i det boligsosiale arbeidet:

Brukere, pårørende og interesseorganisasjoner skal høres (s. 7).

Helse-, omsorgs- og velferdstjenester må utformes i samspill med de det gjelder. Dette vil bedre kvaliteten på tjenestene, samtidig som den enkeltes muligheter for å bruke sine erfaringer blir styrket (s. 14).

Brukermedvirkning: Nyttiggjøre seg av brukernes erfaringer i politikkutforming og gjennomføring på både det strategiske og operative nivået (s. 25).

Modellen [Housing First] har et sterkt brukerperspektiv ved at beboeren selv skal kunne påvirke hvor han / hun vil bo og avgjøre hvilke tjenester han eller hun skal få (s. 24).

2.2.3 Veileder på det boligsosiale området: *Veiviseren.no*

På nettsiden *Veiviseren.no* (<https://veiviseren.no/>) kan man lese at

Veiviseren er det viktigste tiltaket under strategien Bolig for Velferd (2014-2020). I strategien står det at Veiviseren skal gi en framstilling av lovverk, virkemidler, gode eksempler og kompetanse. [...]

Veiviseren.no er en digital verktøykasse utviklet for kommunene, men også for ansatte i direktoratene, fylkesmannsembetene, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner. Mange har behov for sammensatte tjenester. I Veiviseren har vi samlet «alt på ett sted» innenfor bolig- og tjenesteområdet på både strategisk og operativt nivå. Veiviseren skal bidra til å heve kompetansen hos kommuner og samarbeidspartnere, gjøre offentlig sektor mer transparent, og bidra til en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt. Veiviseren skal bygge opp under målsettingene i strategien Bolig for velferd om å skaffe bolig til vanskeligstilte, og styrke muligheten for å mestre boforholdet.

Nettstedet *Veiviseren.no* er således en relevant referanse for boligsosiale spørsmål, eksempelvis i forbindelse med brukerorientering og brukervedvirkning. Når det gjelder brukervedvirkning¹⁹, så vektlegges det blant annet at det er viktig å

- *Involvere viktige målgrupper og brukerorganisasjoner i kommunal planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud.*
- *Sette brukerens behov i sentrum for å få et egnet tilbud.*²⁰

Det slås også fast på *Veiviseren.no* at

Brukermedvirkning har en åpenbar egenverdi i at mennesker som søker hjelp, gjerne vil styre over viktige deler av eget liv og motta hjelp på egne premisser. Det å bli sett og respektert i kraft av sin egen grunnleggende verdighet er viktig. Ved at brukeren selv kan være med på å påvirke omgivelsene gjennom egne valg og egne ressurser, kan dette virke positivt både for styrking av motivasjon og bidra til bedringsprosesser. På denne måten kan brukervedvirkning også ha en terapeutisk effekt.

*[...] Brukermedvirkning skjer når brukeren på individnivå og brukerorganisasjonene eller brukerrepresentanter på systemnivå får delta i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltak.*²¹

2.3 Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-2024)

*Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*²² viderefører arbeidet som ble gjort i forbindelse med *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Det pekes i den nye nasjonale strategien på at innsatsen på det det boligsosiale feltet fremover skal bygge på erfaringer, strukturer

¹⁹ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukervedvirkning>, hvor man finner tekster som omhandler ulike sider av temaene brukervedvirkning og de pårørendes rolle. Se også <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/soknad-og-vedtak-om-kommunal-bolig>, hvor det pekes på konkrete punkter som skal bidra til brukervedvirkning i søknadsprosessen.

²⁰ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/suksessfaktorer-for-godt-boligsosialt-arbeid>.

²¹ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukervedvirkning/brukervedvirkning>.

²² Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf>. Den nye nasjonale boligsosiale strategien ble lagt frem 2. desember 2020.

og kunnskap som er utviklet under *Bolig for velferd (2014–2020)*, og at de tiltakene man har erfart at fungerer, skal forsterkes og videreutvikles (s. 8).

I den nye nasjonale strategien for boligsosialt arbeid skal følgende mål og tiltak (vi tar her kun med tiltak med særlig relevans for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet) bidra til å forsterke innsatsen i årene som kommer:

Mål 1: Flere skal kunne eie egen bolig (s. 12-14)

- Prioritere startlån som verktøy for å hjelpe flere fra leie til eie.
- Prioritere startlån til barnefamilier.
- Hjelp flere med utviklingshemming fra leie til eie ved hjelp av nye modeller.
- Målrette BSU til personer som ikke eier egen bolig.
- Etablere et erfaringsnettverk mellom private utbyggere og departementet for å tenke nytt rundt nye kjøpsmodeller, leie-til-eie-modeller og samarbeidsmodeller med kommuner.

Mål 1 om at flere skal kunne eie egen bolig begrunnes med at

Det å eie egen bolig gir økonomisk trygghet. Denne økonomiske tryggheten går ofte i arv mellom generasjonene. Samtidig gjør det at så mange eier bolig i Norge, at formuen er fordelt på flere (s. 12).

Mål 2: Leie skal være et trygt alternativ (s. 16-21)

- Vurdere lengre minstetid på husleiekontrakter.
- Styrke bostøtten for barnefamilier og andre med lave inntekter og høye bostgifter.
- Fremme gode bomiljøer gjennom mer brukervedvirkning.
- Styrke bolig- og tjenestetilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP) ved å bygge flere boliger og ved å pilotere, evaluere og spre nye bo- og tjenestemodeller for målgruppen.
- Utvikle nye, digitale og enklere løsninger for å søke, tildele og forvalte kommunale boliger.
- Gi flere hjelp til å løse boligkonflikter ved å åpne for at Husleietvistutvalget kan løse leietvister i hele landet.

Mål 3: Sosial bærekraft i boligpolitikken (s. 23-26)

- Vurdere å gi større handlingsrom til å ta boligsosiale hensyn i kommunal planlegging, blant ved å kunne kreve nye etableringsmodeller og leieboliger i boligprosjekter.

Mål 4: Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse (s. 28-31)

- Foreslå en ny boligsosial lov som klargjør kommunenes ansvar.
- Styrke Fylkesmannens samordningsrolle og boligsosiale fagmiljø.
- Utvikle en kompetanseplan som skal støtte kommunens boligsosiale arbeid.
- Utvikle digitale løsninger som øker den boligsosiale måloppnåelsen.
- Satse på langsiktig forskning om bolig og velferd.
- Skaffe mer kunnskap om bosituasjonen for utviklingshemmede.
- Opprette et nasjonalt brukerråd for den sosiale boligpolitikken.

I tillegg skal det i strategiperioden rettes en særskilt innsats (s. 7-8) mot

- Barn og unge:
Belastningene som dårlige boforhold gir, er ekstra store for barn og unge. Det understrekes i strategien at det viktigste tiltaket her er startlån for å hjelpe flere barnefamilier fra leie til eie. Samtidig skal det å leie bolig være et trygt alternativ for dem som ikke vil eller kan eie bolig.
- Dem som står i fare for å bli eller er bostedsløse:
Mange av dem som er bostedsløse, har vedvarende og sammensatte problemer, og sliter særlig med rusavhengighet og psykiske lidelser. Uten en innsats der bolig og tjenester er samordnet, blir det krevende å hjelpe denne gruppen over i en stabil og god bosituasjon.
- Personer med nedsatt funksjonsevne:
Personer med nedsatt funksjonsevne skal på lik linje med andre velge hvor og hvordan de bor. Det understrekes i strategien at det er ikke tilfredsstillende at eierandelen blant de med nedsatt funksjonsevne er spesielt lav, særlig når det å kunne eie egen bolig er et uttrykt ønske blant mange av dem det gjelder. Utviklingshemmede har ofte en stabil, men lav inntekt, og gjerne trygd som inntektskilde. Utviklingshemmede regnes derfor som sikre betalere av boliglån. Samtidig har personer med utviklingshemming ofte liten eller ingen egenkapital når de skal kjøpe bolig. Majoriteten av utviklingshemmede vil derfor være i målgruppen for startlån.

Revisjonen legger her til at det var særskilt fokus på disse gruppene allerede i gamle Kristiansand kommunes *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*.

Det pekes også i den nye nasjonale boligsosiale strategien på at

Brukerorganisasjoner er viktige talerør for brukerne og deres interesser. Regjeringen vil legge til rette for økt samarbeid med disse aktørene fremover (s. 9).

Det er videre verdt å nevne at flere av tiltakene i dokumentet *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*²³, kapittel 2 *Stabil bosituasjon og trygge nabolag*, viser til målene og tiltakene i *Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-2024)*. Når det gjelder boligeie for vanskeligstilte barnefamilier, så kan man i *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)* lese følgende:

Eie først: *Husbanken har lansert modellen «Eie først» som innebærer boligeie fra dag én. Modellen er primært rettet mot ekstra vanskeligstilte barnefamilier som har et sterkt ønske om å eie egen bolig, men som i utgangspunktet ikke er kvalifisert for startlån. Utgangspunktet er at familien har et potensial for å bli selvhjulpen på sikt. Det legges samtidig til grunn at boutgiftene ved å eie vil være lavere enn å leie en tilsvarende bolig. I denne modellen blir startlån gitt av kommunen, og lånet løper avdragsfritt så lenge familien er avhengig av støtte fra NAV. Dersom husstanden ikke er økonomisk selvhjulpen innen utløpet av avtalt avdragsfri periode for startlånet, har kommunen opsjon på å kjøpe boligen til verdien av lånet og et eventuelt nedskrevet tilskudd (s. 48).*

²³ Se https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf, s. 40-51. I mediene omtales lavinntekt i barnefamilier ofte som «barnefattigdom».

2.4 Boligsosial handlingsplan 2017-2020 for gamle Kristiansand kommune

Revisjonen bemerker at selv om *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune ikke lenger er gjeldende, så vil det likevel være interessant å se kommunens praksis i lys av dette dokumentet. Grunner til dette er at planen tar utgangspunkt i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid og at den er knyttet opp mot Husbankens kommuneprogram, samtidig som den peker på konkrete utfordringer på det boligsosiale feltet som gjelder særlig for Kristiansand kommune. Tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune gir også en detaljert oversikt over hva kommunen har ønsker å gjøre og å oppnå på det boligsosiale feltet, og i så måte kan *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* fortsatt sies å være retningsgivende for godt boligsosialt arbeid, selv om planen formelt sett ikke lenger er gjeldende.

Kristiansand kommune starter for øvrig arbeidet med å rullere den boligsosiale handlingsplanen i 2021.

Tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* (vedlegg 3 i planen, s. 29-42)²⁴ for gamle Kristiansand kommune, som altså tar utgangspunkt i mål og prioriterte innsatsområder i *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*, kan oppsummeres på følgende måte:

Hovedmål 1: Alle skal ha et godt sted å bo i et trygt bomiljø

Innsatsområde 1.1 Hjelp fra midlertidig til varig bolig

Hovedtiltak: Strategisk bruk av boliger og tjenester som kan redusere behovet for midlertidig bolig

Innsatsområde 1.2 Hjelp til å skaffe en egnet bolig

a) *Hovedtiltak: Prioritering til kommunale utleieboliger*

b) *Hovedtiltak: Hjelp til å sikre gode boforhold i det private markedet*

c) *Hovedtiltak: Hjelp fra leid til eid bolig*

d) *Hovedtiltak: Egnede boliger til personer med rus- og psykiske lidelser*

e) *Hovedtiltak: Egnede boliger til personer med kognitiv funksjonsnedsettelse*

f) *Hovedtiltak: Egnede boliger til flyktninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet*

Hovedmål 2: Barn og unge skal sikres gode boforhold i et trygt bomiljø

Innsatsområde 2.1 Gode boliger i trygge nærmiljø til barnefamilier

Hovedtiltak: Kommunen prioriterer boligsosiale tiltak som bidrar til gode oppvekstvilkår for barn

Innsatsområde 2.2 Forebygging av bostedsløshet blant ungdom

a) *Hovedtiltak: Metode- og tiltaksutvikling med fokus på hjem og bolig rettet mot risiko-utsatt ungdom*

b) *Hovedtiltak: Gode boforhold og god oppfølging til enslige mindreårige som bosettes i kommunen*

Hovedmål 3: Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet

Innsatsområde 3.1: Stabile boforhold

a) *Hovedtiltak: Dimensjonering og innretning av oppfølgingstjenester til målgrupper som trenger dette for å bevare et godt boforhold*

b) *Hovedtiltak: Videreutvikle samarbeid og ordninger som reduserer antall utkastelser*

²⁴ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/innhold/politikk-og-organisasjon/planer-rapporter-og-meldinger/planer/boligsosial-handlingsplan-2017---2020.pdf>.

Innsatsområde 3.2 Individuelt tilpassede tjenester i hjemmet

- a) Hovedtiltak: *Utvikling av metoder og tjenester som gir helhetlig innsats knyttet til den enkelte brukers behov*
- b) Hovedtiltak: *Kompetanseutvikling i forvaltnings- og oppfølgingstjenestene og NAV*

Hovedmål 4: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Innsatsområde 4.1: Strategisk styring og koordinering av det boligsosiale arbeidet

- a) Hovedtiltak: *Optimalisere kommunens bruk av økonomiske virkemidler*
- b) Hovedtiltak: *Avklare og tydeliggjøre roller og ansvarsområder*
- c) Hovedtiltak: *Endringer i bolig- og tjenestebehov fanges opp og rulleres*

Innsatsområde 4.2 Kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet

- a) Hovedtiltak: *Utvikle kartleggings- og registreringssystemer for å bedre lokalt kunnskapsgrunnlag*
- b) Hovedtiltak: *Bedre anvendelsen av nøkkeltall og styringsdata*
- c) Hovedtiltak: *Styrke brukermedvirkning*
- d) Hovedtiltak: *Etablere systematisk og helhetlig boligsosialt kvalitetsarbeid*

Innsatsområde 4.3 Nytenkning og innovasjon i det boligsosiale arbeidet

- Hovedtiltak: *Utvikle fremtidsrettede måter å organisere og gjennomføre det boligsosiale arbeidet*

Innsatsområde 4.4 Planlegge for gode bomiljøer

- a) Hovedtiltak: *Samarbeidsstrukturer og koordinert arealplanlegging*
- b) Hovedtiltak: *Nærmiljø og nettverksarbeid*

Under hvert av hovedtiltakene i gamle Kristiansands *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* er det formulert ett eller flere konkrete tiltak som det kan være interessant å se dagens boligsosiale arbeid i Kristiansand kommune opp mot.

2.5 Forskningsrapporter

Analyser i forskningsrapporter vil også kunne fungere som referanser som kommunens praksis kan ses i lys av. Når det gjelder problemstilling 2 om brukermedvirkning, er det interessant å se til rapporten *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge* (FAFO-rapport 2020:02)²⁵, hvor man blant annet kan lese at

Større brukerorientering er en ambisjon for mye utviklingsarbeid på velferdssfeltet. Brukerorientering har flere dimensjoner. Sentrale dimensjoner er medvirkning fra de det gjelder i utvikling av tjenester, involvering i utforming av eget tjenestetilbud, samt tjenesteutøvernes tilnærming i møte med de det gjelder. Det er økende oppmerksomhet om brukernes medvirkning og involvering i utvikling av velferdstjenester og innretting av eget tjenestetilbud. Dette kalles for samproduksjon av tjenester eller samskaping og medfører at faglig ekspertise ikke gir hegemoni til å definere alene hva som er utfordringene og relevante tiltak for den enkelte. Brukerens perspektiver anerkjennes i større grad som verdifulle i møte med tjenestene (s. 11).

Videre har vurderingene i rapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU Samfunnsforskning 2017)²⁶ relevans for spørsmålet om midlertidighet i denne forvaltningsrevisjonsrapportens problemstilling 3. Også rapporten *Eie først – Barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvaliteten i lavinntektsfamilier?* (SINTEF, 2021) har relevans for denne problemstillingen.

²⁵ Se <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/trobbel-i-grenseflatene>.

²⁶ Se <https://samforsk.no/Publikasjoner/2018/Gjennomstr%C3%B8mming%20eller%20bostabilitet.pdf>.

3 Innsamlede data

I dette kapittelet oppsummerer vi først omtalen av status på det boligsosiale området i Kristiansand kommunes nyeste dokumenter, jf. avsnitt 3.1.

I avsnitt 3.2. tar vi så for oss indikatorer og statistikk som kan bidra til å fylle ut bildet av situasjonen på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune.

I avsnitt 3.3 - 3.6 gjennomgås data fra revisjonens møter med kommunen. Administrasjonens presentasjoner i

- Kontrollutvalget 27. august 2020 (sak 39/20 *Orientering om utfordringer knyttet til kommunale boliger i Kristiansand kommune*),
- Helseutvalget 13. oktober 2020 (temamøte på kommunalsjefområdet Forvaltning og koordinering om boligsosialt arbeid), samt
- Formannskapet 10. februar 2021,

er innarbeidet i gjennomgangen av revisjonens intervjuer.

3.1 Boligsosial problematikk i dokumenter i Kristiansand kommune

3.1.1 Aktører på det boligsosiale feltet og kommunens boligmasse

Tabell 2 Oppgaver og aktører på det boligsosiale feltet

Oppgaver	Ansvarlig
Overordnet arealplanlegging og boligpolitikk	<i>By- og stedsutvikling</i>
Oversikt over bolig- og tjenestebehov til vanskeligstilte	<i>Helse og mestring, kommunalsjefområdet Forvaltning og koordinering, Avdeling 3 bolig- og tjenestetildeling</i>
Bestilling av boliger og helsetjenester	<i>Helse og mestring, kommunalsjefområdet Forvaltning og koordinering, Avdeling 3 bolig- og tjenestetildeling</i>
Anskaffelse og forvaltning av kommunale utleieboliger	<i>By- og stedsutvikling, kommunalsjefområdet Eiendom, Boligenheten</i>
Anskaffelse og forvaltning av formålsbygg	<i>By- og stedsutvikling, kommunalsjefområdet Eiendom, Bygg og eiendomsforvaltning</i>
Veiledning og hjelp til selveie eller leie privat	<i>Helse og mestring, kommunalsjefområdet Forvaltning og koordinering, Avdeling 3 bolig- og tjenestetildeling</i>
Oppfølgingstjenester i bolig	<i>Helse og mestring, kommunalsjefområdet Livsmestring</i>
Vurdering og tildeling av midlertidig botilbud (nødovernatting)	<i>Helse og mestring, kommunalsjefområdet NAV</i>

Det må innledningsvis understrekes at det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune er stort og omfattende, og at det krever samarbeid mellom flere direktørrområder i

kommunen samt med eksterne aktører som Husbanken, jf. tabell 2 over.²⁷ Det overordnede ansvaret for Kristiansand kommunes boligsosiale arbeid er delegert fra kommunedirektøren til direktør for området *Helse og mestring*, og kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* har fått et særskilt ansvar.²⁸ Kommunen oppgir for øvrig at den gjennom flere år har hatt en stilling som spesielt er øremerket til overordnet boligsosialt arbeid.

Når det gjelder den kommunale boligmassen, så disponerte Kristiansand kommune i april 2020 følgende typer og antall kommunale, jf. tabell 3 under:

Tabell 3 Oversikt over kommunale boliger i Kristiansand kommune (april 2021)

Typen boliger	Antall
Kommunalt disponerte boliger (K)	-
Bolig fysisk tilrettelagt (tidligere «serviceboliger») (FT)	721
Boliger for vanskeligstilte (V)	682
Boliger for rus / psykiatri (ROP)	204
Boliger for utviklingshemmede (UH)	284
Omsorgsbolig for eldre (O)	187
Bolig for flyktninger (F)	15
Boliger for fysisk funksjonshemmede (SFYS)	32
Presteboliger (P)	1
Til sammen	2 126

De kommunale boligene er fordelt på følgende eiere, jf. tabell 4 under:

Tabell 4 Oversikt over kommunale boliger per eier (april 2021)

Eier	Antall
Kristiansand kommune (gml Kristiansand)	1 026
Kristiansand kommune (Søgne)	141
Kristiansand kommune (Songdalen)	98
Boligstiftelsen (BS)	559
Utleiestiftelsen (US)	252
Kongens senter (KS)	50
Til sammen	2 126

3.1.2 Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-24

Når det gjelder status og utfordringer på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune, så er det innledningsvis hensiktsmessig å se nærmere på kommunens egen fremstilling i *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024*. Det er verdt å merke

²⁷ Denne oppstillingen er hentet fra *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*. Revisjonen bemerker her at på den ene siden vil oppgavene som kommunen utfører i liten grad ha endret seg siden *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* ble vedtatt i bystyret i gamle Kristiansand kommune i 2017. På den andre siden vil aktørene være nye i kjølvannet både av kommunesammenslåingen og av avviklingen av Kristiansand boligselskap KF. Boligselskapets virksomhet, det vil si å framskaffe og forvalte kommunale boliger til utleie, er nå organisert som en egen enhet (*Boligenheten*) på området *By- og stedsutvikling* i Kristiansand kommune.

²⁸ *Avdeling 3 Bolig- og tjenestetildeling* inngår som vi så i tabell 2 over i kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering*. På oppfordring fra *Helse og mestring* vil revisjonen i resten av denne rapporten kun vise til *Forvaltning og koordinering*.

seg at det i økonomiplanen understrekes at «det boligsosiale feltet blir et hovedområde for samhandling mellom områdene fremover» (s. 138).

1) HELSE OG MESTRING

Når det gjelder utfordringsbildet på området *Helse og mestring*, så pekes det i økonomiplanens avsnitt 5.2, under punktet «Økt utenforskap», blant annet på at bolig og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet ikke er tilpasset behovet, samtidig som det er en høy andel barn i lavinntektsfamilier i Kristiansand kommune. Det er videre utfordrende for kommunens boligsosiale arbeid at behandlingsløp flyttes ut av sykehusene og at kommunen må tilby tjenester til stadig flere med komplekse behov. Ettervirkninger av Covid-19 vil også forsterke flere av utfordringene (s. 117-118). Det pekes på at «situasjonen forsterker behovet for satsingen på *Flere i arbeid*» (s. 66).

Utfordringene i forbindelse med bolig og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet utdypes deretter:

Kommunen er i en krevende situasjon med hensyn til å skaffe tilstrekkelig og riktig differensiert boligmasse til innbyggere som av ulike grunner er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er om lag 40 vanskeligstilte som ikke har tilfredsstillende boposisjon og som venter på bolig. Dette har vært en vedvarende situasjon over lengre tid. Dette er hovedsakelig innbyggere som har utfordringer relatert til rus- og psykisk helse.

Situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier er imidlertid også blitt forverret siste året. Forvaltning og koordinering har pr. i dag flere barnefamilier på venteliste til kommunalt leid bolig; fem av disse er uten fast bolig og bor dermed i midlertidige botilbud. De øvrige familiene bor uegnet. Flere av disse husstandene er familier med mange barn. Det må i perioden planlegges utvikling av en differensiert boligmasse til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette må skje i et samarbeid mellom Helse og mestring og By- og stedsutvikling, som har ansvar for forvaltning og utvikling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

Det er særlig utfordrende å utvikle boligmassen til den delen av brukergruppen som krever robuste boliger med god beliggenhet som passer deres behov. Dette vil være viktige hensyn i den strategiske arealplanleggingen og stedsutviklingen fremover. Framskrivninger og venteliste til bolig viser behov for økning i tilrettelagt boligmasse både innen rus- og psykisk helsefeltet og habiliteringsfeltet i perioden. Kommunedirektøren har ikke funnet midler innenfor en stram økonomi, til å dekke alle behovene. [...] Siden framskrevet boligbehov vil være større enn volumøkningen i perioden, vil det bli utfordrende å tilby bolig til alle som trenger det, når de trenger det. Siden dette er lov-pålagte tjenester må kommunen i perioden tilby kompenserende tiltak, noe som vil øke presset på disse tjenestene. Et eksempel på dette er avlastningstjenester og også omsorgslønn som er et virkemiddel. Dette kan bidra til å øke kostnadsnivået (s. 121-122).

Når det gjelder boligsosiale virkemidler, så pekes det i økonomiplanen på at kommunen gjennom målrettet bruk av Husbankens virkemidler kan bidra til at så mange som mulig av de som er vanskeligstilte på boligmarkedet, kan settes i stand til å eie sin egen bolig. Det understrekes også at for vanskeligstilte som trenger bistand for å etablere og opprettholde et boforhold og skape seg et trygt hjem, er boligsosiale oppfølgingstjenester et sentralt virkemiddel (s. 130-131). Det vises videre til at boligtilbudet for utviklingshemmede er ikke godt nok differensiert, og at det er behov for å utvikle

og harmonisere boligoppfølging og mestringstilbud ut ifra den enkeltes ressurser, muligheter og behov (s. 141).

Det understrekes videre i økonomiplanen at mangelfull differensiering og tilpasning av boliger til vanskeligstilte på rus og psykisk helsefeltet medfører at et økende antall blir boende i nødbolig over lang tid. Det er ifølge økonomiplanen venteliste på døgnbemannet bofellesskap innen rus og psykisk helse, samtidig som noen brukere som bor i døgnbemannede bofellesskap uttrykker ønske om å flytte til annen bolig med punktoppfølging. Dette er ifølge økonomiplanen vanskelig å gjennomføre som følge av at kommunens utleieboligmasse ikke er tilpasset behov i målgruppen. Det jobbes i tillegg ifølge økonomiplanen med å forbedre det boligsosiale arbeidet med å tilby mer fleksible og tilgjengelig oppfølging gjennom ambulerende team og *Housing First*-prosjekt (141-142).

II) BY- OG STEDSUTVIKLING – KOMMUNALSJEFOMRÅDET EIENDOM

I økonomiplanen vises det til at innføring av nytt forvaltning-, drifts- og vedlikeholdssystem (FDV) betyr en omlegging av arbeidsrutiner som krever mye av hele kommunalsjefsområdet. Implementering av nytt system har pågått i hele 2020, og i 2021 blir det viktig at hele organisasjonen tar det nye systemet i bruk (s. 204).

Boligenheten har ansvar for å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Alle boliger tildeles av helse og mestring etter søknad om kommunal bolig, mens boligenheten ifølge økonomiplanen står for vedlikehold og drift av boligene og tekniske anlegg samt sørger for kontraktskriving og forventningsavklaring med beboerne før innflytting. Enheten har ansvar for over 2.100 boliger, om lag 850 av boligene eies av kommunale stiftelser, men administreres av *Boligenheten* på vegne av stiftelsene (s. 204). *Boligenheten* skal bruke de nye FDV-systemet til administrering av husleiekontrakter, fakturering og aktivitetsstyring.

Under «Hovedutfordringer» på kommunalsjefområdet *Eiendom* kan man lese at den kommunale boligmassen ikke er tilstrekkelig tilpasset til brukergruppen og har til dels et betydelig vedlikeholdsetterslep (s. 204). Det vises til at en av områdets utfordringer er at det gamle Kristiansand Boligselskap KF kom inn i *Eiendom* med svært lite ressurser til drift og vedlikehold. Det er ifølge økonomiplanen ikke nok driftsmidler til å håndtere boligene. Mange av boligene er ifølge økonomiplanen heller ikke egnet til det behovet som er i dag. Arbeidet med å tilpasse den kommunale boligmassen til behovene ble ifølge økonomiplanen igangsatt i Kristiansand Boligselskap KF og er en prioritert oppgave i *Boligenheten*. I dette ligger å avhende ukurante boliger og fremskaffe egnede boliger i samarbeid med *Helse og mestring*. Det understrekes i økonomiplanen at det forutsettes at inntektene fra salg av kommunale boliger tilbakeføres til boligenheten og brukes til nyanskaffelser og bedre vedlikehold (s. 179-180).

Under «Hovedprioriteringer» på området *By- og stedsutvikling* vises det til at arbeidet med å tilpasse den kommunale boligmassen til behovene gis høy prioritet. En viktig forutsetning er ifølge økonomiplanen at Stortinget vedtar forslaget om å endre lovverket slik at boligstiftelsen kan oppløses, idet man da får muligheten til å avhende uegnede boliger og dermed redusere tomgangsleien (s. 181).

Det konkluderes med at vedlikeholdsetterslepet knyttet til øvrig bygningsmasse, formålsbygg og utleiebygg, ikke er ulik etterslepet knyttet til kommunale boliger. Situasjonen er ifølge økonomiplanen forverret etter kommunesammenslåing og oppleves som kritisk fordi det for store deler av bygningsmassen ikke er midler til planlagt vedlikehold og ei heller tilstrekkelige midler til drift (bl.a. tilsyn) (s. 204). Arbeidet med å tilpasse den kommunale boligmassen til brukernes behov blir en prioritert oppgave for *Boligenheten*. For å lykkes med arbeidet er det ifølge økonomiplanen viktig med et godt samarbeid med *Helse og mestring* og med boligstiftelsene som eier deler av boligmassen. Tilpasning av boligmassen er et langsiktig arbeid som ifølge *Eiendom* også er avhengig av de økonomiske rammebetingelsene (s. 205).

Revisjonen legger til at Kommunedirektøren i møte i Kontrollutvalget 27. august 2020, sak 39/20 *Orientering om utfordringer knyttet til kommunale boliger i Kristiansand kommune*, understrekte viktigheten av å tenke planlegging og plassering av kommunale boliger allerede i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, arealstrategi og arealplan, både for å styrke den strategiske styringen og koordineringen av det boligsosiale arbeidet i Kristiansand, og for å sikre politisk forankring for plassering særlig av kommunale gjennomgangsboliger og samlokaliserte boliger slik at belastningen fordeles mellom de forskjellige bydelene i Kristiansand.

Avslutningsvis viser revisjonen til temamøtet i Helseutvalget 13. oktober 2020, hvor følgende virkemidler på det boligsosiale ble omtalt som «sentrale»²⁹:

- *Kommuneplanlegging som bidrar til å utvikle differensierte boområder.*
- *Kommunal eiendomsutvikling som bygger opp under behovet for differensiert boligforsyning.*
- *Oversikt over bolig- og tjenestebehov.*
- *Differensierte utleieboliger til vanskeligstilte.*
- *Differensierte tjenester til vanskeligstilte.*
- *Virkemidler for å benytte potensialet i det private leiemarkedet.*
- *Husbankens individrettede låne- og tilskuddsordninger med tanke på selveie.*

3.1.3 Årsmøte mellom Kristiansand kommune og Husbanken i okt. 2020

Det er videre interessant å vise til Kristiansand kommunes egen vurdering av resultatene i programperioden for Husbankens kommuneprogram 2016-2020. Kommunen peker i årsmøtet med Husbanken i oktober 2020 blant annet på følgende positive forhold:

- *Bedre forankring og økt fokus på boligsosialt arbeid.*
- *Bedre samspill mellom aktører. Felles forståelse.*
- *Bolig og tjenester sees i sammenheng.*
- *Mulighet til å finansiere egen bolig vurderes ved søknad om kommunal bolig.*

I notatet fra årsmøtet vises det videre til at det boligsosiale arbeidet har fått betydelig oppmerksomhet i Kristiansand kommune den siste tiden, både politisk og administrativt. Dette gir ifølge notatet kommunens fagfolk en anledning til å fortelle hva de er opptatt av å og forklare hvordan de arbeider. Det boligsosiale feltet har ifølge notatet

²⁹ Listen er hentet fra *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, s. 4.

fått god plass i økonomiplanen, selv med vanskelig kommuneøkonomi. Feltet skal prioriteres i perioden, og bolig og tjenester til vanskeligstilte er et av seks hovedområder for Helse- og mestring.

Det pekes videre på at organiseringen av nye Kristiansand kommune innebærer at bolig og tjenester sees i sammenheng, og i tillegg er saksbehandling både av startlån og kommunale utleieboliger også organisert her. Dette er i tråd med både *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* og Aktivitetsplaner i By- og tettstedsprogrammet. Det er videre slik at Kristiansand Boligselskap KF fra 2020 er overført til *Eiendom* under kommunalområdet *By- og stedsutvikling*. Dette gir ifølge notatet bedre kontroll og oversikt. Det vises ellers i notatet til at utfordringene knyttet opp mot boligstiftelsene fortsatt må håndteres, samt at det i vedtatt i økonomiplan et stort krav til utsalg av kommunal eiendom.

Det vises avslutningsvis i notatet til at Husbanken pekte på at når det gjelder startlån, så gir Kristiansand kommune mange avslag, samtidig som kommunen har et lavt innlån sammenlignet med tilsvarende kommuner og et lavt startlånbeløp utbetalt per lån og per innbygger. Husbanken stilte i så måte spørsmål ved om Kristiansand kommune tar for lite risiko i forbindelse med tildeling av startlån, jf. statistikk om startlån i denne forvaltningsrevisjonsrapportens avsnitt 3.2.3 under.

3.2 Statistikk: Nærmere om den boligsosiale situasjonen

Når det gjelder spørsmålet om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. fotnote 2 over, så pekes det i *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* på at for de fleste vanskeligstilte, så er økonomi og finansieringsproblemer den største hindringen for å skaffe seg en bolig og bli boende. For andre kan det være vanskelig å skaffe seg en bolig som er tilpasset behovene deres, eller de trenger bistand for å kunne ivareta boforholdet. Andre igjen kan oppleve å bli utestengt fra boligmarkedet, eller de kan oppleve å være en uønsket nabo eller leietaker. Grupper som er overrepresenterte blant vanskeligstilte på boligmarkedet eller som er spesielt sårbare, er personer og familier med lave inntekter, personer med rusproblemer og / eller psykiske lidelser, personer med nedsatt funksjonsevne og / eller utviklingshemming, unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv, flyktninger og tidligere innsatte.³⁰

Det viser seg imidlertid at det er vanskelig å finne gode data og indikatorer for det boligsosiale feltet på kommunenivå. Dette er et nasjonalt problem. Husbanken holder på å utvikle en såkalt boligsosial monitor³¹, men per i dag er det tilgjengelige datamaterialet her relativt beskjedent. I *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* søkes det imidlertid i strategiens vedlegg å belyse den boligsosiale situasjonen i Norge med utgangspunkt i et sett med forskjellige indikatorer og analyser. Vi tar kort for oss disse vedleggene i avsnitt 3.2.1 og 3.2.2 under.

³⁰ Se *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*, s. 16 og s. 30.

³¹ Se <https://www.husbanken.no/boligsosial-monitor/>.

3.2.1 Nasjonal strategi (2021-24), Vedlegg 1: Vanskeligstilte på boligmarkedet³²

I den nasjonale strategiens *Vedlegg 1 – Vanskeligstilte på boligmarkedet* vises det til at følgende fire indikatorer kan bidra til å belyse status når det gjelder vanskeligstilte:

- I. ANTALL VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET
- II. VEDVARENDE VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET
- III. BARN I HUSHOLDNINGER MED LAVINNTEKT, SOM LEIER OG BOR TRANGT
- IV. ANTALL BOSTEDSLØSE

I. ANTALL VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET:

Vi så i fotnote 2 i denne revisjonsrapporten at det å lage en god indikator for antall vanskeligstilte på boligmarkedet, er krevende. Med definisjonen som SSB i dag bruker når det utarbeides tall på bestilling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (*lavinntekt + høy gjeldsbelastning og / eller trangbodd*), var 179.000 personer vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge i 2019.³³ Antall vanskeligstilte har økt med 14 pst. siden 2015, men veksten har vært avtakende. I den nasjonale strategiens vedlegg 1 fremkommer det at

- *Barnefamilier*: om lag 44 pst. (78.000) av alle vanskeligstilte var *barn og unge* (0–19 år). 72 pst. (129.000) av alle vanskeligstilte på boligmarkedet lever i familier med barn.
- *Innvandrerbakgrunn*: om lag 62 pst. (110 000) av alle vanskeligstilte hadde *innvandrerbakgrunn*. Disse utgjorde 12 pst. av alle personer med innvandrerbakgrunn i Norge. Bildet varierer med landbakgrunn.
- *Leietakere*: 85.000 av de 179.000 vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019 var leietakere. Det tilsvarer 10 pst. av alle leietakere i Norge. De øvrige 94.000 vanskeligstilte eide boligene de bodde i, og utgjorde 2 pst av alle boligeiere. Siden 2015 har økningen i antall vanskeligstilte på boligmarkedet vært størst blant leietakere.

Kristiansand kommune:

Revisjonen har kontaktet Kommunal- og moderniseringsdepartementet og anmodet om å få oversendt tall for antall vanskeligstilte på boligmarkedet på kommunenivå. Vi har mottatt tall for 2019, og Ifølge indikatoren var det 3758 vanskeligstilte personer på boligmarkedet i gamle Kristiansand kommune i 2019. Dette tilsvarer 4,3 pst. av innbyggerne i gamle Kristiansand. Blant storbykommunene (ASSS-kommunene) var det kun Oslo, Drammen og Fredrikstad som hadde en høyere andel vanskeligstilte på bo-

³² Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>.

³³ Ifølge SSB er det slik at «ulike valg i forhold til hvordan vi velger å definere gruppen vanskeligstilte får til dels store utslag. Avhengig av definisjon, vil man få fra 17.500 til 259.000 personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet i 2015», jf. SSB-rapport 2017/6 *Vanskeligstilte på boligmarkedet: Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* s. 4. Merk at tallene som SSB på bestilling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider vedrørende vanskeligstilte på boligmarkedet, ikke er blant SSBs offisielle statistikker.

ligmarkedet. Merk at dette for øvrig er de samme kommunene som også har en høyere andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt enn Kristiansand³⁴.

II. VEDVARENDE VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET:

Ifølge vedlegget var 59.800 personer (1,2 pst. av befolkningen) vedvarende vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019, det vil si vanskeligstilte de tre siste årene. Om lag to av tre vanskeligstilte på boligmarkedet er altså vanskeligstilt kun i en kortere periode. Dette kan blant annet skyldes samlivsbrudd eller midlertidig tap av arbeidsinntekt.

For de husholdningene det gjelder, er imidlertid det å være vanskeligstilt på boligmarkedet alvorlig også på kort sikt. Særlig uheldig kan dette være for husholdninger med barn. Det er videre slik at 7 av 10 som er vedvarende vanskeligstilt på boligmarkedet, har innvandrerbakgrunn. Overnevnte tall er ikke tilgjengelige på kommunenivå.

III. BARNEFAMILIER MED LAVINNTÉKT, SOM LEIER OG BOR TRANGT

Sammenlignet med befolkningen for øvrig, leier ifølge den nasjonale strategiens vedlegg 1 en klart større andel av gruppen med dårlig økonomi bolig. Blant den fjerdedelen av husholdningene som har lavest inntekt, leier over halvparten bolig. Et økende antall barn vokser opp i dårlige boliger og bomiljø, og disse barna er særlig utsatt. Tall fra SSB viser eksempelvis at barn i leide boliger er mer utsatt for trangboddhet, kulde, fukt og forurensning enn barn i eide boliger. Forskning viser videre at kvaliteten på boforhold i oppveksten har betydning for hvordan det går senere i livet på områder som utdanning, arbeid og helse. Det er ifølge den nasjonale strategiens vedlegg 1 derfor viktig å følge særlig godt med på utviklingen for gruppen med utsatte barn som bor i leid bolig.

Utviklingen nasjonalt viser at antall barn i familier som bor trangt, har lav inntekt og som leier bolig har økt fra 28.758 i 2015 til 35.543 i 2018. Dette er en økning på 24 pst. Fra 2018 til 2019 var det imidlertid en nedgang i dette antallet på 1,4 pst.

Kristiansand kommune:

Utviklingen i Kristiansand i perioden 2015-2019 har tilsvart utviklingen på landsbasis, og i 2019 var det ifølge boligsosial monitor 885 barn i husholdninger som er trangbodd, med lavinntekt og som leier i Kristiansand kommune. Dette tilsvarer 3,6 pst. av kommunens barn, og andelen er noe høyere i Kristiansand enn på landsbasis,

IV. BOSTEDSLØSE

En forutsetning for å bli telt som vanskeligstilt på boligmarkedet er at personen faktisk disponerer en bolig. Bostedsløse fanges dermed ikke opp i indikatorene over. Antall bostedsløse er derfor en viktig supplerende indikator på situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Fra 2012 til 2016 gikk antall bostedsløse ifølge den nasjonale strategiens vedlegg 1 ned fra 6.200 til 3.900 personer.

Mange bostedsløse opplever bostedsløshet som et tilbakevendende eller vedvarende problem. 58 pst. av de bostedsløse i 2016 hadde vært bostedsløs i over et halvt år eller flere ganger over flere år. En stor andel av disse hadde psykisk helse- og ruspro-

³⁴ Se forvaltningsrevisjonsrapporten *Vedvarende lavinntekt i barnefamilier i Nye Kristiansand*, s. 32, tabell 1 (<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Forvaltningsrevisjon-2019-20-Vedvarende-lavinntekt-i-barnefamilier-i-Nye-Kristiansand.pdf>).

blemer: Blant langtids bostedsløse var 81 pst. avhengige av rusmidler, og 46 pst. hadde en psykisk lidelse.

Kristiansand kommune:

Ifølge boligsosial monitor fremkom det av den nasjonale tellingen i 2016 at 93 personer kom inn under kategorien bostedsløs i Kristiansand kommune. En ny nasjonaltelling høsten 2020 viste at 50 personer på dette tidspunktet kom inn under kategorien bostedsløs. Det har med andre ord vært en nedgang i bostedsløse i kommunen de seneste årene.

3.2.2 Nasjonal strategi (2021-24), Vedlegg 2: Boligmarkedet og lavinntektsgrupper³⁵

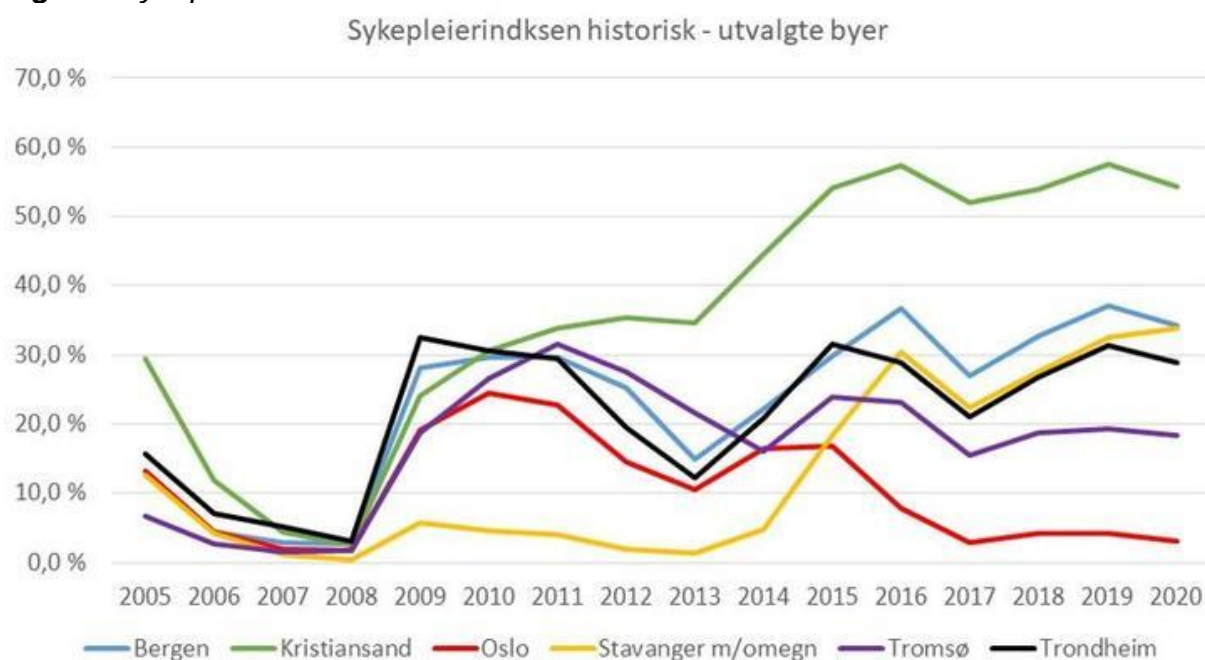
Videre gjentas det i den nasjonale strategiens *Vedlegg 2 – Boligmarkedet og lavinntektsgrupper* at leieandelen er høyere jo lavere inntekt husholdningen har. Det understrekes videre at leietakere klart oftere har høy boutgiftsbelastning, her forstått som at mer enn 25 pst. av inntektene etter skatt går til boutgifter, sammenlignet med boligeiere. Boutgiftsbelastningen har ifølge den nasjonale strategiens *Vedlegg 2* det siste tiåret også økt klart mer for leietakere enn for huseiere, og det er i tillegg slik at det å eie sin egen bolig er skattemessig gunstig og gir mulighet for å bygge opp en formue. Dette er noe av bakgrunnen for at målsetning 1 i regjeringens nye strategi for det boligsosiale arbeidet, er at flere skal gis mulighet til å eie egen bolig, jf. avsnitt 2.3 over.

Det understrekes videre i den nasjonale strategiens vedlegg 2 at det er en klar sammenheng mellom inntekt på den ene siden, og hvorvidt en husholdning eier boligen sin på den andre siden. Det er ekstra krevende for lavinnteksthusholdninger å fremskaffe egenkapitalen som kreves for å kjøpe bolig. I tillegg bindes lavinnteksthusholdninger av kravet til betjeningsevne i boliglånsforskriften. Det vises i vedlegget til at

dette bildet har forsterket seg over tid. Ifølge tall fra SSB eide 39 pst. av husholdningene med lavinntekt boligen sin i 2003. Frem til 2019 falt denne andelen til 29 pst. Eierandelene blant husholdninger der inntekten ikke var lav har ligget stabilt i overkant av 80 pst. i hele perioden. Blant personer med utviklingshemming er det anslagsvis kun 10 pst. som eier egen bolig. Dermed er eierandelen blant utviklingshemmede lav, også når vi sammenligner med husholdninger med lav inntekt (s. 4).

Det vises avslutningsvis til den såkalte *Sykepleierindeksen*, jf. figur 1 under. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en enslig person med gjennomsnittlig inntekt kan kjøpe, gitt kravene til betjeningsevne og maksimal gjeldsgrad i boliglånsforskriften. Dersom en sykepleier kan kjøpe en stor andel av boligene i en by, er boligprisene i byen å regne som rimelige.

³⁵ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>.

Figur 1 Sykepleierindeksen

Kilde: Eiendom Norge³⁶.

Kristiansand kommune:

Som vi ser i figur 1, kommer Kristiansand kommune her særlig godt ut: mens man med inntekten til en sykepleier kun kunne kjøpe rundt 3 pst. av leilighetene i Oslo og Asker / Bærum, så kunne man i 2020 i Kristiansand kjøpe rundt 55 pst. av leilighetene.

SSBs leiemarkedsundersøkelse³⁷ indikerer videre at Kristiansand har lave leiepriser sammenliknet med andre norske byer, og utleieprisveksten i Kristiansand har også vært relativt lav. For Kristiansand har det bidratt til at man i stor grad har kunnet bo-sette flyktninger på det private leiemarkedet.

I sin presentasjon i Formannskapet 10. februar 2021 pekte administrasjonen også på at førstegangsetablereres kjøpekraft er på 31 pst. i Kristiansand, noe som er klart høyere enn i de andre storbyene. Det ble videre lagt vekt på at gunstige leiepriser øker mulighet for å opparbeide egenkapital, og lave boligpriser over lang tid, godt utbud av boliger, og utbud av varierte boligtyper har gjort at boligmarkedet i Kristiansand er tilgjengelig for mange. Administrasjonen viste til at dette gjør at mange klarer å komme inn på boligmarkedet uten hjelp fra det offentlige eller gjennom andre ordninger.

³⁶ Se <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2020>.

³⁷ Se <https://www.ssb.no/statbank/table/09897/>.

3.2.3 Statistikk fra Husbanken: Bruk av boligsosiale virkemidler i Kristiansand kommune

I Husbankens statistikkbank³⁸ finner man et omfattende sett med data om i hvilken grad Husbankens forskjellige økonomiske virkemidler har blitt tatt i bruk i kommunene. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet synes særlig kommunens bruk av bostøtte og startlån å kunne belyse kommunens overordnede tilnærming til det boligsosiale arbeidet.

1) BOSTØTTE³⁹

- I 2020 fikk 3922 husstander i Kristiansand kommune bostøtte⁴⁰. Det er tredje flest blant norske kommuner⁴¹, etter Bergen og Trondheim.
- I 2020 ble det utbetalt bostøtte på til sammen 95,9 mil. kr. i Kristiansand kommune. Fem andre kommuner / bydeler i Oslo utbetalte mer bostøtte dette året. I perioden 2017-2020 ble det utbetalt bostøtte på til sammen 348,7 mill. kr. i Kristiansand kommune. Fire andre kommuner / bydeler i Oslo utbetalte mer bostøtte i denne perioden.
- Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte i Kristiansand kommune i 2020 var 2983 kr. Det var 57 andre kommuner / bydeler i Oslo som hadde høyere gjennomsnittlig utbetalt bostøtte i 2020. Den gjennomsnittlige utbetalte bostøtten er særlig høy i bydelene i Oslo og på Østlandet, og høyest i Bydelen Søndre Nordstrand, på 4649 kr.
- I perioden 2017-2020 ble det utbetalt bostøtte på til sammen 239,3 mill. kr. i Kristiansand kommune til husstander som leier på det private markedet. Det er kun Bergen som i denne perioden utbetalte mer bostøtte til leietakere i det private leiemarkedet. Mens 58 pst. av bostøtten på landsbasis i perioden gikk til leie på det private markedet, gikk 69 pst. av bostøtten i Kristiansand til privat leie. Revisjonen bemerker at dette både må ses i sammenheng med at det private leiemarkedet i Kristiansand som vi har sett er relativt tilgjengelig, og med at leien i kommunale boliger i Kristiansand i større grad enn i mange andre kommuner er subsidiert, jf. bystyresak 78/17 *Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie - Kristiansand Boligselskap KF*⁴².
- Andelen bostøtte i Kristiansand kommune som ble utbetalt til barnefamilier i perioden 2017-2020 var 38 pst., det vil si tett på landsgjennomsnittet.

³⁸ Se <https://statistikk.husbanken.no/>.

³⁹ Ifølge Husbankens statistikkbank er formålet med den statlige bostøtten å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et godt sted å bo. Bostøtten som blir utbetalt, blir utregnet som en fastsatt prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel. Egenandel blir fastsatt ut fra inntekten og formuen til husstanden.

⁴⁰ Antall husstander i Kristiansand kommune som de seneste årene har mottatt bostøtte: 2016: 4295 husstander, 2017: 4419 husstander, 2018: 4152 husstander, 2019: 3980 husstander, 2020: 3922 husstander. Antall husstander som mottar bostøtte i Kristiansand kommune har med andre ord avtatt noe de seneste årene.

⁴¹ Merk at Oslo kommune i statistikken er fordelt på bydeler.

⁴² Se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/15948413?agendaItemId=15006622>.

II) STARTLÅN⁴³

- I 2020 fikk 104 husstander⁴⁴ i Kristiansand kommune startlån. 11 andre kommuner ga flere eller like mange startlån dette året. I 2019 fikk 133 husstander i Kristiansand kommune startlån. 6 andre kommuner ga flere startlån dette året. I perioden 2017-2020 fikk 442 husstander i Kristiansand kommune startlån. 9 andre kommuner ga flere startlån i denne perioden. Arendal kommune ga i denne perioden 434 startlån.
- I 2020 utbetalte Kristiansand kommune 111,9 mill. kr. i startlån⁴⁵. 24 andre kommuner / bydeler i Oslo utbetalte mer i startlån dette året. I 2019 utbetalte Kristiansand kommune 139,2 mill. kr. i startlån. 18 andre kommuner / bydeler i Oslo utbetalte mer i startlån dette året. I perioden 2017-2020 utbetalte Kristiansand kommune 434,1 mill. kr. i startlån. 23 andre kommuner og bydeler i Oslo utbetalte mer i startlån i denne perioden. Arendal kommune utbetalte i samme periode 432,7 mill. kr. i startlån.
- Gjennomsnittlig utbetalt startlån i Kristiansand kommune i perioden 2017-2020 var 982 100 kr. Det var 173 andre kommuner / bydeler i Oslo som hadde høyere gjennomsnittlig utbetalt startlån i denne perioden. Gjennomsnittlig utbetalt startlån var særlig høy i bydelene i Oslo og på Østlandet, og høyest i Bærum på 2,7 mill. kr. Gjennomsnittlig utbetalt startlån i Arendal kommune i perioden var 997 000 kr.
- Andelen startlån av kjøpesum i perioden 2017-2020 var 68,8 pst. i Kristiansand kommune, mens den på landsbasis var 81,7 pst. I nevnte periode ble 96 av kommunens 442 startlån samfinansiert med privat bank. 3 andre kommuner har flere samfinansierte lån i denne perioden.

Merk at det i *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024* pekes på at boliglånsforskriften som trådte i kraft i 2017 har ført til at bankene er blitt mindre villige til å være med på samfinansieringer enn tidligere. Dette gjør at startlånet nå blir benyttet som fullfinansiering i flere saker, og at et gjennomsnittlig startlån i Kristiansand dermed er høyere enn tidligere. Det pekes i økonomiplanen på at risikoen her må vurderes opp mot de positive virkningene låneordningen ellers har (s. 229).

- Antall startlån i Kristiansand kommune som ble utbetalt til barnefamilier i perioden 2017-2020 var 50,5 pst., mens 55,7 pst. av startlånene på landsbasis gikk til barnefamilier. Andelen av utbetalte startlån i Kristiansand kommune som

⁴³ Ifølge Husbankens statistikkbank er startlån for husstander som ikke får lån i vanlig bank til kjøp av bolig, og som ikke har mulighet til å spare. Ifølge Kristiansand kommune vil målgruppen være husstander som over tid ikke har mulighet til å spare opp nødvendig egenkapital (søkere med varig lav inntekt), og husstander som har behov for bolig raskere enn de kan spare opp nødvendig egenkapital (barnefamilier).

⁴⁴ Antall startlån i Kristiansand kommune de seneste årene: 2016: 84 lån, 2017: 95 lån, 2018: 110 lån, 2019: 133 lån, 2020: 104 lån. Antall startlån har med andre ord økt betydelig i perioden 2016-2019, for så å falle i 2020.

⁴⁵ Utbetalt startlån i Kristiansand kommune de seneste årene: 2016: 54,6 mill. kr., 2017: 74,8 mill. kr., 2018: 108,1 mill. kr., 2019: 139,2 mill. kr., 2020: 111,9 mill. kr. Utbetalt startlån har med andre ord økt kraftig i perioden 2016-2019, for så å falle i 2020.

gikk til barnefamilier i perioden 2017-2020 var 58 pst., mens 69 pst. av startlån-utbetalingene på landsbasis gikk til barnefamilier.

Det er avslutningsvis verdt å merke seg at Husbanken under årsmøtet med Kristiansand kommune i oktober 2020 stilte spørsmål ved om Kristiansand kommune tar for lite risiko i forbindelse med tildeling av startlån, jf. avsnitt 3.1.3 over.

3.3 Revisjonens intervjuer – P1 Tildeling av kommunale boliger

3.3.1 Spørsmål fra KU i kjølvannet av avisoppslag sommeren 2020 og administrasjonens svar

Som nevnt i innledningen har artikler i Fædrelandsvennen sommeren 2020⁴⁶, hvor det fremkom at innbyggere som har behov for hjelp på boligmarkedet har blitt tildelt kommunale boliger i bygninger hvor de ikke har følt seg trygge, hatt betydning for innretningen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen går ikke nærmere inn på de konkrete sakene i denne rapporten, men det er klart at Kontrollutvalget (KU) både med Problemstilling 1 (P1) om tildeling av kommunale boliger og Problemstilling 2 (P2) om brukermedvirkning, er opptatt av å bidra til at denne typen saker i størst mulig grad unngås fremover.

I kjølvannet av nevnte avisoppslag i Fædrelandsvennen sommeren 2020, stilte Kontrollutvalget fire spørsmål til administrasjonen. Disse ble besvart på KU-møtet 27. august 2020 i forbindelse med sak 39/20 *Orientering om utfordringer knyttet til kommunale boliger i Kristiansand kommune*:

I) SPØRSMÅL OM MULIGHET FOR BYTTE AV KOMMUNAL BOLIG:

Administrasjonens (kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinerings*) skriftlige svar:

Kristiansand kommune har en restriktiv praksis på bytte av bolig. Som hovedregel foretas ikke bytte av bolig. Dersom det likevel søkes om bytte av bolig, gjøres det ved å levere søknadsskjema og dokumentasjon av endret sosial og / eller helsemessig situasjon. Dette fremkommer av informasjon i søknadsskjema og på kommunens nettsider. Årsaken til en restriktiv praksis er at man ser på om boligens beskaffenhet gjør at den er egnet til vedkommende. Bytte av bolig er kostnadskrevende for kommunen både med tanke på tomgangsleie og eventuelle vedlikeholdskostnader i forbindelse med skifte av leietaker. Ved utflytting kan det ta tid før boligen blir ledig for neste leietager, da utflytting ofte medfører behov for oppussing.

Søknad om bytte av bolig behandles som enhver annen søknad. Hvilken prioritet søknaden gis kommer an på søknadens innhold og den aktuelle situasjon til leietaker. Dette vurderes i hver enkelt sak. De som søker om bytte av bolig har en bolig de i utgangspunktet kan bo i, selv om de ønsker å bytte. I motsetning til andre som er på ventelisten som kan være uten fast bolig eller i fare for å miste den boligen de bor i og dermed bli uten fast bolig. Bytte av bolig innvilges når dagens bolig vurderes ikke leng-

⁴⁶ Se <https://www.fvn.no/nyheter/i/P9Mz3e/funksjonshemmet-plassert-i-samme-bygning-som-rusavhengige> og <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/op4kVj/vi-foeler-oss-helt-maktesloese-mot-kommunen>. Se også <https://www.fvn.no/nyheter/i/509qWK/krever-at-kommunen-rydder-opp>.

re å være tilstrekkelig egnet for beboeren av ulike årsaker; ofte at fysisk tilrettelegging ikke lengre er i samsvar med en beboers behov.

Når det gjelder det sosiale bomiljøet, forhold til naboer, naboklager og lignende så er også dette noe som skal tillegges vekt ved søknad om bytte av bolig. I noen tilfeller kan andre tiltak enn flytting gjøre det mulig for beboer å fortsette å bo i boligen sin. Dette kan være oppfølgingstjenester, trygghetsskapende tiltak eller tiltak rettet mot andre beboere.

Revisjonen legger her til at *Helse og mestring*, ved kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering*, i Helseutvalget 13. oktober 2020 viste til at en del av områdets systematiske forbedringsarbeid fremover skal handle om å utarbeide nye rutiner for behandling og oppfølging av naboklager. Fokus fremover skal være på «ivaretagelse av alle parter». Det ligger så vidt revisjonen kan ser her en erkjennelse i *Helse og mestring* om at man ikke har vært gode nok på naboklager fordi man, som det ble sagt i Helseutvalget, «nok har hatt litt for stort fokus på den personen som det klages på». Kommunen har hatt rutiner for å følge opp klager som eksempelvis omhandler truende eller forstyrrende atferd, og ved behov har kommunen samtaler med den det klages på og kan gi oppfølging, advarsler etc. Samtidig er det også slik at alle i utgangspunktet er beskyttet av husleieloven og at man ikke uten videre kan be personen det klages på om å flytte. *Helse og mestring* pekte imidlertid i temamøtet i Helseutvalget selv på at kommunen fremover nok må ta mer hensyn til den som klager og jobbe mer med hva man gjøre for å bedre situasjonen til klageren. I noen tilfeller vil det kunne innebære å tilby den som klager en annen kommunal bolig.

Kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* la i Helseutvalget samtidig vekt at det er viktig å tidligst mulig få rede på når det eventuelt begynner å bli uro i et bomiljø. Dette forutsetter et nært samarbeid med kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmetjenester og rehabilitering*, da det er disse som daglig er ute hos brukerne og som kan se og fange opp når det begynner å tilspisse seg i et bomiljø. Det ble i Helseutvalget vist til et eksempel hvor dette skjedde og hvor kommunen reagerte raskt og fikk på plass bemanning på ettermiddag og kveld. Slik kunne kommunen være synlig for beboere og tilgjengelige for naboer som hadde opplevd å være utrygge.

For i størst mulig grad unngå situasjoner som dem som ble omtalt i Fædrelandsvennen sommeren 2020, ble det i presentasjonen i temamøtet i Helseutvalget vist til at kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* har satt i gang et systematisk forbedringsarbeid på følgende områder:

- *Utarbeide nye rutiner for behandling og oppfølging av naboklager med fokus på ivaretagelse av alle parter.*
- *Sikre implementering av nye vedtatte tildelingskriterier vedtatt for ny kommune (revisjonen bemerker at det ble understreket at disse tildelingskriteriene legger til rette for at man også kan hensynta sosiale forhold ved tildeling av kommunal bolig).*
- *Sikre tidlig melding fra utførerleddet ved endring i bomiljø (eksempelvis uro og utrygghet blant beboere).*
- *Sikre oppdatert status på kjente sårbare adresser.*

- *Bidra til By- og stedsutvikling i arbeidet med å utvikle og tilpasse boligmassen i tråd med behov i brukergruppene.*

II) SPØRSMÅL OM FORVALTNING / KLAGEBEHANDLING / AVVIK:

Administrasjonens (kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinerings*) skriftlige svar:

Kommunalsjefområdet Forvaltning og koordinering har stort fokus på at innkomne klager behandles innen den tid som forvaltningsloven stiller krav om. Innkomne klager registreres i fagsystemet på saksbehandler som har fattet vedtak / avslag. Dette gjøres på lik linje med søknader som behandles. Saksbehandler henter ut postliste 3-5 ganger per uke. Saksbehandler har ansvar for å følge opp klagen.

Vi jobber med ytterligere kvalitetssikring av dette. Avvik i saksbehandlingen skal registreres i EQS. Disse rutinene jobber en med å implementere.

Forvaltning og koordinering la i KU-møtet 27. august 2020 til at når det klages på et vedtak, så går kommunen gjennom saken på nytt. I henhold til forvaltningsloven skal klagen besvares innen 4 uker. Hvis kommunen ikke har kapasitet til å gjøre dette, så skal klager få beskjed om at kommunen har forlenget saksbehandlingstiden.

Kommunen går gjennom saken og ser om det er nye opplysninger eller om det er noe man ikke har lagt nok vekt på. Noen ganger endres / omgjøres ifølge kommunen vedtaket, eksempelvis fordi noe ikke kom tydelig nok frem eller fordi det er kommet inn nye ting.

Det ble bemerket at en klage som gjelder omsorgsbolig, som er et alternativ til sykehjem hjemlet i Helse- og omsorgstjenesteloven, går til Statsforvalteren. En vanlig klage på en kommunal bolig går til klagenemd for ikke-lovpålagte oppgaver. Dette vil imidlertid kunne endre seg dersom høringsforslaget for en ny boligsosial lov om kommunenes ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet vedtas, jf. avsnitt 2.1.5 over.

I tillegg pekte *Boligenheten* i møtet på at byggregrelaterte avvik behandles i *Eiendoms* forvaltning-, drifts- og vedlikeholdssystem (FDV), mens HMS-avvik som gjelder kommunens ansatte behandles i EQS-kvalitetssystem. Avvik som gjelder leietakeres atferd og kommunens oppfølging av leietakere, behandles av *Helse og Mestring*.

III) SPØRSMÅL OM HJELPEMIDDELFORMIDLING:

Administrasjonen (kommunalsjefområdet *Hjemmetjenester og rehabilitering*) besvarte spørsmålet muntlig i Kontrollutvalget. Det ble blant annet vist til at kommunen legger til grunn en prioriteringsnøkkel som er utviklet i samarbeid med ASSS-kommunene og som tar utgangspunkt i *NOU 2018:16 Det viktigste først - Prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Følgelig er det ressurskriterier, alvorskriterier og nyttekriterier som ligger til grunn for prioriteringer i saker hvor det er behov for ergoterapeut, hjelpemiddeltekniker etc. Det ble også vist til at Kristiansand kommer godt ut når det gjelder tidsfrister på dette området.

IV) SPØRSMÅL OM BRANNSIKRING:

Spørsmålet ble belyst i presentasjon i Kontrollutvalget. *Boligenheten* viste til at det over flere år vært en prioritert oppgave å øke brannsikkerheten i utleieboligene i kommunen. Per i dag har om lag 80 pst. av boligmassen direktevarsling til brannvesen, mens

om lag 50 pst. av boligmassen er sprinklet. Arbeidet med oppgradering pågår kontinuerlig, og for tiden pågår det montasje av sprinkleranlegg i flere utleiekomplekser (totalt 74 leiligheter). Det har ifølge *Boligenheten* utviklet seg ett godt samarbeid mellom *Helse og mestring*, Kristiansandsregionen brann og redning IKS (KBR) og *Boligenheten*. KBR deltar på faste møter i forhold til brannvern. Videre gjennomfører KBR brannsyn på utvalgte adresser. Dersom brannvesenet oppdager feil eller mangler på kommunens utleieboliger i forhold til brannvern, så meldes dette til *Boligenheten*. Avvikene følges opp fortløpende, og det meldes til brannvesenet når de rettet opp.

3.3.2 Intervju med *Forvaltning og koordinering* om tildeling av kommunale boliger

For ytterligere å belyse dette prosjektets problemstilling 1, det vil si i hvilken grad kommunens vurdering av behov og tildeling av kommunale boliger fungerer på en tilfredsstillende måte, har revisjonen intervjuet kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* i *Helse og mestring*. *Helse og mestrings* kvalitetsrådgiver, som er tilknyttet områdets stab, deltok også på møtet. Intervjuet ble strukturert med utgangspunkt i relevante punkter i tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, jf. avsnitt 1.3 i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

I forbindelse med handlingsplanens Innsatsområde 4.2 *Kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet*, pekte kvalitetsrådgiveren innledningsvis på at det generelle kvalitetsarbeid på det boligsosiale området vil inngå som en del av området *Helse og mestrings* kvalitetsarbeid. Det handler om å gjøre kontinuerlige forbedringer, og avvikssystemet (EQS) som er innført, hvor ansatte melder fra om avvik og ting som ikke fungerer, er et viktig steg videre for kommunen i dette arbeidet. Kvalitetsrådgiveren understreker at kvalitetsarbeid handler om å se på mål, måloppnåelse og på om tiltakene virker som forventet. På området *Helse og mestring* evaluerer ledelsen internkontrollarbeidet på de forskjellige kommunalsjefområder en gang i året. Kvalitetsrådgiveren opplever at området fortsatt har et forbedringspotensial i forhold til å evaluere måloppnåelsen når det gjelder målene som settes i områdets forskjellige planer.⁴⁷

Forvaltning og koordinering viste deretter til at kommunal bolig er en del av kommunens tjenesteportefølje, og at det å fremskaffe egnete kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, faktisk innbefatter to forskjellige prosesser:

1) «KARTLEGGING»:

For det første må situasjonen og behovene til søker kartlegges, og det må vurderes om vilkår for å bli tildelt kommunal bolig, er oppfylt. Her handler det om myndighetsutøvelse med utgangspunkt i lovverk og kommunens egne tildelingskriterier.

2) «TILDELING»:

For det andre må *Forvaltning og koordinering*, som er «bestiller», samarbeide med «utførere» om å finne egnet bolig (*Boligenheten* i kommunalsjefområdet

⁴⁷ I *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* kan man også lese at en utfordring har vært at «det boligsosiale arbeidet har hatt for lite fokus på kvalitetsarbeid. [...] Det er derfor behov for å utarbeide rutiner og strukturer for et mer systematisk og helhetlig kvalitetsarbeid på det boligsosiale feltet». (s. 21-22).

Eiendom) og sikre at beboer får nødvendige tjenester (kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmetjenester og rehabilitering* på området *Helse og mestring*).

1) KARTLEGGING OG TILDELINGSKRITERIER:

Revisjonen tok i intervjuet utgangspunkt *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, Innsatsområde 1.2 *Hjelp til å skaffe en egnet bolig*, Hovedtiltak a) *Prioritering til kommunale utleieboliger*, punkt i)–iv)⁴⁸.

i)

Det første punktet tar for seg tildelingskriterier for kommunale boliger. Det må her påpekes at mens kommunen har en lovpålagt plikt til å tilby nødbolig, så har kommunen ikke en lovpålagt plikt til å tilby kommunale boliger til vanskeligstilte, men snarere en plikt til å *medvirke* til å skaffe vanskeligstilte bolig, jf. avsnitt 2.1 om revisjonskriterier. Kriteriene for tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte vil således til dels ha en lokal karakter, og i *Forslag til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet* understrekes det i § 7 om klager at «Fylkesmannen [Statsforvalteren] skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjøn».

Kommunen oppgir i møte med revisjonen at man legger til grunn at noen vilkår må være oppfylt for å få hjelp av kommunen. For det første må man være vanskeligstilt på boligmarkedet, jf. den nasjonale strategiens definisjon som er gjengitt i fotnote 1 i denne rapporten. Videre må søkeren være helt ute av stand til å skaffe seg bolig på egenhånd, og søkeren må også kunne dokumentere at man har gjort forsøk selv på å finne bolig. Dette kreves ifølge kommunen ikke i alle tilfeller, men av en del av søkerne kreves det at de dokumenterer at de har prøvd hos forskjellige utleiery og fått negativt svar. En del søkere får ifølge kommunen avslag på søknad om kommunal bolig fordi de ikke har prøvd å finne bolig selv, og kommunen legger til grunn at «har man en mulighet til å leie privat, så skal man gjøre det, da er ikke dette et kommunalt anliggende». Saksbehandler prøver også å forstå hva som eventuelt hindrer søker fra å komme inn på det private leiemarkedet, eksempelvis at de ikke har nok kunnskap, at de mangler språk, at de ikke tør ringe eller møte opp på visning, at det er en stor barnefamilie som ikke klarer det økonomisk etc.

Det er ifølge kommunen mye skjøn involvert i disse sakene. Hver sak vurderes individuelt, og det er saksbehandlers jobb å innhente et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig for å kunne ta en beslutning og fatte et vedtak i saken. *Forvaltning og koordinering* legger her til at Kristiansand kommune i dag ikke har en tjenestebeskrivelse som inneholder hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig», samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester. Kriteriene for kommunal hjelp til egnet bolig som det i dag tas utgangspunkt i, er oppgitt i

⁴⁸ Merk at revisjonen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er opptatt av systemet rundt, og de praktiske sidene ved, tildeling av kommunale boliger. Spørsmålet er i så måte i hvilken grad de forskjellige prosessene rettes inn slik at de bidrar til å nå kommunens mål på det boligsosiale feltet. I hvilken grad vedtakene som gjøres i hver enkelt sak oppfyller formelle krav, jf. eksempelvis <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/soknad-og-vedtak-om-kommunal-bolig/vedtak>, har på den annen side ikke vært ikke gjenstand for undersøkelse i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

søknadsskjemaet⁴⁹, men det er ifølge kommunen mange år siden disse har blitt forankret på politisk nivå. *Forvaltning og koordinering* opplever at det nå er behov for en slik tjenestebeskrivelse, og at denne også vil kunne være til hjelp i enkelte saker i media, eksempelvis dersom noe som er i tråd både med den kommunale og nasjonale strategien (tilby startlån til utviklingshemmede) oppleves som negativt av brukere eller deres pårørende. Kommunen peker ellers på at gruppene som prioriteres i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* er de samme som i de nasjonale strategiene på det boligsosiale feltet.

ii)

Det andre punktet⁵⁰ tar for seg rutiner for å kartlegge tjenester før tildeling av bolig samt for aktiv bistand til å eie eller leie privat i forbindelse med behandling av søknad. På dette punktet oppfatter *Forvaltning og koordinering* at mye har blitt gjort de seneste årene. Da kommunen etablerte et nytt forvaltningskontor, valgte man bevisst å organisere dette slik at bolig og tjenester ses i sammenheng. Det er derfor slik at saksbehandling av både bolig og tjenester i dag skjer i samme avdeling, slik at behov for tjenester og oppfølging for å bevare boforholdet vurderes samtidig med søknader om kommunal bolig. Man har her også et mål om at det skal være den samme saksbehandleren som behandler begge deler, og at man skal se bolig og tjenester klart mer i sammenheng enn man gjorde i gamle Kristiansand.

Kommunen peker på at disse organisatoriske grepene krever at den enkelte ansatte må utvide horisonten sin og tilegne seg ny kompetanse. En saksbehandler gir i intervju med revisjonen uttrykk for at det oppleves som positivt at bolig og tjenester er i samme avdeling og at man deltar på de samme møtene, da dette bidrar til at man lærer av de andre og får kjennskap til saker utover ens egne. *Forvaltning og koordinering* understreker også at det er viktig å ha prosedyrer for saksbehandlingen som sikrer likebehandling av søkerne. For å sikre at saksbehandlerne har en felles tilnærming, har man derfor såkalte «nivåmøter», hvor eksempelvis de som behandler boligsaker møtes for å diskutere problematikk omkring bolig. Kommunen opplever at selv om man ikke er i mål, så er man absolutt på et riktig spor hvor det jobbes kontinuerlig med å utvikle og forbedre prosessene for å tildele kommunale boliger.

Når det gjelder spørsmålet om aktiv bistand til å eie eller leie privat i forbindelse med behandling av søknad, så kommer vi tilbake til dette i forbindelse med problemstilling 3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, hvor spørsmålet nettopp er i hvilken grad kommunale boliger fungerer som midlertidige løsninger på vei mot å eie egen bolig eller leie i privat marked. Når det gjelder det organisatoriske, så nevner vi imidlertid her at kommunen oppgir at de gode erfaringene gamle Kristiansand har gjort med organisasjonsmessig plassering av startlån og tilskudd, har blitt videreført i den nye kommunen. Det innebærer at saksbehandlere for dette fagområdet også i dag er plassert i avdelingen som behandler søknader både om kommunal bolig og om tjenester for å

⁴⁹ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/skjemaer-pdfdoc/soknad-om-hjelp-til-egnet-bolig.pdf>. Det vises blant annet til at leietiden i en kommunal bolig i utgangspunktet er begrenset til 3 år, og til at før det innvilges kommunal hjelp til å skaffe egnet bolig, vurderes det om søker er i stand til å skaffe seg bolig på det private marked ved kjøp eller leie. Nødvendig dokumentasjon i forbindelse med søknad samt kommunens tilnærming til bytte av bolig og til husdyr, er også oppgitt på side 5 og 6 i søknadsskjemaet.

⁵⁰ Vi referer altså her til punkt 2 under Innsatsområde 1.2 *Hjelp til å skaffe en egnet bolig*, Hovedtiltak a) *Prioritering til kommunale utleieboliger* i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*.

bevare boforholdet. Følgelig blir potensialet for å finansiere egen bolig alltid vurdert i forbindelse med søknad om kommunal bolig.

Følgende spørsmål med relevans for tildeling av kommunale boliger diskuteres for øvrig i andre deler av denne forvaltningsrevisjonsrapporten:

- Brukermedvirkning diskuteres separat i forbindelse med problemstilling 2 (P2) i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, jf. avsnitt 3.4 under.
- Vi gjennomgår kommunens prosedyre knyttet opp mot tildeling av startlån i forbindelse med problemstilling 3 (P3), jf. avsnitt 3.5 under. Denne gjennomgangen bidrar til å belyse tildelingsprosessen for kommunale boliger ytterligere.
- Det tredje og det fjerde punktet under innsatsområde 1.2, hovedtiltak a) i kommunens *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, handler om boligmassen. Vi kommer tilbake til dette temaet i forbindelse med problemstilling 4 (P4) i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, som nettopp tar for seg forvaltningen (vedlikehold og tilpasning) av kommunens utleieboliger, jf. avsnitt 3.6 under.

2) TILDELING – FINNE EGNET BOLIG:

Etter et positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig, er neste steg i prosessen å finne en egnet bolig til søkeren. Den boligsosiale handlingsplanens innsatsområdet 4.2, *Hovedtiltak a) Utvikle kartleggings- og registreringssystemer for å bedre lokalt kunnskapsgrunnlag* er her i så måte relevant. Kommunen oppfatter at det har blitt gjort mye på dette området de seneste årene. Når det gjelder dataverktøy for kartlegging, registrering og planlegging av bolig- og tjenestebehov for vanskeligstilte, så har selve verktøyet ikke blitt anskaffet enda, da dette er svært krevende rent teknisk. Kommunen har blant annet utredet muligheten for å benytte Oslo kommunes system, men det har vist seg vanskelig rent teknisk å tilpasse Oslos system til Kristiansand kommune. *Forvaltning og koordinering* understreker at det her er snakk om store og svært komplekse prosesser.

Husbanken satser imidlertid nå på å utvikle et system (KOBO) som skal vurdere og matche bolig opp mot søker. Systemet vil etter alt og dømme være av interesse for kommunen, og Kristiansand har også vært med i en referansegruppe i Husbankens utviklingsarbeid sammen med 10 andre kommuner. KOBO er tenkt å være et digitalt system for kommunale utleieboliger som skal lette prosessen med å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. I tillegg vil det gi bedre muligheter til å følge opp beboere og skaffe bedre oversikt og statistikk til beslutningstakerne. For kommunen vil et slikt system bidra til at det blir enklere å finne og tildele egnet bolig samt å administrere leieforholdet. Kommunen vil få oversikt over hvilke boliger, leietakere og leieforhold den har, og kommunen kan dermed i større grad planlegge utfra behov og slik utnytte boligmassen bedre. Det må også antas at et slikt system kan bidra til at søknadsprosessen blir mer brukervennlig.

Videre har Kristiansand kommune fulgt tett med på utviklingsarbeidet som gjøres i Kongsberg kommune med å utvikle et system for å finne rett leietaker til rett bolig og slik minimere risikoen for uønskete hendelser. Eksempelvis skal det med overnevnte system enkelt fremkomme om en bolig er sprinklet, hvordan overflatene er, om det er

sluk i forskjellige rom, boligens beliggenhet etc., og boligen vil kunne klassifiseres på en skala. Parallelt kan det med utgangspunkt i forhåndsdefinerte kategorier eksempelvis avklares om en beboer kan knyttes opp mot økt risiko for å starte brann og / eller har lang reaksjonstid og / eller lang forflytningstid ved brann etc.

- På den ene siden vil et slikt system gjøre det enklere å finne en egnet bolig til søkerne.
- På den andre siden vil det bidra til å synliggjøre utfordringene kommunen har når det gjelder den eksisterende boligmassens egnethet i forhold til beboernes faktiske behov.

Man kan eksempelvis tenke seg at søker har behov for en bolig i kategori 7 mens kommunen bare har tilgjengelige leiligheter i kategoriene 1-4. I slike tilfeller kan kommunen ende opp med å stå overfor vanskelige valg: enten tildele en bolig som man vet ikke tilfredsstiller beboerens behov, eller velge andre og mindre ønskelige løsninger, eksempelvis av midlertidig karakter.

På spørsmål om overnevnte systemer vil føre til at kommunens tildelinger av kommunale boliger blir bedre enn tidligere, så svarer *Forvaltning og koordinering* at tildelingene i første omgang ikke nødvendigvis blir bedre, da disse vurderingene gjøres i hver enkelt sak i dag også. Systemet kan imidlertid på sikt bidra til at man er mer trygg på at boligen i mange tilfeller passer til beboeren, samtidig som det i noen tilfeller vil bli enda klarere hvorfor den *ikke* passer til beboeren og hvorfor man eventuelt likevel tildeler den. Og mens den enkelte saksbehandlers kjennskap til de enkelte boligene i dag spiller inn når vedtak fattes, vil man med et nytt system være mindre personavhengig samtidig som det blir enklere å tildele egnete boliger. Tildelingsprosessen blir slik mer robust. Kommunen understreker samtidig at brukerens opplevelse av kommunens boligsosiale tilbud uansett vil være avhengig av i hvilken grad den kommunale boligmassen er tilpasset brukernes behov.

Det ble i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* pekt på betydelige utfordringer når det gjaldt tverrsektoriell samhandling og koordinering (s. 9). Tilbakemeldingene fra aktørene er som vi skal se i denne rapporten at man har kommet langt i å adressere disse utfordringene og i få på plass en felles forståelse av utfordringsbildet. Det er klart at overnevnte kartleggingssystemer må forventes å bidra positivt også i forhold til samhandlingen mellom områdene.

Forvaltning og koordinering viser også til at man i saker om startlån og tilskudd har et IT-system som er utviklet av Husbanken og som benyttes i hele prosessen, fra søknad mottas til penger utbetales.

3.4 Revisjonens intervjuer – P2 Brukerperspektivet

Revisjonen har hatt møte med *Forvaltning og koordinering* hvor brukermedvirkning var temaet. I tillegg har vi gjennomført møter med og fått innspill fra forskjellige bruker- og pårørendeorganisasjoner som har medlemmer som ofte er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Vi bemerker at vi i fremstillingen under også tar med innspill fra forskjellige bruker- og pårørendeorganisasjoner som går utover problemstillingene og avgrensingene som ligger til grunn for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, jf. kapittel 1.

3.4.1 Intervju med *Forvaltning og koordinering* om brukermedvirkning

I møtet i Kontrollutvalget i august 2020 understrekte kommunalsjefen for *Forvaltning og koordinering* at brukermedvirkning skal gjennomsyre kommunalsjefområdets arbeid. Det skal i enkeltsaker i så måte legges stor vekt på det enkeltbrukere ønsker og mener, samtidig som systematisk medvirkning fra bruker- og pårørendeorganisasjoner på gruppe- og systemnivå vurderes å være viktig.

Revisjonen har videre hatt et møte med *Forvaltning og koordinering* hvor temaet var brukermedvirkning og hvor det blant annet ble tatt utgangspunkt i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, Innsatsområde 4.2 *Kvalitetssikring*, Hovedtiltak c) *Styrke brukermedvirkning*, punkt i)–iii). I tillegg viser det seg at en del av det som fremkom i møtet hvor temaet var tildeling av tjenester, er relevant for spørsmålet om brukerorientering og brukermedvirkning.

Forvaltning og koordinering understreker at tildelingsprosessen, og kontakten med søkeren i denne prosessen, i stor grad er preget av brukermedvirkning. Brukermedvirkning skjer ifølge kommunen i så måte først og fremst gjennom tett og god dialog med brukeren i hver enkelt sak. Når det gjelder prosessen som leder frem til et vedtak om innvilgelse av eller avslag på søknad om kommunal bolig, så skal søkerne for det første beskrive sin egen situasjon og oppgi hva de selv opplever er viktig for dem når det gjelder bolig i et felt for fritext i søknadsskjemaet. Dette skrives så ordrett inn i saken, og skal sikre at brukernes ønsker og prioriteringer er kjent og dokumentert.

Deretter vil det som regel være naturlig å ta et møte og en kartleggingssamtale med søkeren, og det kan også være aktuelt med et hjemmebesøk (åpenbart gitt at søkeren ikke er uten fast bopel). Kommunens mål her er å kartlegge søkerens situasjon og behov: hva er status, hva trenger søker, hva er søkers / pårørendes / de som står rundt sine ønsker? Spørsmålet «Hva er viktig for deg når det gjelder bolig?» oppgis å være sentralt, og her kommer man inn på forhold som lokalisering, nærhet til butikk / transport etc. Videre er det ifølge *Forvaltning og koordinering* sentralt å spørre søkeren hva som viktig for at søkeren skal klare seg i boligen i hverdagen. Her kan det handle om selve utformingen av boligen, og ikke minst om tjenestebehovet: hva trenger søkeren av hjelp for å klare å bo og å bli boende / bevare boforholdet? Her skyter kommunen inn at det å motta tjenester er frivillig, og at en særlig krevende situasjon oppstår hvis søkeren åpenbart har behov for tjenester for å klare å bevare boforholdet, men samtidig ikke ønsker å motta tjenestene som tilbys⁵¹. Oppsummert understreker kommunen

⁵¹ Kommunen bemerket i møtet med revisjonen at man i større grad ønsker å se tildeling av bolig og tildeling av tjenester i sammenheng, spesielt innenfor rus og psykisk helsefeltet. Kommunen oppgir at man med utgangspunkt i søkerens historikk i noen tilfeller vil sette det at søkeren mottar tjenester i boligen som en forutsetning for tildeling av bolig. Grunnen til dette er at kommunen ser det som lite hensiktsmessig å hjelpe søkere til et boforhold de vil miste om kort tid, samtidig som dette også vil kunne påføre dem få utgifter i forhold til skadeverk etc. I et praktisk perspektiv er det også klart at det kan argumenteres for hensiktsmessigheten av en slik tilnærming, som kan bidra til å redusere kommunens utgifter til vedlikehold av de kommunale boligene.

Revisjonen bemerker her at det ikke synes å være anledning for kommunen til å stille denne typen krav i forbindelse med lovpålagte tjenester, eksempelvis når det gjelder tildeling av nødbolig med hjemmel i sosialtjenestelovens § 27. Imidlertid er det som vi har sett slik at kommunen ikke har en lovpålagt plikt til å tildele det kommunen de seneste årene har kalt «gjennomgangsboliger» til vanskeligstilte, men snarere til å «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-7. Da kan en slik praksis sannsynligvis forsvares i et juridisk perspektiv, og revisjonen legger her til at i Oslo kommunes søknadsskjema, så kan man under «Hovedvilkår for tildeling av kommunal bolig» lese at

at prosessen som leder fra en søknad om kommunal bolig til et vedtak (innvilgelse / avslag) er lagt opp på en måte som vil innbefatte betydelige innslag av brukermedvirkning.

Etter et eventuelt positivt vedtak, starter prosessen hvor søkeren tildeles en kommunal bolig med at søkeren settes på venteliste. Denne delen av prosessen handler om å koble sammen søkeren med en ledig kommunal bolig med utgangspunkt i søkerens kartlagte og uttrykte behov. Kommunen har ukentlige tildelingsmøter hvor *Forvaltning og koordinering* (bestiller) og *Boligenheten* (utfører), og eventuelt NAV hvis det er snakk om midlertidig botilbud, møtes. Kommunen understreker at det skal oppfattes som positivt at brukere sier ifra hvis de mener kommunen har gjort feil i tildelingen, og kommunen er positive til tilbakemeldinger som kan bidra til at tjenesten forbedres. Kommunen legger til at dersom en bruker takker nei til et tilbud, så er man som en del av kvalitetsarbeidet interessert i å få tilbakemelding på grunnen til dette.

Når det gjelder brukerundersøkelser, så viser kommunen til at man i gamle Kristiansand gjennomførte brukerundersøkelser på feltet rus og psykisk helse. Man ansatte studenter som gjennomførte datainnsamlingen, noe som førte til at man kunne bruke tid på å intervju brukere og bistå med å fylle ut spørreskjema. Det viste seg imidlertid at svarprosenten var lav og at det var også vanskelig å utvikle tjenestene med utgangspunkt i svarene. *Helse og mestring* oppgir at man jobber med å få på plass en systematisk tilnærming til det å gjennomføre brukerundersøkelser.

i)

Når det gjelder *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, Innsatsområde 4.2 *Kvalitetssikring*, Hovedtiltak c) *Styrke brukermedvirkning*, så er første punkt «Sikre systematisk medvirkning fra bruker- og pårørendeorganisasjoner på gruppe- og systemnivå». Her peker kommunen på at vanskeligstilte på boligmarkedet er en særdeles heterogen gruppe, og at det neppe finnes en entydig bruker- eller pårørendeorganisasjon for denne gruppen: ingen alder, diagnose, lidelse eller funksjonsnedsettelse medfører i seg selv at noen defineres som vanskeligstilt på boligmarkedet. Det vises samtidig til at det ved utarbeidelsen av *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* var deltakelse og medvirkning fra både en brukerorganisasjon (A-Larm) og en pårørendeorganisasjon (Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse). Begge deltok aktivt i prosjekt- og arbeidsgrupper og har dermed medvirket til de mål som er iverksatt og som skal iverksettes i det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune.

Det er også slik at man i gamle Kristiansand, i det som den gangen het «Boligtjenester» og som hadde ansvaret for bemannede boliger innenfor rus- og psykisk helsefeltet, jevnlig hadde møter med organisasjonene. Kommunen opplevde dette samarbeidet som konstruktivt og nyttig, og det kom mange gode innspill fra brukere og representanter. Kommunen oppgir at dette samarbeidet har strandet litt i kjølvannet av kommunesammenslåing og koronaepidemien, men at man legger opp til å videreføre samarbeidet. Det legges imidlertid til at man på kommunalsjefområdet *Livsmestring*, som leverer tjenester innenfor rus- og psykisk helsefeltet, har møter med organisasjonene jevnlig, og at boligsosial problematikk også kan tas opp her.

«Søker må [...] - ta imot tilbudte hjelpetiltak for å mestre boforholdet. Kommunen kan stille vilkår om at søker(e) benytter tilbudte hjelpetiltak som botrening, oppfølging eller lignende».

ii)

Et annet punkt i tiltaksmatrisen er «Vurdere bruk av erfaringskonsulenter i det boligsosiale arbeidet». En erfaringskonsulent er en person som tidligere har vært bruker av den aktuelle tjenesten, men som ikke er det lenger og som nå tar med seg sine førstehånds erfaringer og sin forståelse av utfordringene man står overfor, inn i arbeidet og inn i møtet med brukerne. I Kristiansand ble dette utprøvd for noen år siden i forhold til de bemannede boligene for rus og psykisk helse. Kommunen opplevde at man hadde godt utbytte av ordningen langs flere dimensjoner. Blant annet ble personalgruppen utfordret både når det gjaldt tankesett og holdninger. Erfaringskonsulenten var videre med på fagmøter, og også ledere ble utfordret på en positiv måte. Konsulenten var også med på utformingen av tiltak som ble gjort rundt enkeltbrukere, i prosjekter samt i den mer administrative delen av arbeidet. Ideen var videre at erfaringskonsulenten skulle være inne i forskjellige bofellesskap i tillegg til den ordinære bemanningen, og man håpet at de skulle være tilgjengelige og komme i posisjon til å bidra til endring hos beboere. Her kunne imidlertid ikke kommunen spore noen spesiell effekt, og kommunens erfaring var samtidig at det var vanskelig å ha en rolle som erfaringskonsulent i disse tjenestene, både fordi konsulenten jobbet mye alene og fordi rollen som erfaringskonsulent ble opplevd å være noe uklar. Erfaringskonsulenten søkte etter hvert selv om å få andre arbeidsoppgaver.

Helse og Mestring understreker i tillegg at det i flere tjenester i dag er ansatt erfaringskonsulenter, og at kommunen således ønsker å legge til rette også for denne typen brukermedvirkning. Ordningen har ifølge *Helse og mestring* en positiv innvirkning på utviklingen av tjenestene.

iii)

Et tredje punkt under «Styrke brukermedvirkning» i gamle Kristiansands boligsosiale handlingsplan er «Sikre brukermedvirkning på individnivå». Det vises for det første til å «Inkludere enkeltbrukere aktivt i beslutningsprosesser som angår dem». Her viser vi til avsnittene over om brukermedvirkning i søknads- og tildelingsprosessen for bolig og eventuelle tjenester.

For det andre vises det til at kommunen skal ha som tiltak å «Styrke "Recovery"-orientert praksis»⁵². Revisjonen bemerker her at vi i utgangspunktet har avgrenset dette prosjektet mot innholdet i og innretningen av de forskjellige tjenestene som skal bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet mestrer det å bo i og beholde boligen, jf. avsnitt 1.4 over. Samtidig er det sentralt for brukernes samlede opplevelse av brukermedvirkning i møtet med kommunen at også tjenestene vektlegger brukermedvirkning og er brukerorienterte. Vi legger derfor til at kommunalsjefområdet *Livsmestring*, som står for store deler av kommunens tjenestetilbud innenfor rus og psykisk helse og som har 160-170 beboere fra denne gruppen i bemannede boliger, i Helseutvalget 13. oktober 2020 oppga at man over en periode har brukt mye tid på å bygge opp bofellesskapene i kommunen. Fremover vil imidlertid fokus dreies mot å utvikle tjenester og å tenke fag og fagutvikling, og *Livsmestring* viste til at tjenester i bofellesskap og samlokaliserte boliger blant annet består av døgnbemanning, oppfølging av psykisk / fysisk helse, hjelp til å mestre å bo, veiledning og bistand. Når det gjelder ambulant bo-

⁵² Se <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/recovery>.

ligsosial oppfølging, så har kommunen boligsosiale team, Tandem⁵³, FACT (Flexible Assertive Community Treatment)⁵⁴ og *Housing First*⁵⁵, feltsykepleie, nattpatrulje og rusteam. Det ble også nevnt at såkalt «Recovery» og traumebasert omsorg skal vektlegges. I arbeidet med å hjelpe den enkelte med å mestre hverdagen sin, så ble det vist til at brukermedvirkning, og spørsmål som «hva er viktig for den enkelte» og «hvordan kan kommunen bistå» etc., skal stå sentralt.

3.4.2 ProLAR (Nasjonalt forbund for folk i LAR)⁵⁶

Revisjonen fikk et skriftlig innspill fra organisasjonen ProLAR (Nasjonalt forbund for folk i LAR) som vi gjengir hovedinnholdet i under:

[..] Vi har fått tilbakemeldinger det siste året om at medlemmer er frustrerte av å bli «plassert» i kommunale boliger / bofellesskap der det er en del rusbruk, etter behandling og soning. Dette har de opplevd som utfordrende. De opplever å ha blitt «lovet» en rusfri bolig, men opplever å komme ut til en mere utfordrende situasjon enn om de hadde bodd i egen bolig.

Vi tenker at en del av disse ville kunne ha profitert på en bolig utenfor «rusboligene», med oppfølging fra ambulante tjenester i stedet, men at de kan ha blitt plassert i boliger med bemanning på grunn av at behovet for oppfølging av vært til stede.

Vi har også fått tilbakemelding på at en del mennesker som bor i kommunale «rusboliger» (og i boliger der kommunen samarbeider med andre organisasjoner om boligen), er direkte redde. De opplever blant annet en frykt for vold i egen bolig. Flere har meldt tilbake til oss, og vist oss våpen i form av kniver og balltre. De opplyser å ha det som «beskyttelse». Det er også meldt tilbake til oss at noen mennesker i boligene, som ikke har et tungt rusproblem, allikevel får boligen sin brukt av andre tunge rusavhengige (ved at de har «besøk»). Noen opplever det vanskelig å sette grenser for bruk av rusmidler i egen bolig, og er for eksempel redd overdoser i sitt eget hjem. En del synes også at det er vanskelig å be personalet om brukerutstyr og nalokson [motgift ved livstruende opioidforgiftninger⁵⁷].

Vi vet at ensomhet og utenforskap er en stor utfordring for mange av våre medlemmer. Bolig kan i stor grad være med på å både forverre eller å forbedre dette. Mange opplever det vanskelig å ta imot besøk fra familier og relasjoner som kunne vært gode for dem, i en bosituasjon som de selv opplever som utrygg.

Det kan også synes for oss som at det er et behov for en bedre oppsøkende / ambulant helsetjeneste. Mange har et godt forhold til, og tillit til, feltpleien for eksempel. Men tilbakemeldingen til oss er at mange har en utfordring med å komme seg til byen. De har noen ganger mulighet til å bli kjørt av bofellesskap / oppfølgingstjeneste til lege /

⁵³ Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/tandem-kristiansand-kommune> og <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/rus-og-psykisk-helse/tandem/>.

⁵⁴ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/rus-og-psykisk-helse/fact/>.

⁵⁵ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/bo-og-tjenestetilbud-til-personer-med-rop/ulike-bo-og-tjenestetilbud/fact-og-housing-first>.

⁵⁶ Se <https://prolarnett.no/>. LAR står for «legemiddelassistert rehabilitering», jf. <https://www.helsenorge.no/rus-og-avhengighet/legemiddelassistert-behandling-lar/>.

⁵⁷ Se <https://sml.snl.no/nalokson>.

NAV og liknende dersom de har avtaler. Men de opplever det som mer utfordrende å komme seg til matutleveringer, feltpleie, og andre «tilbud».

Hva startlån angår, så vet vi at det har vært en utfordring tidligere å komme seg i posisjon til startlån. Mange har gjeld som hindrer dette, samt ytelser fra det offentlige som ikke er varige. Nå er terskelen for å få innvilget varige ytelser også høyere. Dette gjør at en del ikke kommer i posisjon til startlån.

Vi vet også at noen opplever det vanskelig å motta helsehjelp. FACT-teamet⁵⁸ som ligger under sykehuset tar for eksempel ikke LAR pasienter. Dette legger et større trykk på kommunen, og vi opplever at en del pasienter i LAR ikke mottar den helsehjelpen de skal ha for psykisk helse. Etter vårt syn, så er det ikke likeverdige tjenester. Det går i noen tilfeller utover det en del omtaler som «boevne». Den psykiske helsen gjør rett og slett det å bo og livsmestring utfordrende.

Vi er også, utfra et levekårs perspektiv, opptatt av ernæring. Vi håper at det kan innarbeides et bredere fokus på dette for brukere av rus og psykiske helsetjenester, og at det i bofelleskap og for mennesker som får «booppfølging» blir et større fokus på dette.

Dessverre så har vi i sommer vært i kontakt med ett par, som på grunn av å ha takket nei til et botilbud i «brakkeby», som de kaller det, har bodd ute i bilen sin. De har forsøkt å skaffe bolig på privat leiemarked, men opplever å ikke ha lyktes med dette (situasjonen for dem i dag er vi dessverre ikke kjent med). Dette er et eksempel fra hverdagen til noen av de som kommunens boligsosiale handlingsplan absolutt burde ha favnet.

Fleksible og individuelle vurderinger ved tildeling av kommunal bolig, er helt avgjørende. Er man rusavhengig og trenger bolig, så er «faren» stor for å bli tildelt en «rusbolig». Det passer ikke for alle. Selv om man er i et aktivt misbruk.

Vi kunne ønske oss mere brukerundersøkelser og brukermedvirkning inn i arbeid med bolig. Vi ønsker oss gjennomføring av brukerundersøkelser (gjerne i samarbeid med organisasjonene og ikke gjennomført av ansatte i boligene) i de kommunale boligene for rus og psykisk helse. Samt at strukturer for empowerment og medbestemmelse benyttes, også der man anser at beboere har store og sammensatte problemer. Vi ønsker oss at dette løftes enda bedre frem i kommende planer.

3.4.3 A-Larm (Bruker og pårørendeorganisasjon for åpenhet om rus og behandling)⁵⁹

Videre har revisjonen intervjuet en representant for A-Larm (Bruker og pårørendeorganisasjon for åpenhet om rus og behandling). Representanten spiller for det første inn at det er et mangfoldig tilbud til målgruppen i Kristiansand, men at inntrykket samtidig er at den aktuelle boligmassen i vel stor grad er samlokalisert / lokalisert klyngevis, enten ved at flere boliger er lokalisert i samme bygg, eller ved at flere småhus er plassert på samme sted, som i Topdalsveien.

⁵⁸ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/rus-og-psykisk-helse/fact/>.

⁵⁹ Se <https://www.a-larm.no/>. A-Larm Region Agder har lest igjennom dette kapittelet før rapporten ble publisert.

Tilbakemeldingene til A-Larm fra flere som har utfordringer med rus, er at miljøet rundt nødboligtilbudet er tøft og at det kan være en tøff opplevelse å oppholde seg der. Det rapporteres om mye utrygghet, og A-Larm viser til problemer som oppstår når mange som tilhører et hardt rusmiljø samles, eksempelvis i forhold til at noen skylder penger til andre beboere. A-Larm viser til eksempler på at noen har vært så redde og utrygge i bomiljøet sitt at de selv har prøvd å bli innlagt eller å fremprovosere tvangsinnleggelse. Redsel og utrygghet i bomiljøet har også ført til at enkelte har valgt å sove ute. Det vises også til et eksempel hvor en person ble innlagt i psykiatrien som følge av psykose, og hvor 2. linjetjenesten ifølge A-Larm vurderte at det var bomiljøet og bosituasjonen som var den utløsende årsaken. Oppsummert viser A-Larm til at utrygghet og ensomhet er stort problem som til dels må ses i sammenheng med en lite tilfredsstillende bosituasjon, og det pekes samtidig på at utrygghet og ensomhet kanskje også er viktige årsaker til at mange fortsetter å ruse seg. A-Larm opplever også at det er stort press på de kommunale boligene, og hvis man har kommet ut av rus og får tilbud om en mer ordinær kommunal bolig, blir man gjerne plassert sammen med andre i samme kategori, noe som ofte ikke er heldig og som øker risikoen for tilbakefall. Det er samtidig ifølge A-Larm positivt at det i Kristiansand kommune finnes et eget botilbud til kvinner som har utfordringer knyttet til rus.

A-Larm savner fokus i Kristiansand på tilrettelegging for et mer normalisert boligtilbud for dem som har eller har hatt utfordringer med rus, eksempelvis gjennom *Housing First*⁶⁰ og modeller for overgang fra leie til eie eller startlån. A-Larm opplever at de for ofte treffer mennesker som har klart å bli rusfrie, men som ikke kommer inn på boligmarkedet, i noen tilfeller på grunn av historiene de har, og ofte på grunn av økonomi. A-Larm understreker at det er krevende for mange som har hatt utfordringer med rus å komme seg videre og å komme seg ut i det ordinære boligmarkedet, og A-Larm oppfatter at kommunen kunne vært langt modigere når det gjelder å tildele startlån til denne gruppen.

A-Larm opplever at gruppen av dem med rusproblemer sakker akterut og stadig faller mer bakpå i forhold til resten av samfunnet. Det er klart at det er en vanskelig gruppe å gi et tilbud til, blant annet fordi de ikke møter til avtalte timer etc. A-Larm peker på at kommunen da kan si at de har gjort det de er forpliktet til, selv om brukerne ikke har møtt opp og faktisk fått tilbudet. Generelt er åpningstider for offentlige tjenester, men også for banktjenester etc., et problem for rusmisbrukere, som har behov for en 24/7-tjeneste og et kjent ansikt, men dette viser seg ifølge A-Larm å være vanskeligere jo større kommunen er. Spørsmålet A-Larm i så måte stiller seg er hvordan en stor kommune som Kristiansand og NAV i Kristiansand kan bruke skjønn på en god måte hvis man ikke kjenner personen man skal vurdere.

A-Larm understreker at det er viktig å i størst mulig grad brukerorientere de offentlige tjenestene, det vil si at det tas hensyn til brukernes behov og interesser i organisering av virksomheten samt at man prøver å lage tjenester som er tilpasset brukergruppen («brukerorientering»), ikke omvendt («produksjonsorientering»). A-Larm opplever det

⁶⁰ *Housing First* er en modell for bosetting av personer som opplever bostedsløshet og har utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse, jf. <https://www.veviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/bo-og-tjenestetilbud-til-personer-med-rop/ulike-bo-og-tjenestetilbud/fact-og-housing-first>. *Housing First* bidrar til å styrke behandlings- og rehabiliteringsprosesser, jf. <https://veviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/husrom-uten-hjerterom-kan-bolig-motvirke-marginaliseringsprosesser>.

imidlertid som et problem at alt i kommunen er rigget med hensyn til tjenestene, og at dette hensynet ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med brukernes behov. Et eksempel kan være at det for noen oppleves som utrygt at mange forskjellige personer fra kommunen kommer hjem til dem, eksempelvis i forbindelse med levering av medisiner. Mange kunne også ifølge A-Larm hatt utbytte av en enkel samtale i forbindelse med denne typen tjenester, da det er mye ensomhet blant gruppen som har utfordringer med rus. Denne ensomheten har i tillegg blitt forsterket av tiltakene som følger av koronaepidemien. A-Larm viser også til eksempler på redusert opplegg mot dem med rusutfordringer som følge av koronatiltak, og uten noe å fylle dagen med, får bomiljøet enda mer å si. Det blir da enda viktigere at bomiljøet er såpass greit at man i alle fall synes det er greit å ta med seg venner eller familie hjem.

A-Larm spiller inn at de oppfatter at man kan få mer smidige og brukerorienterte løsninger i samarbeid med frivillige / ideelle organisasjoner (som her ikke må forveksles med ubetalt, frivillig arbeid). A-Larm har særlig gode erfaringer med en ordning for entil-en-oppfølgning hele døgnet hvor det ansettes mentorer / likeperson i 10 pst. stillinger. Slik kan fokuset på at den som har utfordringer med rus skal ut i samfunnet igjen – på det å få et nettverk og venner som ikke er i rusmiljøet, på å utvikle sosial kompetanse, på å bli en del av det ordinære arbeidslivet, studentlivet etc. – bli større. Mentoren / likepersonen kan også bidra til at man kommer til avtaler og får dratt nytte av offentlige tjenester, og den som har en mentor kan også bli inspirert til selv å bli mentor for andre på et senere tidspunkt. A-Larm viser her til NORCE-rapporten *Likemannstjeneste i Stavanger*⁶¹ fra 2019, som oppsummeres på følgende måte:

Prosjektet «Likemannstjeneste i Stavanger» har vært et forsøk med en ny samarbeidsmodell hvor tidligere rusavhengige har fungert som lønnet støtteperson (likemann / mentor) for andre rusavhengige som er i rehabilitering fra rusavhengighet. Modellen er bygget rundt bruk av erfaringskompetanse i rusfeltet, hvor likemann / mentor i kraft av sine erfaringer fra å selv bli rusfri, kan fungere som en likeverdig rollemodell for deltagerne i likemannstjenesten. Områder hvor deltagerne har hatt størst behov for støtte fra en likemann, har vært ved inkludering av deltager på rusfrie aktiviteter og i rusfrie nettverk, samt ved likemannens funksjon som støttespiller i møte med det offentlige tjenesteapparatet. Likemann fremstår dermed i denne modellen som en personlig og lavterskel «døråpner», en rollemodell og en støttespiller for deltagerne.

På *Veiviseren.no* understrekes det at likepersonsarbeid gjerne er et supplement til offentlige tjenester.⁶²

3.4.4 Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP)⁶³

Revisjonen har også møtt en representant for Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP). Det må innledningsvis understrekes at representanten har lang erfaring og svært god kjennskap til kommunens forskjellige bofellesskap og bygg som er beregnet på dem med utfordringer innen rus og psykisk helse, samt til enkeltper-

⁶¹ Se <https://norce-research.brage.unit.no/norce-research-xmlui/handle/11250/2621188?locale-attribute=en>. Kristiansand kommune har erfaring med likepersonsarbeid og mentorer fra Jegersberg gård.

⁶² Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/metoder-for-brukermedvirkning>.

⁶³ Se <https://www.lpp.no/>. Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse har lest igjennom dette kapittelet før rapporten ble publisert.

soner som benytter seg av disse tilbudene. Vi bemerker samtidig at en del av det som fremkom i møtet, gjaldt historiene til enkeltpersoner. Denne informasjonen vil være verdifull for ledere og ansatte i *Helse og mestring*, men den gjengis ikke i denne rapporten, hvor fokuset i utgangspunktet er på det overordnede boligsosiale arbeidet snarere enn på enkeltsaker.

Representanten peker innledningsvis på at det er mange forskjellige bofellesskap i Kristiansand. Noen bofellesskap som for en del år siden begynte dårlig, har forbedret seg mye. Her har både ledere og ansatte i kommunen ifølge LPP gjort en god jobb, og det understrekes at hvordan det enkelte fellesskapet drives, har mye å si for kvaliteten på tilbudet. LPP understreker også at det er viktig at den enkelte saksbehandler er opptatt av og klarer å sette seg inn i hver enkelt persons situasjon og spør hva den enkelte trenger. Det er også svært viktig at de forskjellige avdelingene i kommunen kommuniserer godt seg imellom.

En utfordring er ifølge LPP at det er rus i de fleste bofellesskap, og at dette er et problem for dem som har vært i behandling og som ikke ønsker å ruse seg. LPP er tydelig på at kommunen bør ha ett rusfritt bofellesskap, da det er uheldig for dem som ønsker å være rusfrie å måtte være i miljøer med rus og tilgang på rus. Samtidig har LPP forståelse for at dette i praksis ikke er lett å få til. Tilgangen på stoff er ofte god, og i og med at en person som leier en leilighet i et bofellesskap er beskyttet av husleieloven og har rett til å låse døren til leiligheten og ikke slippe inn ansatte fra kommunen, er det i praksis vanskelig å håndheve et forbud mot rusmidler i disse bofellesskapene. LPP viser også til at flere ønsker å bo på adresser hvor det er kjent at tilgangen på rusmidler er god, men legger samtidig til at den underliggende årsaken til dette kan være at det er enklere å fortsette å ruse seg, selv om man egentlig har et ønske om å slutte med rus. LPP legger også til at det å servere måltider i bofellesskapene vil være positivt, blant annet fordi beboerne blir mer aggressive og mer fokusert på rus av å gå sultne. LPP stusser for øvrig over at kommunen i dag har ubemannede bofellesskap. Det ble også, med henvisning til fagartikkelen *Bofellesskap, bil og relasjoner*⁶⁴, spilt inn at alle bofellesskap bør ha tilgjengelig en bil.

Følgende refleksjoner fra møtet tar vi med i sin helhet:

Jeg har jo jevnlig kontakt med flere i bofellesskap, hvor vi prater om løst og fast og ikke minst det eksistensielle i livet, altså det egentlige i livet. For det er mye ensomhet, selv om flere bor sammen. Og dessverre så ender også noen med å ta sitt eget liv, for håpløsheten blir så stor. Jeg tenker det er viktig med litt holdningsendringer for de som jobber der. De tror kanskje selv de gjør en god jobb, og veldig mange gjør det. Det burde likevel gjennom året være noen dager i hvor det kommer inn folk utenfra som tar opp og lærer bort om holdningsendringer og å lære mer om det egentlige i livet, og ikke minst tørre å snakke om det. Beboere savner det, og ofte blir det en ansatt de snakker mer med om hva som plager de mest.

LPP viser videre til at det er et problem at noen er lagt inn og dermed bor på sykehuset over lengre tid, og spiller inn at det er behov for det man kan kalle et «forsterket bofellesskap». LPP er imidlertid klar over at et slikt tiltak vanskelig gjøres av dagens re-

⁶⁴ Det ble her vist til rapporten *Bofellesskap, bil og relasjoner* i Tidsskrift for omsorgsforskning 03/2020 (Volum 6) (https://www.idunn.no/tidsskrift_for_omsorgsforskning/2020/03/bofellesskap_bil_og_relasjoner).

gelverk og kommunens manglende mulighet til å benytte tvang, men oppfatter likevel om ikke dette kunne vært mulig som et samarbeidsprosjekt mellom sykehus og kommunen.

Når det gjelder startlån, så er inntrykket til LPP at en del som sliter med rus ikke ønsker å eie selv, men snarere er fornøyd med å leie og bare ønsker et trygt sted å være. Startlån oppfattes i så måte å være aktuelt først når man har vært rusfri over en viss periode. LPP bemerker også at en utfordring i forhold til sosialhjelp, er at man først må bruke opp egne verdier. Problemet med det er at man hele tiden må begynne på null.

Oppsummert så understreker LPP at det boligsosiale feltet er komplekst. LPP opplever at det fortsatt gjenstår mye arbeid før målene i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* er oppfylt, men er samtidig klar over at mye handler om penger og at kommuneøkonomien dessverre er svak.

3.4.5 Innspill fra kommunens møte med organisasjonene på rus og psykisk helsefeltet

Revisjonen deltok også på kommunens møte med organisasjonene på rus og psykisk helsefeltet i november 2020. På møtet ba vi om innspill til kommunens boligsosiale arbeid. Det viste seg at revisjonen allerede hadde fått innspill fra flere av deltakerne. Vi legger her til at Frelsesarmeen spilte inn at det var uklart hvem som hadde rett til kommunal bolig, både for utsatte personer som hadde utfordringer på boligmarkedet, og for Frelsesarmeen, som i flere tilfeller bistår disse utsatte personene. Erfaringen til Frelsesarmeen er også at utsatte personer, eksempelvis flyktninger, rusmisbrukere og mennesker med utfordringer når det gjelder psykisk eller fysisk helse, ofte ikke selv er kjent med hvilke muligheter de eventuelt har. Det er videre slik at Frelsesarmeen noen ganger blir med utsatte personer på visninger i det private leiemarkedet, og her viser Frelsesarmeen til at man har sett utleieobjekter av svært dårlig standard bli tilbudt til høye priser. Dette oppfatter Frelsesarmeen å være ren utnyttelse av svake mennesker som har dårlig økonomi og utfordringer når det gjelder fysisk og psykisk helse, liten kjennskap til det private leiemarkedet etc. Frelsesarmeen peker på at medier og politikere bør være klar over dette.

A-Larm understreker videre at det er problematisk at personer som har vært til behandling og som skal til med ettervern og tilfriskning, og som dermed har mulighet til å bli rusfrie, plasseres i nødboliger hvor de kommer i kontakt med et tungt rusmiljø og hvor det er vold etc. Det legges her til at de ansatte får veldig gode tilbakemeldinger, men at det er et problem at det på enkelte skift ikke er ansatte til stede.

Det ble også spilt inn at noen oppgir at de savner en bedre kjønnsbalanse blant de ansatte, det vil si flere menn. Samtidig ble det igjen understreket at man generelt får mange positive tilbakemeldinger om ansatte som jobber på feltet.

Det spilles også inn at det er et problem at det ikke er gatelys i Topdalsveien. Det at beboere i boligene går langs veien i mørket, eksempelvis når de skal på butikken, bidrar negativt til opplevelsen for andre mennesker som bor i området, og dermed til økt stigmatisering til dem som bor i boligene.

3.4.6 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) Agder⁶⁵

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er Norges største paraplyorganisasjon for organisasjoner for kronisk syke, funksjonshemmede og deres pårørende. FFO har bedt medlemsorganisasjonene om innspill i forbindelse med revisjonens forspørsmål, og FFO har oversendt følgende punkter i sitt skriftlige svar:

- *Det bør satses mye mer på leie til eie så folk får anledning til å gjøre en boligkarriere og ikke bli sittende som leietakere hele livet. Det er flere tiltak som gjelder bolig og muligheter for lån, støtte og tilpassing som burde brukes mer aktivt. I Kristiansand bor de fleste utviklingshemmede i leide boliger. Ved å innføre innskudd vil de stå friere til å pusse opp og gjøre boligen til sin egen, samt at de får noe igjen ved salg.*
- *Ordningen med startlån må gjennomgås og styrkes for å sikre at personer som har lav og vedvarende lav inntekt, får tilgang til midlene som er satt av, og at kommunen disponerer disse etter hensikten.*
- *I Kvartal 6 er det også et bredt spekter av livsskjebner, og mange forskjellige typer diagnoser (fysisk / psykisk / rus). Dette gjør at enkelte mennesker skremmes av sine naboer, og er utrygge i sine egne hjem. Kommunen kan med fordel være mer bevisst hvem som bor hvor, og hvilke grupper som kommer i samme område / bygg.*
- *Utleieboliger bør fortrinnsvis ligge spredt og ikke samlet på et sted. Kommunen bør være veldig forsiktig med å blande personer med forskjellige utfordringer. Det er lite gunstig å ha fysisk funksjonshemmede, utviklingshemmede og eldre sammen med mennesker med rusutfordringer.*
- *I Kvartal 6 er det visst institusjonspreg på leilighetene. Siden det ikke er lov til å pusse opp, er det til dels vanskelig å overse institusjonspreget. Vaktmesteren i disse byggene har som regel dårlig tid og dette fører til at småreparasjoner blir nedprioritert.*
- *For beboere i bofellesskap er det viktig med et felles varmt, næringsrikt måltid hver dag. Mange blir dårligere av for lite mat eller usunn mat. Brukerne kan først og fremst kanskje føle seg bedre, medisinerne kan potensielt kanskje virke bedre, og / eller bivirkningene potensielt bli mindre. Matlære bør på dagsorden for mennesker med psykiske lidelser.*
- *Kommunale leiligheter er mange ganger for dyre å leie i forhold til målgruppens inntekt⁶⁶, særlig hvis man ønsker å bo sentralt. Det er det mange som gjør, både fordi de ønsker å delta aktivt i samfunnet og å slippe å kjenne på utenforskap. Mange grupper er også avhengige av tjenestetilbud og god infrastruktur. Alle leilighetene er heller ikke godt tilpasset og innbydende for beboerne.*
- *Det bør bli lettere å bytte bolig ved endrede behov.*

⁶⁵ FFO publiserte for øvrig nylig et oppdatert politisk notat for det boligsosiale arbeidet, jf. https://ffo.no/ffo-mener/politiske_notater/bolig2/). FFO Agder viser også til Bærekraftsmålene, § 11.2, samt FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) med særlig fokus på artikkel 16, punkt 1, artikkel 19, artikkel 22, artikkel 23, og artikkel 28.

⁶⁶ Revisjonen bemerker at en av hovedanbefalingene i FFOs politiske notat er at «Kommunene må sørge for flere gode og tilgjengelige utleieboliger, som er integrert i ordinære bomiljø. Det må ikke kreves markedsleie eller "gjengs leie" for sosiale boliger og omsorgsboliger i kommunalt eie».

- Ved å ta i bruk BPA (Brukerstyrt personlig assistanse) med Hjelp til arbeidsledelse vil flere kunne bo i egen, eid bolig.

- Foreldre tar barn ut av omsorgsboliger og bofellesskap og har dem boende hjemme hos seg, (uten at det kompenseres med økonomiske ytelser – disse bortfaller gjerne når barna blir myndige, selv om de fremdeles er svært avhengige av foreldre og familie). Det kan skyldes misnøye med personal eller rutiner i boligen. Her kunne økende bruk av BPA og dermed mer råderett over eget liv kommet til sin rett.

- Det etterlyses et «Tandem 2». Planene med «Tandem» går tilbake til 2003 og endte med dagens løsning. Tandemprosjektet slik det opprinnelig ble planlagt en gang i tiden strandet visst på samhandlingen. Det betyr ikke at behovet for et slikt prosjekt har opphørt. Behovet er prekært, og Spesialisthelsetjenesten ville da kunne frigjøre plasser til andre trengende.

- Løsningen fungerer for de som kommer inn under ordningen, og derfor ønsker brukermiljøene «Tandem 2», som et forsterket bofellesskap for personer innen rus og psykiatri som ellers ikke har noe annet alternativ enn å bli boende på sykehuset i mange år, og som aldri kommer til å klare seg i egen leilighet. Det er et ønske fra disse miljøene om å få til et tett samarbeid mellom kommunen og sykehuset, med anvendelse av relevante lovverk, blant annet med hensyn til tvang.

- Kommunen må samhandle med spesialisthelsetjenesten om felles bolig- og hjelpetjenester for de aller sykeste, som ikke kan fungere f.eks. med åpne dører / fri utgang og som trenger tilsyn og hjelp 24/7.

- Det burde eksistere alternativer med forsterkede bofellesskaper for noen personer som i dag bor i vanlige nabolag. Noen har hørselshallusinasjoner og kan være utagerende, og det kan være plagsomt for personen som hører, og også farlig for naboen som ikke er skyld i lydene.

- Bofellesskap bør ha engasjert personale som er på jobb for å nettopp jobbe og engasjere, ikke sitte å se på TV. I mange bofellesskap er det vanlig at det på felles oppholdsrom ofte sitter to ansatte i hver sin stol foran TV-en, mens beboerne sover eller sitter sammen på rommene og ruser seg. Hvis det var lagt mer til rette for hyggelige aktiviteter (som f.eks. spill, quiz, aktiviteter ute/inne, fotografering, småturer, trening, samvær med dyr), kunne flere ønsket å være med på sosialt samvær. Tidligere ga Sanitetsforeningen i Kristiansand tilskudd til aktiviteter til blant annet fellesskapene. Gjelder denne ordningen enda, og hvis ikke, er den erstattet med noe annet?

- Mange beboere i bofellesskap ønsker mer fleksibilitet knyttet til å delta i rydding / rengjøring, og at det kunne vært mer hensiktsmessig å legge til rette for ulike tidspunkter på dagen, og med hensyn til dagsform og hvordan formen endrer seg i løpet av dagen.

- Tilpasning av bolig: man må ta opp lån i egen bank og senere søke om å omgjøre det til husbankfinansiering. Dette er en krevende prosess som ikke alle er kjent med. Potten brukes også opp tidlig på året, og det er begrenset hvor mye man får og hvilke behov man får dekket. Familier med behov for tilpasning av bolig på grunn av barn med kognitive vansker, utviklingshemming, autisme og adferdsproblemer, blir ofte anbefalt å ikke ta seg bryet med å søke.

Noen avsluttende punkter til ettertanke:

- Selv om bofellesskapene er avhengig av rutiner for at arbeidshverdagen skal gå rundt, er det fremdeles menneskers hjem.

- *Alle trenger trygghet og oppfølging, fast seng for natten i trygg bolig, nok søvn, god ernæring og meningsfull aktivitet og engasjert personell. Dette mener vi er god samfunnsøkonomi.*
- *Vi ønsker forsterkede bofellesskap med dyktig bemanning, som kan ta vare på personer som ellers ikke kan leve gode og trygge liv på egenhånd.*
- *Økt bruk av BPA som et likestillingsverktøy vil gjøre mennesker mer selvstendige og i stand til å leve frie liv, og også gi dem muligheten til å velge hvem de ønsker til å hjelpe seg med det de selv ønsker å få hjelp til. Det vil redusere den daglige belastningen til personer med funksjonshemming og deres pårørende.*

Disse punktene representerer en del av bildet, men langt ifra hele. FFO håper på tett dialog med relevante instanser for bolig i det videre arbeidet, og først og fremst at dialogen mellom ulike avdelinger og tjenestetilbydere, både internt og eksternt, er samordnet til det beste for tjenestemottakerne, og at Kristiansand kommune bruker Rådet for funksjonshemmede aktivt som rådgivende organ i strukturelle spørsmål.

I et brev i januar 2021 til alle kommunene i Agder, kommunale råd og det fylkeskommunale rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, samt til brukerrepresentanter i kommunale og fylkeskommunale råd for FFO Agder, skrev FFO Agder blant annet at

Det har over en lengre periode dukket opp historier i media om utfordringer knyttet til bosituasjonen for personer med ulike funksjonsnedsettelse. De fleste av disse enkelt-sakene har løst seg i etterkant av nyhetsoppslagene, uten at vi nødvendigvis ser systemiske endringer knyttet til beslektede problemstillinger.

3.4.7 Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)⁶⁷

Det bor 285 utviklingshemmede voksne i Kristiansand kommunes ulike botilbud. Revisjonen har hatt møte med representanter fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) som alle har betydelig erfaring som pårørende. Det ble innledningsvis lagt vekt på at man ikke var ute etter å kritisere de som arbeider i bofellesskap for beboere med forskjellige grader av psykisk utviklingshemming. Snarere er det slik at representantene for NFU opplever å møte mange flotte ansatte, og en god dialog og et godt samarbeid mellom tjenesteapparatet og pårørende er svært viktig. Det ble samtidig understreket at uforutsigbarhet er svært problematisk for utviklingshemmede. NFU er derfor bekymret for det i for liten grad stilles krav til hvilken kompetanse vikarer bør ha. Mange ansatte med små stillingsbrøker oppleves også å være et problem.⁶⁸

⁶⁷ Se <http://www.nfunorge.org/>. NFU har lest igjennom dette kapittelet før rapporten ble publisert. NFU har ønsket å understreke at i tillegg til det som ble tatt opp i intervjuet med revisjonen hvor temaet var kommunens boligsosiale arbeid, så er NFU svært opptatt av at kommunen tar tak i forholdene som fremkommer i artikkelen *Fem helseansatte fikk sparken* 5. april 2021 (se <https://www.fvn.no/nyheter/i/56R9AX/fem-helseansatte-fikk-sparken>) og i artikkelen – *Han har fortsatt mareritt om det som skal ha skjedd* 6. april 2021 i Fædrelandsvennen (se <https://www.fvn.no/nyheter/i/kRmqEB/Han-har-fortsatt-mareritt-om-det-som-skal-ha-skjedd>). NFU er blant annet kritisk til brukermedvirkningen og dialogen mellom kommunen og brukeren / pårørende i denne saken).

⁶⁸ I artikkel i Fædrelandsvennen 5. april 2021 vises det til at «– Vi [Statsforvalteren i Agder] ser at det er mange med lav stillingsbrøk som jobber på disse stedene. Vi har sett tilfeller der en beboer har hatt så mange som 30 ulike personer å forholde seg til. Det er uheldig, sier seniorrådgiver hos Fylkeslegen, Helene Frydenberg. Mangel på kompetanse om utviklingshemmede kan også være et problem. – Det er kommunens ansvar å sørge for opplæring også av vikarer, understreker Frydenberg. [...] Kristiansand kommune erkjenner problemet, og ønsker å høyne både stillingsbrøker og kompetanse hos dem som arbeider med utviklingshemmede. [...] – I tillegg må vi ha en base med vikarer som har kompetanse på denne brukergruppen. [...] – Vi har satt ned en arbeidsgruppe som

Det åpenbart slik at foreldre ønsker det beste for sine barn, og i tillegg til at man møter mange flotte ansatte, må derfor også «systemet» i kommunen fungere slik at foreldre kan føle seg så trygge som mulig. Foreldre med utviklingshemmede barn opplever imidlertid ofte at de må stå på hele tiden for å sikre tjenestene og interessene til barna, noe som kan være krevende og utmattende, og det er ifølge NFU viktig at man som foreldre setter grenser og at man er bevisst på at man ikke selv er ansatt i barnas bofellesskap. Det kan likevel være vanskelig for foreldrene å slappe av selv om kommunen har mange lovpålagte plikter overfor barna når de har blitt voksne og de har flyttet inn i kommunale boliger / bofellesskap, og noen ganger kan man bli både skeptiske og urolige. Mange foreldre er jo selv gamle, og det at barna overlever dem, kan være en vanskelig tanke, i og med at de er så avhengige av sine pårørende.⁶⁹ Det vises eksempelvis til at barna har stor glede av å spille fotball og håndball også når de har blitt voksne, men at man ser at mange av de som følger barna etter hvert selv begynner å bli gamle. NFU oppfatter i så måte at tilbudet når det gjelder fritid og aktiviteter ikke er godt nok. Kommunen burde ifølge NFU være mer proaktiv i forhold til å ta vare på beboernes fysiske og psykiske helse, og BPA (Brukerstyrt personlig assistanse) kan ifølge NFU være et godt verktøy her.

Det spilles inn fra NFU at bofellesskap hvor 4 leiligheter samles oppleves som bra, og at beboere i utgangspunktet kan ha et godt liv der. Utfordringen i noen av sakene det vises til er imidlertid at standarden på det aktuelle boligkomplekset er kritikkverdig, og det spilles inn at «huset ikke ser ut, det er skittent og trist» samtidig som det vises til at verge og ansatte har uttalt at de ikke ville bodd der selv. Det refereres videre til «svartmugg på veggen, lekkasjer, behov for drenering på utsiden, dårlig vedlikehold og for trangt for rullestol» når et annet bofellesskap beskrives. En annen utfordring er at fellesarealet i noen bofellesskap er lite, noe som blant annet har medført at man må spise på skift under koronaepidemien.

Med disse eksemplene som utgangspunkt understreker representantene fra NFU at de er redd for at vedlikeholdet av de kommunale boligene i Kristiansand er altfor dårlig. Det er også til dels uklart for representantene hvorfor vedlikeholdet er så dårlig. Blant annet oppleves det som underlig at man hører at stiftelsene som eier boligene, har god økonomi, samtidig som vaktmesterne sier at det ikke finnes penger til vedlikehold. Man er også bekymret for at boligene ikke vedlikeholdes fordi kommunen kanskje ønsker å legge dem ned (dette var visstnok aktuelt for 10-12 år siden) samt for at eventuelle nye bofellesskap vil bli større⁷⁰. Dersom kommunen fremover skulle ønske

ser på spørsmål som turnus, sykefravær og kompetanseprofil. Det skal også komme på plass et pårørenderåd, sier [Kommunalsjef for *Livsmestring*] Inger Ingebretsen» (se <https://www.fvn.no/nyheter/i/gWpo99/hvordan-skal-det-gaa-naar-jeg-ikke-er-mer>).

I en tilknyttet artikkel samme dag kan man videre lese at «fem ulike saker der ansatte har mistet jobbene sine i ulike bofellesskap for voksne utviklingshemmede i 2020. Bare én av de fem var autorisert helsepersonell. [...]» (se <https://www.fvn.no/nyheter/i/56R9AX/fem-helseansatte-fikk-sparken>).

⁶⁹ Dette poenget utdypes i artikkelen *Hvordan skal det gå nå jeg ikke er mer* i Fædrelandsvennen 5. april 2021 (se <https://www.fvn.no/nyheter/i/gWpo99/hvordan-skal-det-gaa-naar-jeg-ikke-er-mer>).

⁷⁰ Revisjonen bemerker at vi ikke har nyere tall for antall boliger per bofellesskap, men at man i Fafo-rapport 2012:48 *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*, kan lese at «Trondheim kommune, sammen med storbynettverket i KS, har tatt initiativ til en sammenligning av tjenestene til utviklingshemmede i de store norske kommunene. Størrelse på bofellesskap utgjør bare en liten del av denne studien, men studien presenterer gjennomsnittstall for antall leiligheter per bofellesskap for utviklingshemmede i ti store kommuner. Det vektete snittet for alle kommunene er 5,7 leiligheter per bofellesskap. I tre kommuner er

å samle flere på et sted, er NFU redd det fort kan oppleves som en «reinstitusjonalisering» av utviklingshemmede i Kristiansand, det vil si det motsatte av de de oppfatter var intensjonen med den såkalte HVPU- eller ansvarsreformen, hvor det å fremme normalisering og inkludering i lokalsamfunnet ble vektlagt. NFU er her også opptatt av at alle beboerne skal få individuelt tilpassete tjenester, og NFU er redd for at det blir vanskeligere å se det enkelte mennesket hvis enhetene blir større.

Man opplever også at konsekvensene av forskjellige eieformer er uklare, og selv om man ser at det kan være fordeler ved å oppløse boligstiftelsene, frykter man samtidig at gevinsten ikke tilbakeføres til boligområdet, og at den samlede effekten av å oppløse stiftelsene derfor ikke nødvendigvis blir at kommunens boligsosiale arbeid styrkes. Kort sagt er representantene for NFU urolige for endringer når det gjelder utviklingshemmedes bosituasjon i Kristiansand fremover, ikke vil være i det som NFU oppfatter er utviklingshemmedes interesse.

Det stilles videre spørsmål ved hvordan det skal være mulig for utviklingshemmede å eie egen bolig når de bor i kommunale bofellesskap. Gode løsninger her er et spørsmål som stilles nasjonalt, og NFU er opptatt av at Kristiansand kommune er aktive og søker å finne løsninger her⁷¹. Man er klar over at eieform ikke skal ha betydning for tjenestenivået til beboerne, men man er samtidig usikre på om man eksempelvis mister den kommunale vaktmestertjenesten hvis man eier selv. Det stilles også spørsmål ved om privat eie vil bety merarbeid for de pårørende eller for vergen (som i mange tilfeller er de pårørende).

Når det gjelder tildeling av kommunale boliger, så oppgir flere av representantene fra NFU å ha opplevd situasjoner som tilsvarer sakene som ble omtalt i Fædrelandsvennen sommeren 2020, hvor utviklingshemmede har blitt plassert sammen med rusmisbrukere. Når det gjelder konkrete adresser, så nevner vi her kun Kvartal 6, hvor NFUs representanter oppfatter at det ville vært vanskelig og ensomt for barna (de som isolert sett hadde en grad av utviklingshemming som i utgangspunktet var forenlig med å bo i slike boliger) å bo. Som følge av at representantene revisjonen møtte fra NFU hadde særlig god kjennskap til de forskjellige botilbudene i kommunen, har de takket nei til overnevnte tilbud (det er imidlertid ikke helt klart hvilke årstall det her er snakk om). NFU mener at kommunen burde fortalt om at det var utfordringer med rus i bo-kompleksene som ble tilbudt. Samtidig viser historiene til representantene fra NFU at behovene til beboerne raskt kan endre seg, og NFU er klar over at kommunen står overfor utfordringer i forhold til å fremskaffe egnede boliger - dårlig økonomi stresser alle og gir både dårligere boligmasse og dårligere tjenestetilbud i boligene.

gjennomsnittlig størrelse på bofellesskapene høyere enn seks: Disse er Sandnes (7,85), Tromsø (6,5) og Kristiansand (6,5)» (s. 32). Det understrekes imidlertid også i rapportens avslutningskapittel at «spørsmålet om størrelse på bofellesskap og samlokalisering av boliger til personer med tjenestebehov er kontroversielt» (s. 97).

Se også artikkelen *Kunnskap om store bofellesskap og boformer*, jf. <https://naku.no/kunnskapsbanken/boformer-forskning-0#main-content>.

⁷¹ Revisjonen bemerker at det er utviklet en veileder for at personer med utviklingshemming og deres pårørende skal kunne etablere borettslag, sameie eller kjøpe egen bolig. Den skal gi kunnskap om hvilke muligheter som finnes, og hvordan man kan få en prosess som sikrer at personer med utviklingshemming kan flytte fra foreldrehjemmet og inn i eget hjem. Veilederen skal gi en bedre forståelse av alle deler av planleggingen- og gjennomføringsprosessen om det å skaffe en egen egnet bolig, og den vil kunne gjøre samarbeidet med kommunen lettere, og den gir en oversikt over finansieringsmuligheter, jf. <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/fra-foreldrehjem/veileder-for-utviklingshemmede-for-a-skaffe-bolig>.

NFU understreker avslutningsvis at de synes det er bra å bli invitert til å komme med denne typen innspill. De er videre på tilbudssiden i forhold til kommunen, og vil gjerne fortelle politikerne nærmere om utfordringene de opplever. I en artikkel i Fædrelandsvennen 5. april 2021 konkluderer pårørende for utviklingshemmede med at

– Vi som pårørende ønsker å bli opplevd som betydningsfulle samarbeidspartnere for kommunen og at vi tilfører tjenestene viktige tillegg [...].

– Men mange pårørende mener at sånn er det ikke i dag. I stedet må vi streve for at kommunen skal se at samarbeid ville vært best for alle parter.⁷²

3.5 Revisjonens intervjuer – P3 Overgang fra kommunal bolig til privat leid / eid bolig

For å belyse dette prosjektets problemstilling 3, som tar for seg overgangen fra kommunal bolig til eid eller privat leid bolig, har revisjonen igjen intervjuet kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering i Helse og mestring*. Vi har også hatt et møte hvor Nye mønstre, NAV og kommunalsjefområdet *Forskning og innovasjon* deltok. Vi viser imidlertid først til det som fremkom i administrasjonens presentasjoner i Kontrollutvalget 27. august, Helseutvalget 13. oktober 2020 og Formannskapet 10. februar 2021.

3.5.1 Presentasjoner i Kontrollutvalget, Helseutvalget og Formannskapet

Leder på kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* pekte i sin presentasjon i Kontrollutvalget 27. august 2020 på at kommunale boliger for mange av beboerne i utgangspunktet skal være midlertidige løsninger. Dette gjelder imidlertid ikke omsorgsboliger for eldre, da denne kategorien kommunale boliger er et alternativ til plass på sykehjem.

⁷² Se <https://www.fvn.no/nyheter/i/gWpo99/hvordan-skal-det-gaa-naar-jeg-ikke-er-mer>. Kommunen svarer i artikkelen at man nå ønsker å legge til rette for en tettere og mer åpen dialog: «– Vi ønsker tilbakemeldinger fra pårørende. Derfor ønsker vi også å ha faste møter hvor vi inviterer pårørende. Det er kanskje en av de gruppene hvor det er viktigst å få til god samhandling, sier [Kommunalsjef for *Livsmestring*] Inger Ingebretsen».

I kjølvannet av overnevnte artikkelserie i Fædrelandsvennen i april 2021, vedtok Kontrollutvalget i mai 2021 (sak 23/21) at Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS skal gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt på habiliteringsfeltet. Revisjonen ba NFU om innspill til prosjektplanen, og det kom da følgende nye innspill fra NFU om boligfeltet: NFUs medlemmer har pekt på at når det gjelder leiligheter der det er døgntjenester og samlokaliserte boenheter, så varierer husleien uten at den nødvendigvis har sammenheng med ulik standard. NFU spiller inn at husleien ikke bør overstige 1/3 av inntekt, samt at det å betale husleier opp mot 10.000 kr. i måneden er "betenkelig og etisk diskuterbart når leiligheten ikke vedlikeholdes eller pusses opp". NFU foreslår at oppussing eksempelvis gjøres hvert 10. år (og ved behov oftere, spesielt med tanke på utviklingshemmede med stor slitasje), og leilighetene bør holde en minstandard som er spesifisert. Det tar også ifølge NFU i dag for lang tid før ting (eksempelvis tilgang til TV) fikses. Det bør videre ifølge NFU være flere alternativ også for utviklingshemmede når det gjelder valg ift. å bo. Det konkluderes med at "NFU opplever at kommunen har dårlig oversikt over boligbehov hos utviklingshemmede. Det er utfordrende å få ut konkrete tall ifht antall av kommunen. Dette gir oss signaler om at boligpolitikken ikke følger en plan og at det ikke arbeides systematisk på dette feltet". NFU legger til at erfaringer fra perioden med Covid19 er at mindre grupper / kohorter har vært svært positivt for utviklingshemmede, og NFU understreker at dette støtter deres anbefaling om små boenheter og individuelle tjenester.

Samtidig viste *Forvaltning og koordinering* til at beboerne i de kommunale boligene de siste tiårene har blitt dårligere fungerende og har fått stadig mer sammensatte utfordringer. Dette må blant annet ses i sammenheng med at de siste 30 årene har vært store endringer når det gjelder hvem kommunen skal gi tjenester til. Endringer i lovverk og oppgaveoverføring fra staten har ført til at kommunen har fått ansvaret for krevene nye beboergrupper, eksempelvis forvaringsdømte og personer som er dømt til behandling. Flere har problemer med å benytte seg av frivillig bistand og behandling, og Kristiansand opplever at man per i dag ikke har juridiske eller ressursmessige rammebetingelser til å gi denne målgruppen tilstrekkelig tilrettelagte og forsvarlige botilbud. Kommunen viser også til at Kristiansand i kjølvannet av Samhandlingsreformen har tatt imot mange utskrivningsklare pasienter sammenliknet med andre storbykommuner.

I) VIRKEMIDLER:

I presentasjon i Formannskapet 10. februar 2020 fremkom det at kommunen disponerer følgende virkemidler i det boligsosiale arbeidet:

- *Bostøtte* gjennom Husbanken.
- *Kommunale utleieboliger*: kommunen disponerer om lag 2100 stk. Det er en utfordring å tilpasse boligene til målgruppens behov.
- *Startlån*: Husbanken gir startlån til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner. Tildeling av startlån fordrer at søkeren har en relativt ordnet økonomi. Høy forbruksgjeld og usikker inntekt hemmer mulighetene for å bli tildelt startlån.
- Kjøpe sin kommunale bolig («fra leie til eie. Administrasjonen omtaler dette som et viktig boligsosialt virkemiddel).
- *Gjeldsrådgivning*.
- *Tilskudd*: til etablering i bolig og til tilpasning av bolig.

I presentasjoner i temamøtet om det boligsosiale feltet i Helseutvalget 13. oktober 2020, fremkom det videre at startlån oppfattes å være et viktig virkemiddel for å få gjennomstrømning / sirkulasjon i den kommunale boligmassen. I 2018 og 2019 ble ifølge kommunen 1 av 4 startlån innvilget til husstander som bodde i kommunal bolig.

I administrasjonens presentasjoner i Helseutvalget i oktober 2020 og i Formannskapet i februar 2021 ble det lagt vekt på å beskrive prosessen som leder frem til eventuelt vedtak om startlån eller kommunal bolig. I tillegg ble den mer generelle statusen på boligmarkedet i Kristiansand, gjennomgått.

II) PROSESS FOR TILDELING AV STARTLÅN:

Når det gjelder startlån, så understrekes det at saksbehandling av startlån helt bevisst er plassert sammen med avdeling for *Bolig- og tjenestetildeling* på kommunalsjeforumrådet *Forvaltning og koordinering*, nettopp for å sikre at alle som søker på kommunal bolig, blir vurdert for startlån før kommunal bolig eventuelt tildeles.

- i. Prosessen starter imidlertid med at det vurderes om søkeren kan finansiere bolig på egenhånd, uten hjelp fra kommunen. Hvis svaret er ja, vil det være opp til søkeren selv å benytte seg av banklån i privat bank til å finansiere egen bolig.

- ii. Hvis søkeren på søketidspunktet ikke kan finansiere bolig selv i privat bank, eksempelvis fordi søkeren har lav inntekt og / eller mangler egenkapital, vurderes hun / han for startlån. Når det gjelder søkere uten barn, så vil søkere med lav men stabil inntekt, eksempelvis uføretrygd, kunne få startlån.
Dersom søkerens økonomi tilsier at hun / han i løpet av 5 år har mulighet til å spare opp nok egenkapital til å få ordinært boliglån i privat bank, så vil imidlertid ikke startlån bli tildelt.
Unntaket her er søkere med barn, som kommunen vil prioritere for startlån uavhengig om søkeren vil ha mulighet til å spare opp tilstrekkelig egenkapital til å få ordinært boliglån i privat bank innen 5 år. Grunnen til det er at det vurderes å være viktig å umiddelbart søke å gi barna gode og stabile boforhold (5 år er lang tid i et barns liv), og da legges det i administrasjonen presentasjon til grunn at startlån er et godt virkemiddel.
Det ble her lagt til at når noen med barn har behov for å reetablere, eksempelvis etter samlivsbrudd, vil de i de aller fleste tilfellene kunne få startlån.
- iii. Dersom søkeren oppfyller kriterier for startlån, vil spørsmålet så være om kommunen fullfinansierer eller toppfinansierer boliglånet.
- iv. Dersom søkeren ikke oppfyller kriteriene for startlån på grunn av manglende orden på økonomien⁷³, må søkeren leie bolig. Spørsmålet blir da om søkeren har mulighet til å leie privat. Hvis svaret er nei, vurderes søkeren å være vanskeligstilt på boligmarkedet og oppfordres til å søke om å få leie kommunal bolig.

Administrasjonen understrekte at overnevnte vurderinger gjøres også når kontraktsperioden for en kommunal bolig, som i dag er maksimum 3 år, går ut og beboeren søker om å videreføre leieforholdet.

III) KORT OM BOLIGMARKEDET OG BRUK AV STARTLÅN I KRISTIANSAND:

Det ble både i Helseutvalget og i Formannskapet videre lagt vekt på at Kristiansand kommune har et boligmarked som er tilgjengelig for de aller fleste, jf. sykepleierindeksen i avsnitt 3.2.2 over. Sykepleierindeksen indikerer at man med inntekten til en sykepleier kan kjøpe mer enn 50 pst. av leilighetene som ligger til salgs i kommunen. En større andel personer enn i andre storbyer har i så måte mulighet til å kjøpe egen bolig i Kristiansand, enten via ordinær finansiering i privat bank eller ved hjelp av startlån.

Samtidig problematiserte administrasjonen i presentasjonen i Formannskapet spørsmålet om hvorvidt alle bør eie bolig. Det ble pekt på at det på lang sikt vil være økono-

⁷³ Det kan være flere grunner til at kommunen vurderer at det ikke vil være forsvarlig å innvilge startlån til søker. I presentasjonen i formannskapet i februar 2021 ble det understreket at hver sak vurderes grundig, og at kommunen ser etter muligheter for å få til en løsning. Stor gjeld, og da ofte forbruksgjeld, kan være en årsak til at startlån ikke innvilges. I noen av disse tilfellene vil imidlertid søkeren være aktuell for kommunal bolig, og søkeren vil også rådes til å søke gjeldsrådgiving og til å søke startlån igjen når økonomien er ordnet. Andre som får avslag på startlån, kan på søknadstidspunktet kun ha midlertidig inntekt. Dette kan innebære en risiko for søkeren, idet bortfall av inntekt kan føre til (tvang)salg av bolig med påfølgende tap og gjeld for husstanden. Administrasjonen pekte også på at den lave prisveksten i boligmarkedet i Kristiansand gjør at risiko for salg med tap er høyere. Når det gjelder eietid fra 0 til 6 år, så ble det vist til at tapsandelen var på om lag 50 pst. i Kristiansand.

misk gunstig å eie sin egen bolig. På kortere sikt kan det på den annen side være risikabelt å eie, og det ble vist til at undersøkelser viser at 50 pst. av kjøperne i Kristiansand kommunen taper på boligkjøp dersom tidshorisonten er kortere enn 6 år⁷⁴. Følgende faktorer er ifølge administrasjonen i så måte risikofaktorer:

- Den relativt lave veksten i boligpriser i Kristiansand de seneste årene øker risikoen for å selge med tap hvis man misligholder lånet og blir tvunget til å selge.
- Høye transaksjonskostnader spiser opp potensiell gevinst ved salg.
- Lav evne til vedlikehold og oppgradering kan gjøre det utfordrende å opprettholde boligens verdi.
- Lav økonomisk bæreevne kan føre til tvangssalg av ervervet bolig, noe som kan føre til at låntager ender i en situasjon som er dårligere enn den han / hun var i før han / hun fikk startlån.

Det ble så spurt om det for noen vil være gunstigere å være i leiemarkedet, idet dette kan muliggjøre opparbeidelse av egenkapital og langtidsleie da kan være mer stabilt, og administrasjonen understrekte at kommunen også har en forpliktelse til å ikke risikere å sette folk i en vanskeligere situasjon enn de allerede er i.

Senere i administrasjonens presentasjon i Formannskapet ble det spurt om hva kommunen kan gjøre for å forbedre situasjonen til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet i Kristiansand. Da ble det på den annen side lagt vekt på at kommunen kan være mer offensiv og gi mer og bedre informasjon om startlånordningen, og at dette kanskje var den enkleste måten for kommunen å oppnå resultater på i forhold til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

3.5.2 Intervju med *Forvaltning og koordinering*

1) «MIDLERTIDIGHET»: GJENNOMSTRØMMING / SIRKULASJON OG BOSTABILITET

I revisjonens oppstartsmøte med kommunen ble det i forbindelse med spørsmålet om sirkulasjon / gjennomstrømming i de kommunale boligene pekt på at personer som bor i kommunale boliger, kan være i utvikling og komme til et punkt hvor de ikke lenger trenger å bo i en kommunal bolig. I disse tilfellene har den kommunale boligen fungert i tråd med som i utgangspunktet var hensikten, nemlig den kommunale boligen skal være en midlertidig løsning på veien mot å bli selvhjulpen på boligmarkedet. Kommunen tenker her særlig på vanskeligstilte som ikke faller inn under prioriterte målgrupper og som bor i en av kommunens over 700 såkalte «gjennomgangsboliger». Det er imidlertid også slik at funksjonshemmede og utviklingshemmede som bor i kommunale boliger og som har faste inntekter i form av trygde, ved hjelp av Husbankens ordninger vil kunne komme i posisjon til å kjøpe en egen bolig. Kommunen bemerker her dette er lite kjent og at mange i disse gruppene blir overrasket over at de faktisk har mulighet til å kjøpe egen bolig.

⁷⁴ Se <https://www.fvn.no/article/i/dlkOPj>. Det fremkommer i artikkelen at det kun er Stavanger av storbyene som har en større tapsandel på salg av bolig enn Kristiansand.

Revisjonen har i tillegg bedt Prognosesenteret (www.prognosesenteret.no), som står bak undersøkelsen, om å få tilsvarende tall for Arendal. Grunnen til dette er at statistikk i avsnitt 3.2.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser at Arendal har vært særlig aktive når det gjelder å bruke startlån som boligsosialt virkemiddel. Prognosesenterets tall viser at den samlede tapsandelen i Arendal var hele 45 pst., mot 40 pst. i Kristiansand. Når det gjelder eietid fra 0 til 6 år, så var tapsandelen om lag 50 pst. både i Kristiansand og Arendal.

Kommunen legger på den annen side i liten grad til grunn at eldre som har hatt behov for å flytte inn i en av kommunens rundt 800 fysisk tilrettelagt boliger (serviceboliger), som nettopp er beregnet på eldre, på et senere tidspunkt skal flytte ut igjen og kjøpe egen leilighet eller leie privat. Det vises her til at problemstillingen er litt annerledes: grunnen til at noen får tilrettelagt bolig har mye med alder, fysisk helse og sykdom å gjøre. Da dette som regel er vedvarende utfordringer, er ikke gjennomstrømming / sirkulasjon det første man tenker på når det gjelder denne gruppen. Som nevnt er det i tillegg slik at kommunens rundt 100 omsorgsboliger for eldre skal forstås som et alternativ til sykehjemsplass, og det er således ikke noen forventning om gjennomstrømming / sirkulasjon når det gjelder beboere i denne boligkategorien.

Videre ble det i møte med *Forvaltning og koordinering* understreket at kommunen må erkjenne at mange vil bli boende i de kommunale gjennomgangsboligene fordi det vil være vanskelig for dem å komme i en situasjon hvor de kan leie privat eller kjøpe egen bolig. Kommunen har således ikke som målsetning at alle som bor i kommunal bolig, skal bo der kortest mulig eller at de hurtigst mulig skal sluses gjennom systemet, og det er å forvente at utfordringene for enkelte vedvarer og at de vil bli boende i kommunal bolig resten av livet.

For enkelte grupper tillegges også bostabilitet særlig stor vekt. Dette gjelder særlig barnefamilier fordi flytting vanligvis vil være en risikofaktor for barna, samt dem med utfordringer innen rus og psykisk helse. Kommunen bemerker at det å tilby startlån til barnefamilier nettopp kan gjøres for å legge til rette for bostabilitet i egen eid bolig for den aktuelle barnefamilien.⁷⁵ En utfordring er at de mest barnerike familiene ikke alltid har mulighet til å ta opp lån for å kjøpe bolig. På sikt vil målet også for dem med utfordringer knyttet opp mot rus og psykiske lidelser, være å bli selvhjulpne på boligmarkedet, men her trenger mange tid for å få orden på livene sine og til å bli klare for arbeidslivet, jf. satsingen *Flere i arbeid*, og her vil ifølge kommunen bostabilitet tillegges større vekt enn gjennomstrømming / sirkulasjon.

Alt i alt oppfatter *Forvaltning og koordinering* at det å maksimere gjennomstrømmingen / sirkulasjonen i den kommunale boligmassen, ikke nødvendigvis løser utfordringene de som er vanskeligstilte står i, og følgelig heller ikke optimaliserer kommunens samlede boligsosiale arbeid. Snarere må hver enkelt sak vurderes individuelt.

II) NÆRMERE OM STARTLÅN

Når det gjelder startlån, så viser vi først til prosedyren for å avklare om en søker kvalifiserer for startlån, jf. avsnitt 3.5.1 over.

Saksbehandlere for startlån understreker videre at det i forbindelse med søknader om kommunal bolig kan være at man kommer frem til at vedkomne skal søke om startlån, selv om man er enige om at det ikke helt er tidspunktet for dette nå og at noe i søkerens situasjon og økonomi tilsier at det kan være hensiktsmessig å vente et år eller mer. Det kan imidlertid likevel være motiverende for søkeren å vite at man er nær ved å oppfylle kriterier for startlån hvis noen andre ting faller på plass først. Ifølge saksbe-

⁷⁵ Med andre ord: det å vektlegge bostabilitet for barnefamiliene kan være et argument både for å innvilge kommunal bolig og for å innvilge startlån. Kommunens beslutning i slike saker må ta hensyn til den enkelte barnefamilies situasjon og ønsker.

handleren handler det her om mer enn å få et ja eller et nei til søknaden. Snarere handler det om at søkeren opplever å «komme på banen», noe som kan gi motivasjon og gjøre en forskjell. Det er viktig å begynne et sted og å bli klar over at man kanskje ender opp et annet sted hvis man gjør en innsats og forandrer / justerer måten man gjør ting på i dag. Saksbehandleren viser også til at dette for mange søkere er en aha-opplevelse: det er første gang de hører om startlån, og de trodde i utgangspunktet at de som er uten egenkapital, ikke ville få lån. Oppsummert vil ifølge kommunen en løsning hvor søkeren kommer i posisjon til å kjøpe bolig være det beste og enkleste for de aller fleste, og det å se selv at man kan få dette til hvis man klarer å ta noen steg videre, kan være motiverende og bra i seg selv. Kommunen understreker også at de aller fleste med fast inntekt gjennom jobb eller trygd og en ryddig tilnærming til egen økonomi, vil kunne kjøpe egen bolig ved hjelp av startlånordningen.

Samtidig gjelder det å finne rett tidspunkt for å tildele en person startlån, da kommunen ikke ønsker å bidra til å sette innbyggere i en situasjon hvor de tar opp et lån de ikke klarer å betjene, med tilhørende tap ved (tvangs)salg av boligen. I møte med revisjonen gjennomgikk *Forvaltning og koordinering* i detalj hvordan man søker å gjøre individuelle vurderinger og finne løsninger i hver sak. Noen ganger kan eksempelvis en løsning være at saksbehandler sier at søkeren får en kontrakt på 1 år i kommunal bolig, samt at hvis søkeren i denne perioden får avtalte ting på plass, så kan det være aktuelt med startlån og kjøp av egen bolig.

Kommunen understreker videre at formålet med å gi startlån til personer / familier med lav inntekt og som mangler egenkapital, er å gi denne gruppen et boliglån, ikke å gi gruppen et *billig* boliglån. Lånerenten følger husbankrenten, som er markedsstyrt, og kommunen har så et påslag på 0,25 prosentpoeng.

Kommunen har en portefølje på lån på 600-650 millioner. Kommunen bemerker at det kunne vært mer hvis kommunen i større grad hadde fullfinansiert lånene, men kommunen ønsker å holde på en modell hvor de private bankene også er med. Da er det bankene som gir grunnfinansiering, og kommunen kommer inn med toppfinansiering i form av startlån. Imidlertid har Boliglånsforskriften⁷⁶ ført til mer fullfinansiering for kommunen. Grunnen er at kravene til egenkapital har økt i kjølvannet av forskriften, som sier at man ikke kan fullfinansiere boligen med lån, og at låntaker skal ha 15 pst. i egenkapital. Dette har gjort det vanskeligere å få med bankene i og med at startlån ikke er egenkapital.

Vi kommer tilbake til status når det gjelder den kommunale boligmassen i kapittel 3.6 under, men det er viktig å få med her at *Bolig- og tjenesteutdeling* understreker at det i prinsippet er slik at en familie som bor i kommunal bolig, skal kunne få kjøpe denne i forbindelse med innvilgelse av startlån. Problemet det siste året har vært at kommunen må ha en viss boligportefølje, og dersom kommunen ikke får kjøpt nye boliger, så kan man ikke selge de boligtypene hvor etterspørselen er høyere enn tilbudet. Per i dag er det mangel på store boliger for barnerike familier, og kommunen har måttet avslå forespørsler fra *barnefamilier* om å kjøpe boligen de bor i fordi kommunen ikke har hatt midler til å kjøpe nye. Selv om tilsagnet om startlån er åpent og gir

⁷⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/utlansforskriften/id2791101/>. Det settes her krav blant annet til *betjeningsevne* (ved renteøkning), *gjeldsgrad* (gjeld i forhold til inntekt), *belåningsgrad* (lån i forhold til boligens verdi) og *avdragsbetaling* for boliglån med høy belåningsgrad.

mulighet til å kjøpe på det private markedet, fremstår dette som problematisk i forhold til måloppnåelsen i kommunens boligsosiale arbeid fordi man nettopp ønsker å unngå at barnefamilier må flytte.

Når det gjelder søkere med utfordringer innenfor *rus og / eller psykisk helse*, så vil disse ifølge *Forvaltning og koordinering* være aktuelle for startlån eksempelvis hvis søkeren har kommet videre og fått innvilget uføretrygd eller har stabil inntekt gjennom arbeid. Gjeld kan imidlertid ødelegge mye for muligheten til å få startlån (og i verste fall kan man også risikere at kreditorer tar boligen hvis den som kjøper bolig med startlån, allerede har gjeld). Bohistorie vil også ha noe å si: har man bodd greit i kommunal leilighet over en periode, så er det positivt. Hvis søkerens nære historie er institusjon og bofelleskap, vil kommunen være mer tilbakeholden med startlån fordi det å misligholde et lån kan ha alvorlige økonomiske konsekvenser for den det gjelder. Når det gjelder vurderingen av om leietakere i denne gruppen skal få en ny leieperiode når den gjeldende leiekontrakten utgår, så vurderer kommunen at det ofte kan være fornuftig å gi nye kontrakter, selv om den overordnede målsetningen er at leietakere også i denne gruppen etter hvert skal klare å bo uten kommunens hjelp. Disse søkerne er ikke attraktive på det private leiemarkedet, og den kommunale husleiegarantien som NAV administrerer og som skal være et substitutt for depositum, oppleves ikke som tilstrekkelig for mange private utleierye fordi den ikke dekker skader. *Forvaltning og koordinering*s håp vil være at overnevnte søkere i løpet av neste 3-års periode i kommunal bolig, ved hjelp av tjenestene som kommunalsjefområdet *Livsmestring* tilbyr samt eget ønske om endring, etter hvert vil komme i en bedre posisjon og klare seg på boligmarkedet uten kommunens hjelp.

Når det gjelder *psykisk utviklingshemmede*, så oppgir kommunen at strategien, i tråd med de nasjonale strategiene for det boligsosiale arbeidet⁷⁷, er å undersøke muligheten for å eie egen bolig. Som vi har sett har Kristiansand kommune har et veldig tilgjengelig boligmarked, jf. sykepleierindeksen i avsnitt 3.2.2 over. Kommunen peker i så måte på det i mindre grad vurderes å være behov for leie-til-eie-modeller, hvor beboer betaler både leie og avdrag på lån samtidig, i Kristiansand, da disse modellene i utgangspunktet er et virkemiddel i kommuner hvor startlån ikke vil være tilstrekkelig for å komme inn på boligmarkedet. Med dette utgangspunktet vurderes altså alle som søker på kommunal bolig, herunder psykisk utviklingshemmede, i forhold til om de kvalifiserer for startlån. Kommunen peker på at utviklingshemmede ofte har en veldig ordnet økonomi, og de vil derfor ofte kunne kjøpe egen leilighet. Det at den psykisk utviklingshemmede har en verge (som regel pårørende eller det offentlige), er ifølge kommunen ikke et argument mot å eie egen leilighet, og kommunen legger til at på lengre sikt vil det å eie egen leilighet i de fleste tilfellene være økonomisk fordelaktig. Kommunen peker for øvrig selv på at den har en jobb å gjøre når det gjelder å forankre disse strategiene om at psykisk utviklingshemmede i større grad enn det som er tilfellet i dag, bør eie leiligheten de bor i.

Når det gjelder psykisk utviklingshemmede, så vil det imidlertid være en forskjell mellom dem som har et tjenestebehov som fordrer at de bor i bofelleskap som også er arbeidsplassen til de som leverer tjenestene, og dem som mottar tjenestene de har behov for ambulant i eget hjem, det vil si at tjenesteyter kommer hjem til tjenestemot-

⁷⁷ Se *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*, s. 13 og 30.

taker. Det er for kommunen viktig å understreke at tjenestetilbudet / -nivået til de som mottar tjenester ambulant, *ikke* påvirkes av om man bor i en eid eller leid leilighet. Når det gjelder eie-modeller for utviklingshemmede som bor i bofellesskap, så er dette en nasjonal utfordring.⁷⁸

3.5.3 Nærmere om barnefamilier

I *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* understrekes det at «barnefamilier er en prioritert gruppe for startlån» (s. 13), blant annet fordi

Belastningene som dårlige boforhold gir, er ekstra store for barn og unge. Hyppige flyttinger kan føre til rotløshet og gi mangel på tilhørighet. Det blir vanskeligere å bygge og holde på et nettverk på skolen og i fritiden. Dårlige boforhold kan føre til helseproblemer, svake skolerresultater og lav arbeidstilknytning senere i livet (s. 7).

I) UTVIKLINGSSARBEID: FORVALTNING OG KOORDINERING, NYE MØNSTRE OG NAV⁷⁹

Kommunen oppgir at man det siste året har hatt ekstra fokus på barnefamilier på boligmarkedet, blant annet ved at *Forvaltning og koordinering* sammen med *Nye mønstre*⁸⁰ og NAV har sett nærmere på hvordan man kan bedre barnefamiliens situasjon.

- Kommunen har for det første undersøkt hvordan man i enda større grad kan få til eie-løsninger for lavinntektsfamilier ved hjelp av startlån. Det handler her blant annet om at alle som jobber mot barnefamiliene, bruker de virkemidlene de har for å sikre gode løsninger som gir den enkelte familie økonomisk bæreevne / sikkerhet nok til at *Forvaltning og koordinering* mener det vil være forsvarelig og formålstjenlig å innvilge lån.
- For det andre jobber kommunen også opp mot Husbanken for å se på løsninger med familieboliger med lengre leietid enn 3 år, nettopp for å kunne gi barn

⁷⁸ «Husbanken vil i samarbeid med brukerorganisasjoner og kommuner få utarbeidet en ny nasjonal kartlegging av sentrale forhold ved bosituasjonen for personer med utviklingshemming. Dette arbeidet vil bli gjort i 2021. Videre vil Husbanken undersøke mulighetene for løpende kartlegging slik at effekten av tiltakene kan måles løpende», jf. *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*, s. 30.

⁷⁹ *Forvaltning og koordinering* har i høringsperioden spilt inn at det blir feil å fremstille det som at det er Kristiansand kommunes egne innspill til hvordan hindringer for å kjøpe bolig kan overvinnes som fremkommer når det vises til denne workshopen. *Forvaltning og koordinering* understreker at det her vises til forslag som ikke er ferdig diskutert og således ikke forankret som gode tiltak for å overvinne hindringer til kjøp av bolig. Snarere er dette ifølge *Forvaltning og koordinering* enkeltpersoner meninger, som ikke nødvendigvis er faglig forankret i hvordan startlansordningen fungerer eller hvordan boligmarkedet i Kristiansand er innrettet. *Forvaltning og koordinering* ber om at dette presiseres, da slik det fremstår nå ifølge *Forvaltning og koordinering* kan se ut til at dette er godt diskutert, faglig vurdert og forankret i kommunen, noe det altså ikke er.

Revisjonen bemerker at sentrale her er å vise at kommunen, i tråd med tydelige føringer i den nye nasjonale boligsosiale strategien, faktisk har hatt fokus på denne problematikken. Når det gjelder spørsmålet om poengenes faglighet, så viser revisjonen til at de fleste innspillene som er positivt innstilte til startlansordningen, vil finnes igjen i presentasjoner og seminarer på Husbankens nettsider, jf. eksempelvis Husbankens seminar *Eie først – Boligeie som vei ut av lavinntekt* som ble avholdt 15. april 2021 (se <https://vimeo.com/537645164>). Når det gjelder særegenheter ved boligmarkedet i Kristiansand kommune, så tas det opp blant annet i avsnitt 4.3.2 under. Kommunens posisjon vil framgå i oppfølgingen av denne rapportens anbefaling 4.

⁸⁰ Prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst* skal bidra både til å bedre lavinntektsfamiliers livssituasjon og til å motvirke at barna får utfordringer med økonomi, arbeid eller bosituasjon når de blir voksne.

en mer stabil bosituasjon. Dette ses i sammenheng med arbeidet som *Nye mønstre* gjør, og tanken er her at dersom kommunen ikke får til en eie-løsning, så kan kanskje en leie-løsning med en lengre leieavtale være et godt alternativ.

Møtene mellom *Forvaltning og koordinering*, *Nye mønstre* og NAV har bidratt til å belyse hvilke utfordringer man står overfor, og revisjonen gjengir her et utvalg av poengene som fremkom:

*Fordeler med å eie fremfor å leie*⁸¹:

- Man betaler til egen verdiskapning / kan bygger opp formue, samtidig som boligen vil kunne stige i verdi.
- Boutgifter ofte lavere enn ved å leie tilsvarende bolig.
- Mer stabilt for barn i skolealder.
- Mer motiverende for voksne med hensyn til å øke muligheten til jobb.
- Reduserer stress knyttet til bosituasjon.
- Sterkere tilknytning til nærmiljøet.
- Man kan innrede sitt hjem som man vil.
- Høyere sosial status, mindre skamfølelse for barn.
- Lavere sosialhjelpsutbetalinger på sikt.
- Utjevning av sosioøkonomiske forhold.⁸²

Utfordringer ved å eie i stedet for å leie:

- Risiko for å (måtte) selge med tap og forverre sin økonomiske situasjon.
- Risiko knyttet til betjeningsevne ved renteøkning.
- En stor familie har ikke alltid råd til å kjøpe en bolig som er stor nok.
- Man får vedlikeholdsansvar når man eier boligen, og dette medfører tidvis betydelige kostnader.
- Kan være en ulempe å kjøpe dersom behovet ikke er helt avklart, og en risikerer å måtte flytte etter kort tid, jf. at 50 pst. av boligkjøperne i Kristiansand taper på salg i løpet av de første 6 årene etter kjøp.

Hindringer for å kjøpe bolig i stedet for å leie:

- Gjeld.
- Lav inntekt som ikke er fast, det vil si ikke kommer fra fast arbeid eller trygd.
- Lav økonomisk bæreevne. Fast inntekt, men for lav til å betjene lånet.
- Får ikke stort nok lån i forhold til størrelse på familien.

⁸¹ I presentasjonen «Eie først» på Boligsosial lederkonferanse 25. oktober 2018 (se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/eie-forst>) ble det på spørsmålet «Hvorfor skal flere barnefamilier eie bolig?» i Husbankens presentasjon vist til at «a) stabilt bomiljø gir bedre oppvekstsvilkår; b) mer lønnsomt å eie enn å leie; c) økt selvfølelse og motivasjon til å bli selvhjulpene». Dette forutsetter imidlertid ifølge Husbanken at familiene får tilstrekkelig oppfølging fra kommunen slik at de ikke mister boligen de har kjøpt.

⁸² I 2019 understrekte Kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland i et innlegg at «95 prosent av startlånsmottakerne hadde under 400 000 kr. i husstandsinntekt og hadde ikke fått lån uten oppfølging fra kommunen. Halvparten var barnefamilier. Dette er de barnefamiliene med lavinntekt som dukker opp som et økende tall i SSBs statistikker. Når de får et lån med gunstig fastrente i Husbanken, går som regel boutgiftene ned. På sikt bygger de opp kapital. Å gå fra leie til eie er antakelig det viktigste tiltaket for å forhindre at fattigdom går i arv» (se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/boligpolitikk-for-alle/id2663311/>).

- Behov for praktisk hjelp i søknadsprosessen (dokumenter til søknad etc., gjennomføring av kjøpsprosessen, og etter hvert når det gjelder det å ha ansvar for egen bolig).
- Familiesituasjonen kan endre seg. Eksempelvis endrer økonomien seg når barna blir 18. Samlivsbrudd og behov for reetablering medfører betydelige utfordringer i forhold til bolig, særlig hvis man allerede i utgangspunktet var vanskeligstilt.
- Ønsker ikke å flytte til annet område hvor det er rimeligere å kjøpe bolig. Dette kan ha sammenheng med ønsket om stabilitet og utfordringene knyttet til det å danne nye nettverk.
- Lav boevne som følge av utfordringer innenfor rus og psykiatri.
- Den / de det gjelder har ikke tro på at det er mulig.

Hvordan kan hindringene for å kjøpe bolig overvinnes?

- Med støtte og oppfølging eksempelvis fra familiekoordinator.
- I forhold til midlertidige ytelser: utarbeide en samordnet plan, hvordan skal familien ivaretas, for eksempel når tre år på arbeidsavklaringspenger (AAP) er ferdig, hvordan sikre videre inntektsgrunnlag?
- For dem som ikke har familiekoordinator må det være tilstrekkelig kapasitet på økonomisk rådgivning. Forslag: etablere en boligkoordinator / -konsulent i kommunen som kan hjelpe med råd om budgivning, veilede rundt det å eie etc. Vaktmester i *Boligenheten* kan brukes til råd og veiledning av dem som har kjøpt bolig.
- Tilby nettbankforvaltning og / eller økonomisk rådgivning sammen med startlån; godt støtteapparat rundt den enkelte som får innvilget startlån; økonomisk rådgivning som en forutsetning for å få startlån.
- Tørre å satse på småbarnsfamilier ved å gi dem startlån når barna er små, snarere enn å vente til de er ungdommer og inntekt kanskje er mer sikker.
- Bevisstgjøre søkere om mulighetene de har og om hva de kan gjøre for å oppnå målet om startlån til å kjøpe bolig.

I disse møtene ble også forskjellige saker diskutert anonymt. Revisjonen gjengir ikke disse i denne rapporten, men det er klart at mange av sakene på dette feltet har mange dimensjoner og er såpass komplekse at det ikke er åpenbart hvor veien bør gå videre.

II) REVISJONENS INTERVJU MED NYE MØNSTRE, FORSKNING OG INNOVASJON OG NAV

Revisjonen har også hatt et møte med representanter fra *Nye mønstre*, NAV og kommunalsjefområdet *Forskning og innovasjon*. Temaet for møtet var hva Kristiansand kommune kan gjøre for i størst mulig grad å realisere potensialet som ligger i startlånordningen for fattigdomsbekjempelse og sosial utjevning⁸³. Det ble tatt utgangspunkt i følgende formulering i *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)*, jf. avsnitt 2.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten:

⁸³ Se *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*, kapittel 2 Stabil bosituasjon og trygge nabolag, s. 47.

Eie først: Husbanken har lansert modellen «Eie først» som innebærer boligeie fra dag én. Modellen er primært rettet mot ekstra vanskeligstilte barnefamilier som har et sterkt ønske om å eie egen bolig, men som i utgangspunktet ikke er kvalifisert for startlån. Utgangspunktet er at familien har et potensial for å bli selvhjulpen på sikt. Det legges samtidig til grunn at boutgiftene ved å eie vil være lavere enn å leie en tilsvarende bolig. I denne modellen blir startlån gitt av kommunen, og lånet løper avdragsfritt så lenge familien er avhengig av støtte fra NAV. Dersom husstanden ikke er økonomisk selvhjulpen innen utløpet av avtalt avdragsfri periode for startlånet, har kommunen opsjon på å kjøpe boligen til verdien av lånet og et eventuelt nedskrevet tilskudd (s. 48).

Nye mønstre viser til at når det gjelder familiene som deltar i prosjektet og som blir fulgt opp av en familiekoordinator, så har kommunen god oversikt over forhold knyttet til familiens bosituasjon. Eksempelvis vet man hvor lenge familien har bodd et sted og hva de betaler i husleie. I 2020 var den gjennomsnittlige husleien til familiene i Kristiansand som deltok i prosjektet 9.500 kr. uten strøm. Det er her verdt å merke seg at Husbanken i en presentasjon peker på at en månedlig husleie på 12.000 kr. inkludert felleskostnader tilsvarer et startlån på 3.100.000 kr.⁸⁴ Nye mønstre vil også kunne vise at en gitt familie har betalt husleien sin punktlig i mange år, og i slike tilfeller vil det være rimelig å anta at familien vil klare å overholde sine forpliktelser i forhold til eventuelt startlån.

Husbanken pekte også i møte med kommunen høsten 2020 på at deres inntrykk er at Kristiansand kan bruke startlånordningen mer aktivt, jf. statistikk i avsnitt 3.2.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Husbanken understrekte videre i intervju med revisjonen at det ligger stor motivasjon til å heve sin egen inntekt i det å eie egen bolig, og at det å tenke at man må kvalifisere seg i forkant, over en periode («Fra leie til eie»), for å få boliglån, er «bakvendt». «Eie først»-tankegangen avviker i så måte fra «Fra leie til eie»-tankegangen, idet «Eie først» fremstår som en mer proaktiv tilnærming enn «Fra leie til eie». Den synes imidlertid samtidig å forutsette at kommunen iverksetter risikoreduserende tiltak i form av systematisk oppfølging av de aktuelle familiene. Det ble i møtet med Nye mønstre, NAV og Forskning og innovasjon spilt inn at prosjektet Nye mønstre, hvor lavinntektsfamilier følges tett og hvor man jobber systematisk med å analysere de virksomme / dominerende elementene i familiers komplekse livssituasjon som bidrar til at familiene er der de er, kan forstås nettopp som et slikt risikoreduserende tiltak.

Nye mønstre peker på at sosialhjelp ikke skal gå til å bygge opp verdier. Samtidig er det slik familiene som deltar i prosjektet Nye mønstre, mottar forskjellige former for økonomiske støtte, herunder sosialhjelp, og bostøtte til å betale husleie. En slik ordning innebærer imidlertid at «gevinsten» ved boforholdet her tilfaller den som leier ut,

⁸⁴ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/eie-forst> (presentasjon på Boligsosial lederkonferanse 25. oktober 2018). Det forutsettes her at 3.000 kroner per måned går til felleskostnader, mens 9.000 kroner går til å betale renter og avdrag. I Husbankens presentasjon vises det til at det å gi lang nedbetalingstid på lånet vil innebære at flere får betjeningsevne fordi de månedlige avdragene blir mindre. På spørsmål fra revisjonen svarer kommunen at «i Kristiansand har vi frem til nå brukt inntil 35 års nedbetalingstid for startlånene, og har foreløpig vurdert 50 års nedbetalingstid som en lite hensiktsmessig løsning. Den månedlige låneutgiften reduseres veldig lite ved å strekke lånet med 15 år ekstra, samtidig som det etter vår vurdering øker låntakers risiko, da det tar svært lang tid før man får opparbeidet egenkapital (og dermed sikkerhet) i boligen gjennom avdragsbetalingen. Dette har vært en viktig vurdering i Kristiansand da boligprisutviklingen her har vært svak sett i forhold til de fleste andre større kommuner».

snarere en familien som leier. Det ble i møtet stilt spørsmål om «Eie først»-ordningen som det vises til i *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*, kan åpne en vei mot å eie egen bolig selv om familien enda ikke har fast inntekt (arbeid / trygd), men mottar sosialhjelp og andre midlertidige støtteordninger. Dette vil i så fall kunne være av stor betydning i forhold til sosial utjevning og å hindre at fattigdom går i arv, og det ble spilt inn at NAV bør utfordres på i hvilken grad de kan spille en større rolle og ta en del av risikoen her. Det ble pekt på at NAV eksempelvis kan tilby nettbankforvalter (som er et knapphets-gode) og stille som garantist for rentebetaling dersom familien skulle oppleve periode med redusert betalingsevne. Dette ville koste NAV det samme som støtte til husleie, men det ville hatt en helt annen effekt for familiene.

Nye mønstre legger til at deres erfaring er at familiene som deltar i prosjektet trenger / vil trenge mye hjelp og veiledning for å dra nytte av startlånordningen. Mange har aldri hatt lån og har ellers dårlig kjennskap til boligmarkedet og hvordan en budrunde fungerer etc. Det vises til et eksempel hvor den som har fått startlån og byr på en leilighet, forteller megler nøyaktig hvor mye personen har fått lånetilsagn på. *Nye mønstre* opplever at samarbeidet mellom familiekoordinatorer og de som jobber med startlån i *Forvaltning og koordinering* er godt, men at man ville ønsket at flere av familiene de jobber med, kunne fått startlån, blant annet fordi det kan bidra til at barna opplever færre flyttinger. *Nye mønstres* erfaring er at den sosiale kostnaden ved å flytte i ungdomsskolealder er særlig stor.

Når det gjelder risikoreduserende tiltak knyttet opp mot vedlikehold av bolig og andre ting som krever en viss «byggkompetanse», så jobber kommunen med flere ideer:

- *Boligkoordinator*: person med byggfaglig kompetanse som kan bistå på visninger, med vurdering av boligers tilstand og andre byggfaglige vurderinger, gi råd om forventet vedlikehold etc.⁸⁵
- *Vaktmester / «miljøvaktmester»*: vaktmester som kan bistå med praktisk vedlikehold av bolig, en type hjemmetjeneste med fokus på utvendig vedlikehold. For eksempel hjelp til å vurdere behov for utvendig husvask samt opplæring i hvordan dette gjøres. Det ble vist til at Sandnes har gode erfaringer med såkalt miljøvaktmester, og i en stillingsutlysning i Sandnes kan man lese at

Vi vil styrke kvaliteten på bomiljø for leietakere i kommunalt disponerte utleieboliger, og handle mer forebyggende i forhold til forfall av boligene og brannvern.

[...]

Arbeidsoppgaver vil i hovedsak bestå av enklere byggtekniske vedlikeholdsoppgaver, samt å bistå med veiledning av beboere ang. vedlikehold, der det vurderes hensiktsmessig.

[...]

⁸⁵ På Husbankens seminar *Eie først – Boligeie som vei ut av lavinntekt* 15. april 2021, viste det seg at Lillehammer kommune tilbyr omfattende administrativ og teknisk bistand i forbindelse med boligkjøp for dem som har blitt tildelt startlån (til å sette opp søk på Finn.no, deltar på visning, praktisk hjelp til budrunde (kommer med innspill til budstrategien med utgangspunkt i kjøperens perspektiv), hjelper med å vurdere felleskostnader og fremtidig vedlikeholdsbehov etc.), jf. presentasjonen til Øystein Holm på <https://vimeo.com/537645164>.

*Veilede og bistå leietakere med å ivareta et godt bomiljø (lufting, rengjøring, avfallshåndtering, beskjæring av busker og trær)
Gjennomføre del 1- opplæring i hjemmet som er en del av Boligskolen knyttet til introduksjonsprogrammet, mottak av flyktninger.*

Når det gjelder familier som deltar i *Nye mønstre* og som, med utgangspunkt i et sett med kriterier, vurderes å bo i uegnede boliger, så oppgir *Nye mønstre* at like mange bor i private leide som kommunalt leide boliger. Med tanke på boligenes standard, er *Nye mønstres* inntrykk at standarden på kommunale og private utleieboliger er omtrent den samme: vedlikeholdsetterslepet i de kommunale boligene er stort, jf. avsnitt 3.6 under, men det kan det også være i private utleieboliger.⁸⁶

Vi har allerede sett vanskeligstilte på boligmarkedet med utfordringer innen rus og psykisk helse, kan ha problemer med å leie bolig på det private markedet blant annet fordi den kommunale husleiegarantien ikke dekker skade. *Nye mønstre* har spilt inn at vanskeligstilte barnefamilier støter på de samme problemene. På det private leiemarkedet er nemlig depositum, som også skal kunne dekke eventuell skade, ofte en forutsetning. Familiene som deltar i *Nye mønstre* har imidlertid sjelden penger til dette, noe som igjen påvirker hvilken standard det er på utleieboligene familiene har mulighet for å få leie på det private markedet. *Nye mønstre* viser til at det i *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* understrekes at

*Økonomisk stønad i form av lån til depositum eller som garanti for depositumet overfor utleier, må vurderes hvis tjenestemottaker ikke har egne midler til dette.*⁸⁷

I motsetning til mange andre kommuner, tilbyr imidlertid ikke NAV Kristiansand per i dag depositumlån. *Nye mønstres* erfaringer tilsier at bruk av depositumlån i Kristiansand kommune ville øke vanskeligstilte familiers muligheter på det private leiemarkedet, både i forhold til å finne en egnet bolig, å oppnå bostabilitet og å finne bolig i foretrukket område. En ordning med depositumlån vil også være mindre stigmatiserende for leietaker fordi huseier da ikke får vite at det offentlige er involvert med støtte. Oppsummert så opplever *Nye mønstre* at vanskeligstilte familier i Kristiansand i dag blir nedprioritert som leietagere fordi de kun har kommunal garanti i stedet for depositum.⁸⁸

Det ble avslutningsvis spilt inn at store barnefamilier har en utfordring på boligmarkedet i Kristiansand. Bostabilitet er viktig for disse familiene, og i så måte kan leiekontrakter på 3 år oppleves som kort og stressende. Boligsosialt arbeid handler her også om mer enn å skaffe og å klare å holde på en bolig – det handler også om lage et hjem,

⁸⁶ *Helse og mestring* har spilt inn at det vil være av interesse for dem å vite hvilke kriterier som er legges til grunn for å vurdere om boligen er uegnet å bo i er, slik at man kan se om dette sammenfaller med hvordan *Forvaltning og koordinering* vurderer om en bolig er egnet eller ikke.

⁸⁷ Se https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-6, punkt 4.21.2.4 *Depositum eller garanti i forbindelse med leie av bolig*.

⁸⁸ Revisjonen bemerker at Kristiansand kommune i rapporten *Prosjekt Brukerorientering. Boligsosialt utviklingsprogram* fra 2016 kommenterer både problematikk knyttet til spørsmålet om depositum og om miljøvaktmester. Når det gjelder spørsmålet om depositum, så ble det i rapporten besluttet at kommunen fortsetter med husleiegaranti og at NAV Kristiansand ikke gir depositum ved inngåelse av leieforhold. Merk at rapporten var avgrenset til hovedsakelig å gjelde målgruppen rus og psykisk helse. Når det gjelder miljøvaktmester, så var vurderingen av en slik ordning klart positiv, og det skisseres to alternative måter å organisere en slik tjeneste på.

om å mestre å bo og om å oppleve å ha det stabilt og trygt. Nye *mønstre* peker på at koordinatorkfunksjonen er viktig, at det er viktig å ha en «stafettholder», en kontaktperson som følger prosessen og som er tilgjengelig over tid. Det spørres her hvem som har stafettpinnen når det gjelder å bo i kommunale boliger og hva annet kommunen gjør for å hjelpe leietakerne i de kommunale boligene videre utover å legge press på dem? NAV spilte her også inn at det må antas en stabil bosituasjon isolert sett vil bidra positivt til måloppnåelsen for satsingen *Flere i arbeid*.

3.6 Revisjonens intervjuer – P4 Forvaltning av kommunens boligmasse

3.6.1 Nærmere om kommunens boligmasse: Økonomiplaner og administrasjonens presentasjoner

i)

I kjølvannet av avviklingen av Kristiansand boligselskap KF, har *Boligenheten*, som kommer inn under området *By- og stedsutvikling* og kommunalsjefområdet *Eiendom*, fra 2020 overtatt ansvaret for å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. *Boligenheten* står også for vedlikehold og drift av boligene og tekniske anlegg. Alle boliger tildeles av *Helse og mestring* etter søknad om kommunal bolig, men det er *Boligenhetens* ansvar å sørge for kontraktskriving og forventningsavklaring med beboerne før innflytting. *Boligenheten* har ansvar for over 2.100 boliger. Om lag 850 av boligene eies av kommunale stiftelser, men administreres av *Boligenheten* på vegne av stiftelsene.

Når det gjelder hovedutfordringer og hovedprioriteringer på kommunalsjefområdet *Eiendom*, så viste vi i avsnitt 3.1.2 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten til at man i *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024* blant annet kan lese at

[...] Den kommunale boligmassen er ikke tilstrekkelig tilpasset til brukergruppen og har til dels et betydelig vedlikeholdsetterlep. For eiendom vil det være en viktig utfordring de nærmeste årene, at en i samarbeid med helse og mestring i fellesskap jobber for at boligmassen blir bedre tilpasset.

[...] Situasjonen er forverret etter kommunesammenslåing og oppleves som kritisk hvor det for store deler av bygningsmassen ikke er midler til planlagt vedlikehold og ei heller tilstrekkelig midler til drift (bl.a. tilsyn).

[...] Tilpasning av boligmassen er et langsiktig arbeid som også er avhengig av de økonomiske rammebetingelsene (s. 204-205).

Ifølge *Økonomiplan 2020-2023* er det

særlig utfordrende å utvikle boligmassen til den delen av brukergruppen som krever robuste boliger med god beliggenhet som passer deres behov. Dette vil være viktige hensyn i den strategiske arealplanleggingen og stedsutviklingen fremover (s. 114).

ii)

Direktøren for *By- og stedsutvikling* understrekte på møte i Kontrollutvalget 27. august 2020, sak 39/20 *Orientering om utfordringer knyttet til kommunale boliger i Kristian-*

sand kommune, at kommunale boliger og områdets bidrag til det boligsosiale arbeidet på toppen av listen for utfordringer på området *By- og stedsutvikling*. Det ble pekt på at Kristiansand nok har for mange kommunale boliger og i hvert fall feil sammensetning av porteføljen. Det at mange av boligene er bundet opp i stiftelser med bestemte formål som ikke lenger reflekterer utfordringene kommunen står overfor, gjør det krevende for kommunen å tilpasse boligmassen. Det ble understreket at dersom det, i tråd med høringsnotat sendt ut av Nærings- og fiskeridepartementet 2. juli 2020, åpnes for å oppheve kommunale boligstiftelser, så vil det gjøre kommunens arbeid med å tilpasse den kommunale boligmasse til dagens behov enklere.

Direktøren la videre vekt på at det er sentralt at den kommunale boligmassen tilpasses behovene, og at løsningen ikke kan være bare å bruke mer penger på boligmassen. Kommunalsjefområdet *Eiendom og Boligenheten* gjennomgår derfor boligmassen med tanke på hvilke typer og hvor mange boliger skal man ha, hva kan man selge ut. Det ble spilt inn at for å redusere utfordringer knyttet til tomgangsleie, så må kommunen tørre å etablere en viss underkapasitet når det gjelder kommunale boliger, og heller gå ut og leie i markedet i stedet for at kommunen skal sitte på mange boliger de ikke får leid ut. Samtidig ble det også understreket at det er viktig at ikke alle inntekter fra salg av kommunale boliger forsvinner inn i bykassa, snarere er det avgjørende at noe blir igjen på området til å kjøpe nye boliger, til vedlikehold og til tilpasning av kommunens boligmasse. Per i dag er behovet størst når det gjelder robuste boliger beregnet på beboere med utfordringer innen rus og psykiatri samt når det gjelder boliger til barnefamilier.

Det ble også vist til at kommunen fremover i større grad vil legge vekt på å fordele de kommunale boligene for vanskeligstilte i de forskjellige levekårssonene, slik at det ikke blir en opphopning av kommunale boliger i enkelte områder. Det bør videre ifølge direktøren jobbes med å styrke omdømmet til de kommunale boligene, både blant beboere og blant naboer og i nabolag. I så måte bør det diskuteres om det er nødvendig med et visst minimum av utvendig vedlikehold på de kommunale boligene. Det bør ifølge direktøren ikke være åpenbart hvilke boliger som er kommunale, og det ble vist til at erfaring indikerer at oppussing av kommunale boliger kan inspirere andre eiere til å pusse opp slik at nabolaget får et løft.

Direktøren for *By- og stedsutvikling* trakk avslutningsvis frem følgende eksempel for å illustrere utfordringene administrasjonen står overfor på det boligsosiale feltet: i et helseperspektiv mangler kommunen egnede boliger for utsatte grupper, mens man i et teknisk og økonomisk perspektiv vil vektlegge at kommunen har hatt utfordringer med tomgangsleie og at kommunen eier for mange boliger.

Administrasjonen gjennomgikk i tillegg i en presentasjon i Formannskapet 10. februar 2021 forskjellige mulige tiltak for å tilrettelegge utbyggingspolitikken og boligmarkedet på en best mulig måte samt for å motvirke sosioøkonomiske skillelinjer på tvers av levekårssoner. Det ble understreket at kommunens planarbeid vil undersøke hvordan kommunen gjennom arealpolitikken kan bidra til å redusere geografiske levekårsforskjeller, sikre boliger for enkelte grupper, og tilrettelegge for innovative boformer som ivaretar mangfoldet i befolkningen. Kristiansand kommune synes således i økende grad å inkludere boligsosiale hensyn i det øvrige strategiske planarbeidet.

iii)

Kommunalsjefen for *Eiendom* pekte sin presentasjon i temamøte i Helseutvalget 13. oktober 2020 på at Kristiansand kommune i økonomiplanperioden 2020-2024 selger kommunale boliger for over 100 millioner kroner, men at man får igjen en krone til å kjøpe kommunale boliger for, og at man dermed ikke har noe midler til kjøp (unntaket her er finansiering av 10 robuste boliger). Kommunalsjefen for *Eiendom* viste til at det også er et politisk ansvar å sikre midler til kjøp og vedlikehold av kommunale boliger, og at 10 millioner kroner ville bety en forsiktig oppstart når det gjelder kjøp av kommunale boliger for å tilpasse boligmassen til endrede behov blant de vanskeligstilte.

Boligenheten understrekte i samme temamøte i Helseutvalget at økonomien i Boligselskapet i årene før det ble avviklet, var anstrengt. Denne anstrengte økonomien ble videreført inn i *Boligenheten*, men situasjonen ble så ytterligere forverret i forbindelse med kommunesammenslåing og krav til effektivisering. *Boligenheten* viste til at vedlikeholdsbudsjettet nå er på et nivå som over tid ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta verdiene i boligmassen (eksempelvis hadde man ikke midler til å male kommunale boliger i 2020). Basert på sammenlikninger med andre storbyer, er det innmeldt behov for en økning på 22 millioner kroner per år⁸⁹ utover det som ligger i årlig ramme dersom verdiene i boligmassen skal opprettholdes.

Videre oppga *Boligenheten* at det er lite handlingsrom for investering (kjøp) av egne boliger, og at det i 2020 og første halvår 2021 ikke har vært midler til kjøp av boliger.⁹⁰ Når det gjelder tilpasning av boligmassen, så er det behov for flere tilpassede boliger for personer med ROP-lidelser samt for flere boliger for barnefamilier. Det er også slik at fysisk tilrettelagte boliger (tidligere kalt «serviceboliger»⁹¹) står tomme fordi tilbudet er større enn etterspørselen. Grunnen til dette er at de fleste nye bygg som bygges i dag er det man kaller «fysisk tilrettelagte» (med brede dører, heis etc). Kravene her er relativt strenge, og ofte vil nye bygg faktisk være bedre tilrettelagte enn boligene kommunen har til disposisjon. Mange eldre har i dag også god økonomi og kan kjøpe nyere godt tilrettelagte boliger. Konsekvensen av dette er at behovet for og etterspørselen etter fysisk tilrettelagte boliger har avtatt. Det er i tillegg utfordrende at boliger i denne kategorien som eies av stiftelser, kun kan leies ut i tråd med stiftelsens formål.

Oppsummert så oppga *Boligenheten* i sin presentasjon i Helseutvalget at den ikke har penger hverken til vedlikehold eller til å kjøpe nye boliger, og dette oppfattes å være «en tung og lite effektiv måte å jobbe på». *Boligenheten* understrekte at man kjenner godt til ønskene og behovene til *Helse og mestring*, men man har ikke, slik situasjonen er i dag, ressurser til å levere i forhold til behovet.

⁸⁹ Bak dette tallet ligger det en nøkkeltallsbetraktning som, med utgangspunkt i antall boliger og antall kvadratmeter, indikerer hva *Eiendom* mener man må ha i årlig vedlikehold for å opprettholde standard og ivareta bygningsmassen («normalvedlikehold» over tid). Kommunen har således ikke gjort konkrete vurderinger og analyser av hvert enkelt hus i den kommunale boligporteføljen.

⁹⁰ Det ble i høringsperioden klart at politikerne i sluttbehandling av økonomiplanen la inn 10 mill. kr. til anskaffelse av familieboliger både i 2021 og 2022.

⁹¹ I *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* kan man lese at «leilighetene har ikke hatt servicefunksjoner eller tjenester knyttet til seg, men de har gjerne vært lokalisert i nærheten av baser for tjenesteyting» (s. 7).

3.6.2 Intervjuer med *Eiendom* og *Boligenheten*

i)

I oppstartsmøtet, hvor både *Boligenheten* og *Helse og mestring* deltok, gjentok *Boligenheten* at man så vidt har midler til å drifte de kommunale boligene, men man har ikke midler til vedlikehold. I 2020 ble det derfor ikke utført utvendig vedlikehold på de kommunale boligene («kommunen har ikke malt en liter»). *Boligenheten* understrekte igjen at man, med utgangspunkt i nøkkeltallsbetraktninger, anslår at man trenger 22 millioner kroner ekstra, det vil til sammen si rundt 40 millioner kroner per år, bare for å opprettholde verdien på den kommunale boligmassen. *Boligenheten* viste til at Bærum kommune, som har omtrent like mange boliger som Kristiansand, har 50 millioner kroner til vedlikehold, 15 millioner kroner til bygningsbevarende tiltak samt midler til å kjøpe nytt for slik at boligmassen kontinuerlig tilpasses brukernes behov. *Boligenheten* peker også på at kommunen ikke er i nærheten av normal vedlikeholdsgrad i det private markedet, samtidig som en del av den gruppen med vanskeligstilte på boligmarkedet som kommunen er satt til å hjelpe, vil være mer krevende enn ordinære leietakere i det private markedet.

Boligenheten omtaler dagens situasjon, hvor man rundt regnet har 20 millioner kroner til å drifte og vedlikeholde 2000 boliger, det vil si om lag 10.000 kroner per leilighet, som «styrt forfall» – mange faste / lovpålagte ting som må gjøres betyr at dette så vidt holder til å drifte boligene. *Boligenheten* legger til at det hadde hjulpet mye hvis man hadde hatt penger til å kjøpe nye leiligheter fordi man da kunne solgt taktisk og faset ut de verste boligene, men man har altså heller ikke penger til å kjøpe. Snarere er det slik at når kommunen selger boliger, så går gevinsten rett inn i bykassa, ikke til *Boligenheten* og tilbake til det boligsosiale arbeidet, og da kan man ikke kjøpe nye boliger. Situasjonen her var helt annerledes i perioden 2006-2019, hvor det var Kristiansand Boligselskap KF som forvaltet boligmassen, fordi Boligselskapet hadde adskilt⁹² økonomi hvor inntekter fra salg av boliger gikk tilbake til Boligselskapet og hvor en rentenedgang frigjorde midler. Nå har derimot *Boligenheten* den rammen man får tildelt, uavhengig av inntekter fra salg av boliger og endringer i rentenivået i og med at det er bykassa som nå håndterer dette. *Boligenheten* legger til at man eventuelt kan få tilført midler gjennom økonomiplan eller tertialrapport, men dette er veldig dårlig måte å jobbe på. Oppsummert så er *Boligenheten* og *Helse og mestring* enige om at det har vært klart fordelaktig å integrere det gamle boligselskapet som en enhet i kommunen med tanke på planarbeid og det operative og strategiske samarbeidet mellom den helsefaglige og den tekniske delen av kommunens boligsosiale arbeid⁹³, men at det er problematisk at man, slik situasjonen er i dag, på samme tid har mistet fleksibilitet når det gjelder å kjøpe boliger samtidig som man er dårligere stilt når det gjelder vedlikehold av boligmassen.

Resultatet av situasjonen man befinner seg i er ifølge *Boligenheten* at det er veldig lett å se hvilke boliger som er kommunale, nemlig de som er dårligst vedlikeholdt. Det må samtidig her understrekes at selv om situasjonen er krevende, så oppfatter *Boligen-*

⁹² Boligselskapet var organisert som et kommunalt foretak, og avla særregnskap.

⁹³ Det ble i møte med revisjonen også understreket at det er positivt for forvaltningen av den kommunale boligmassen at *Boligenheten* får dra nytte av *Eiendoms* fagmiljø, strukturer, system for virksomhetsstyring (kvalitetssikring og målstyring), innkjøpskompetanse, investeringskompetanse etc.

heten likevel at det er forsvarlig å leie ut de kommunale boligene. Som vi så i avsnitt 3.3.1, punkt iv), har det eksempelvis over flere år vært en prioritert oppgave å øke brannsikkerheten i utleieboligene i kommunen. Og det legges til at dersom en bolig ødelegges, så gjør man noe for å rette opp skadene.

ii)

Revisjonen gjennomførte også et intervju med kommunalsjefen for *Eiendom*, leder for *Boligenheten* og en økonomirådgiver med særlig god kjennskap til utfordringene kommunen står overfor når det gjelder boligmassen. Det ble innledningsvis understreket fra administrasjonens side at dersom man kun spør i hvilken grad kommunen opprettholder verdien på den kommunale boligmassen, så vil problemstillingen være for smal til at man får belyst i hvilken grad *Eiendom* bidrar til å nå kommunens mål på det boligsosiale feltet («kommunen eier ikke boliger for å eie boliger, men for å løse boligsosiale problemstillinger»). Det handler nemlig også om kjøp av boliger som skal bidra til å tilpasse boligmassen til brukernes behov.

To problemstillinger må i så måte her ses i sammenheng:

- a) opprettholde verdien på den eksisterende boligmassen: vedlikehold.
- b) tilpasse boligmassen til etterspørselen / brukernes behov: kjøpe / bygge nytt, selge og bygge om.

Det ble i møtet lagt vekt på å belyse dagens situasjon når det gjelder boligmassen, samt på å prøve i si noe om hvordan man har endt opp i dagens situasjon. For å illustrere hvor lite midler *Boligenheten* i dag har til vedlikehold av boligmassen, ble det innledningsvis pekt på at før etableringen av Kristiansand Boligselskap KF i 2006, lå forvaltningen av de kommunale boligene under *Eiendom*, det vil si i kommuneorganisasjonen. *Eiendom* viser her til at den nominelle verdien på midlene til vedlikehold på omtrent samme bygningsmasse som i dag, var høyere i 2006 enn den er i dag. Det må her legges til at konsumprisindeksen har i samme periode steget med drøye 35 pst., og dette sier ifølge *Eiendom* noe om manglende tilførte muligheter i dagens situasjon til å opprettholde et forsvarlig vedlikeholdsnivå og drift. Dette ble i møtet omtalt som «svært dårlig eiendomsøkonomi», men det ble i møtet lagt til at man sliter med det samme for annen kommunal bygningsmasse: man får ikke midler til planlagt vedlikehold, og man har ikke midler til ordinær drift. Kommunen har åpenbart begrensede midler og må prioritere mellom forskjellige viktige oppgaver og formål (og *Eiendom* kan også prioritere litt internt), men *Eiendom* opplever at bygningsmassen ikke er prioritert i kommunen, at en slik prioritering i dag er «fraværende».⁹⁴

Administrasjonen oppfatter at driften av Kristiansand Boligselskap KF gikk greit en periode. Boligselskapet drev på siden av kommunen, hadde sin egen økonomi og skulle

⁹⁴ På nettsidene til KS, i forbindelse med analysene av ASSS-kommunene, kan man lese at «Kristiansand kommune prioriterer eiendomsforvaltning relativt lavt. Samtidig har kommunen en høy forpliktelse gjennom relativt høyt areal på formålsbygg. Dette setter ressursene under sterkt press. Kommunen møter dette med en aktiv strategi med å satse mer på noen av byggene» (se <https://www.ks.no/asss-hjem/asss/kristiansand/kristiansand-eiendomsstrategi-med-a-og-b-bygg/>). Eiendomsstrategien det vises til innebærer å skille mellom A- og B-bygg, hvor A-bygg («formålsbygg») tildeles tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold i hele byggets levetid (norsk standard), mens B-bygg ikke har vedlikeholdsmidler og relativt beskjedne midler til drift, noe som betyr at vedlikeholdsetterlepet blir så stort at bygget forfaller og man til slutt må gjøre ny investering.

drifte sin virksomhet ved hjelp av leieinntekter. Det ble gjort et valg ved oppstart om at regnskapsstandarden man tok utgangspunkt i skulle være «God regnskapsskikk» (GRS). I 2016 ble det imidlertid stilt spørsmål om dette var en riktig beslutning, og Agder Kommunerevisjon IKS konkluderte i brev datert 11.08.2016 med at Boligselskapet måtte legge til grunn «God kommunal regnskapsskikk» (GKRS) fordi boligselskapet ikke drev noen form for næringsvirksomhet.⁹⁵ Det viste seg at konsekvensene av å føre regnskapet etter god kommunal regnskapsskikk (GKRS), var at boligselskapet for 2015 ville få et regnskapsmessig underskudd, mot et regnskapsmessig overskudd dersom de som tidligere hadde ført etter god regnskapsskikk (GRS), blant annet på grunn av at GKRS medførte endringer i forhold til avdrag og avskrivninger. I og med at avdragene, som en konsekvens av at det ble gjort betydelige investeringer i Boligselskapet de siste 10 årene, var såpass mye høyere enn avskrivningene, fikk endringen altså store konsekvenser for resultatet i regnskapet. Boligselskapet måtte tilpasse seg dette og gjøre ganske store kutt i driftsbudsjettet, og dette gikk utover vedlikeholdet av boligmassen.

Boligselskapet trappet derfor ned vedlikeholdet de siste årene fra 2017 og til og med 2019. Imidlertid er det slik at det er det siste budsjettåret som er videreført som ramme inn i kommunen da Kristiansand Boligselskap KF ble avviklet, og konsekvensen av det er at den kommunale boligmassen fikk den dårligste budsjettammen som man har hatt siden Boligselskapet ble opprettet i 2006. Hadde avviklingen vært gjort noe år tidligere, før man var midt i en omstilling og tvunget til å få et resultat som var i balanse i kjølvannet av endringen av regnskapsprinsipp, ville man på den annen side tatt med seg en helt annen ramme inn i kommuneorganisasjonen og den nye storkommunen. Det ble i møtet understreket at Kristiansand kommunes boligsosiale arbeidet lider under dette.

Eiendom påpeker videre at økonomien altså er presset, men at husleien, som skal dekke driften av de kommunale boligene, er satt, jf. bystyresak 78/17 *Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie – Kristiansand Boligselskap KF*⁹⁶. Følgelig vil husleien ikke kunne settes på et nivå som reflekterer den reelle risikoen og det faktum at kommunen må gå inn og gjøre rehabiliteringer og vedlikehold hyppigere enn om man hadde hatt leietakere som ikke var vanskeligstilte. *Eiendom* opplever i så måte at det er utfordrende at *Helse og mestring* tildeler boliger og fordeler leietakere samtidig som man har et tak på leieinntektene, og uten at *Helse og mestring* har noe ansvar for gapet mellom forsvarlig og faktisk leie eller tar noen økonomisk risiko når leietakere fordeles. Her oppfatter *Eiendom* at det er en glipp i tenkingen og at *Eiendom* burde få en tilførsel av midler for å håndtere dette, eventuelt at kommunen burde synliggjøre dette gjennom en form for leieavtale med *Helse og mestring* som kompenserer *Eiendom* for kostnader utover det man forstår som «ordinær boevne». Kort sagt oppfatter *Eiendom* at det bør være en form for internfaktureringsknyttet til tomgang og til høyere kostnader til rehabilitering før ny utleie som følge av hardere bruk. *Eiendom* tenker at dette kan ha en «oppdragende effekt» i forhold til *Helse og mestrings* vur-

⁹⁵ Når det gjelder forskjeller mellom god kommunal regnskapsskikk og god regnskapsskikk, så er det slik at gevinst fra salg av anleggsmidler (differansen mellom salgssum og bokført verdi) føres som driftsinntekt etter GRS. I GKRS inngår ikke gevinsten fra salg av anleggsmidler i driftsregnskapet. Salgssummen føres derimot i sin helhet direkte i investeringsregnskapet. Videre føres avskrivninger som en kostnad i driftsregnskapet etter GRS, mens etter GKRS er det avdrag på lån som inngår i driftsregnskapet og gir direkte resultateffekt.

⁹⁶ Se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/15948413?agendaItemId=15006622>.

deringer når de tildeler boliger. *Eiendom* bemerker også at kommunen subsidierer de som bor i de kommunale boligene gjennom en leie som er lavere enn gjengs leie og lavere enn det reelle vedlikeholdsbehovet, samtidig som *Eiendom* skal vedlikeholde de kommunale boligene med disse inntektene. Da burde bykassa lagt til differansen mellom vedlikeholdsbehovet og det *Eiendom* får inn i leieinntekter. Som vi har sett, anslår *Eiendom* at det reelle vedlikeholdsbehovet er 22 millioner kroner høyere enn midlene man får tilført i dag, det vil til sammen si rundt 40 millioner kroner per år. Det ble her lagt til at en form for «miljøvaktmesterordning» vil kunne bidra til mindre slitasje på boligene og slik innebære en vinn-vinn-situasjon for alle parter, det vil si for *Eiendom*, for beboerne selv og for *Helse og mestring*.

Når det gjelder samhandlingen mellom *Eiendom / Boligenheten* og *Helse og mestring*, så oppfatter *Eiendom / Boligenheten* at selv om det ikke går en uke uten tøffe diskusjoner, så har samarbeidet bedret seg betraktelig, og man kan ikke lenger si at det er «friksjon» i samarbeidet. Snarere er samarbeidsklimaet nå godt. Man snakker med hverandre på en god måte og man har i dag en felles virkelighetsoppfatning, mens en av utfordringene tidligere var at *Helse og mestring* opplevde at *Boligselskapet* ble for opptatt av sin egen drift og ikke så helheten i kommunens boligsosiale arbeid. I dag er det på den annen side slik at selv om det er åpenbart at *Eiendom / Boligenheten* vil være lite lystne på at noen som har en historie som viser at den det gjelder har behov for en bolig som tåler hard bruk, skal flytte inn i en bolig som ikke er egnet for dette, så ser *Eiendom / Boligenheten* at boligmassen ikke er tilpasset brukernes behov og at man i for mange tilfeller ikke har noe alternativ når *Helse og mestring* har noen de er lovforpliktet til å finne bolig til. Selv om man ender med en løsning som ikke er optimal, og noen ganger veldig dårlig, og selv om det er utfordrende at økonomien er dårlig og at boligmassen er mindre differensiert og tilpasset brukernes behov enn man skulle ønske, så betyr ikke det at det i dag er «friksjon» i samarbeidet. Det er heller ikke lenger slik at salg av leiligheter bidrar til «friksjon»⁹⁷. *Boligselskapet* opplevde tidligere det var et problem at *Helse og mestring* ville beholde boliger som stod tomme uten at det fikk økonomiske konsekvenser for *Helse og mestring*, men både *Eiendom / Boligenheten* og *Helse og mestring* sier at dette nå ikke lenger er et problem og at samarbeidsklimaet er godt.

Når det gjelder tilpasning av boligmassen til brukernes behov og kjøp av nye kommunale boliger, så ble det i møtet gjentatt at kommunen selger boliger, og da først og fremst det som tidligere ble kalt serviceboliger fordi etterspørselen etter disse har avtatt, for 100 millioner kroner over en 4-års periode. I denne prosessen har bykassa i tillegg fått inn over 100 millioner kroner på tomtesalg alene. Kristiansand kommune har således fått inn betydelige beløp med friske penger som kommer fra boligfeltet i bykassa, men *Eiendom* og *Boligenheten* har ikke fått tilbakeført noen av disse midlene. Man er åpenbart klar over at kommunen er i en svært krevende situasjon økonomisk, men *Eiendom* understreker samtidig at det er problematisk i forhold til målopp-

⁹⁷ Bakgrunnen her er at det i Agder Kommunerevisjons evaluering av *Boligselskapet* i 2018 fremkom at «I forbindelse med at boligselskapet kjøpte 205 boliger fra stiftelsen for videresalg, har Helse- og sosialsektoren kommunisert til Boligselskapet at 10 pst. av leilighetene bør beholdes. [...] I vårt intervju med styreleder kom det frem at det var ukjent for styret at det i ettertid ble vurdert av Helse- og sosialsektoren at det skulle beholdes 10 pst. av den tenkte solgte boligmassen», jf. Agder Kommunerevisjon IKS, *Evaluering av Kristiansand Boligselskap KF*, s. 14 (<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Evaluering-av-Kristiansand-Boligselskap-KF.pdf>). Se også s. 19.

nåelsen på det boligsosiale feltet at man ikke har penger til å kjøpe nye boliger for å tilpasse boligmassen samtidig som vedlikeholdsetterslepet, som allerede var stort, øker. Revisjonen legger her til at *Helse og mestring* i intervju har gitt uttrykk for samme bekymring.

Som i Helseutvalget, ble det i møtet mellom *Eiendom / Boligenheten* og revisjonen pekt på at også politikerne har et ansvar for å prioritere det boligsosiale feltet, og at det her er viktig med en god politisk forståelse for utfordringene på feltet. Forskning viser at lav kvalitet på boligmassen er forbundet med lavinntekt og med at lavinntekt videreføres til neste generasjon⁹⁸, samtidig som det er uheldig i forhold til å opprettholde verdiene man har investert på området: hvis regelen blir at man hele tiden selger boliger fordi de er så dårlig vedlikeholdt at man ikke har råd til å gjøre noe med det, så er det dårlig boligforvaltning. *Eiendom* opplever imidlertid å ikke nå frem når det gjelder viktigheten av kvalitet på kommunale boliger både med tanke på beboerne og med tanke på boligmassens verdi, og det er fortvilende for dem som jobber på feltet. Det legges samtidig til at når problematikken rundt stiftelsene forhåpentligvis snart løses i kjølvannet av endringer i stiftelsesloven, så er det i *By- og stedsutvikling* snakk om at man i en periode bør ha et «lukket system» på det boligsosiale området, slik at salg av kommunale boliger innebærer at midler frigjøres til å kjøpe nye boliger.

Oppsummert så understreker *Eiendom* at kommunalsjefområdet har to oppdrag / formål på det boligsosiale området:

- 1) Leverer boliger på bestilling fra *Helse- og mestring*, boliger som er tilpasset målgruppens behov.
- 2) Ivareta kommunens betydelige investering i boligmassen.

Eiendom opplever imidlertid at man ikke leverer på noen av områdene og at dette må ses i sammenheng med rammevilkårene området må jobbe innenfor.

3.6.3 Helse og mestrings kommentarer når det gjelder samarbeidet med Eiendom / Boligenheten

I oppstartsmøtet la *Helse og mestring* vekt på at «friksjon» / samarbeidsproblemer mellom *Helse og mestring* og *Eiendom / Boligenheten* som følge av forskjellig virkelighetsoppfatning, ikke lenger er et problem. Det oppgis at det her en fordel at forvaltningen av boligmassen nå gjøres av en kommunal enhet som må ha en helhetlig tilnærming til kommunens mål på det boligsosiale feltet, og nye ledere i *Boligenheten* og i *Forvaltning og koordinering* er opptatt av å finne løsninger og å snakke sammen. I presentasjon i Helseutvalget 13. oktober 2020 ble følgende understreket:

Fokus i ny kommune:

[...] Det brukes mye tid sammen med Helse og mestring (Forvaltning og koordinering) i forhold til å bli enige om hvordan vi skal samhandle på best mulig måte og innarbeide felles kultur i Boligenheten og Forvaltning og koordinering.

Selv om det ikke lenger er snakk om «friksjon», så er man imidlertid ikke enige om alle ting. Det er fortsatt slik at selv om økonomien er dårlig, så må *Helse og mestring*

⁹⁸ Se eksempelvis <https://veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/forebygging-eldre-bolig-og-helse/bolig-og-helse>. Merk at sammenhengende mellom bolig, helse og lavinntekt er komplekse og at årsakspilene kan gå begge veier.

anlegge et rettighetsperspektiv og sikre at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. *Helse og mestring* har en lovpålagt plikt til å tildele boliger også til dem som ikke kan benytte seg av boligen og som har lav «boevne». Selv om kommunen vet at boligen med stor sannsynlighet blir ødelagt, noe som igjen medfører store kostnader for *Eien- dom* og for kommunen, så understreker Statsforvalteren (Fylkesmannen) at kommunen har plikt til å tildele boliger til de som står uten bolig. *Helse- og mestring* legger her til at det er utfordrende at det er frivillig for beboerne å ta imot kommunale tjenester og at noen dessverre ikke vil ta imot tjenester, men kommunen har likevel en plikt til å tilby (nød)bolig.

Med dette utgangspunktet, blir spørsmålet hva som er ordinære utgifter og hva som kan oppfattes som ekstraordinære utgifter med tanke på «boevnen» til beboerne. *Helse og mestring* peker på at det som, med utgangspunkt i det ordinære leiemarkedet, kan oppfattes som ekstraordinære utgifter knyttet opp mot leietakerens lave boevne, nok må ses på som «normalen» for kommunens boligsosiale arbeid: det er disse som skal bo, det er denne gruppen kommunen skal hjelpe, og det er derfor disse kostnadene som må forventes. Og når det gjelder en eventuell internprising som skal gi *Helse og mestring* insentiver til å tenke seg om før de tildeler bolig til beboere med lav boevne, så vil det være problematisk i et rettighetsperspektiv å trekke økonomiske betraktninger inn i vurderingen av om en person oppfyller vilkårene som gir rett til kommunale tjenester. Dette gjelder også spørsmålet om hvem som skal ta leietapet ved eventuell tomgangsleie⁹⁹: *Helse og mestring* må ta utgangspunkt i et sett med tildelingskriterier for hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet og kan i så måte ikke uten videre fremskaffe leietakere, selv om boliger står tomme.¹⁰⁰ *Helse og mestring* understreker at tildelingskriteriene vil være upåvirket av økonomisk organisering av tomgangsleien.

⁹⁹ Helse og mestring pekte også i møtet på at når forvaltningene av boligmassen ikke lenger er organisert i et kommunalt foretak utenfor kommuneorganisasjonen, men snarere er en enhet i kommuneorganisasjonen, så får spørsmålet om hvem som skal ta kostnadene for tomgangsleie karakter av å være et «budsjetteknisk spørsmål».

¹⁰⁰ I Agder Kommunerevisjons evaluering av Boligselskapet i 2018 kan man lese at «For å redusere andelen med tomme boliger har styret i Boligselskapet rettet en henvendelse til helse- og sosialsektoren der man anmoder om at tildelingskriteriene for tildeling av service boliger blir lempet på. I svar fra virksomhetsleder i bolig og tjenestetildelingen av 18.04.18 fremheves det at det har vært gjort lempinger i tildelingspraksis i desember 2017 så langt som det lar seg gjøre, og at et en ytterligere lemping vil kun være for å fremskaffe leietakere til Boligselskapet som de ikke anser å være helse- og sosialsektorens oppgave.», jf. Agder Kommunerevisjon IKS, *Evaluering av Kristiansand Boligselskap KF* (2018), s. 13 (se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Evaluering-av-Kristiansand-Boligselskap-KF.pdf>).

4 Vurderinger

4.1 P1: Vurdering av behov og tildeling av kommunale boliger

Som vi så i avsnitt 3.4.6 over, så har Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) i brev til kommunene i Agder pekt på at

Det har over en lengre periode dukket opp historier i media om utfordringer knyttet til bosituasjonen for personer med ulike funksjonsnedsettelse. De fleste av disse enkelt-sakene har løst seg i etterkant av nyhetsoppslagene, uten at vi nødvendigvis ser systemiske endringer knyttet til beslektede problemstillinger.

Når det i dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 1 spørres om i hvilken grad kommunens vurdering av behov for og tildeling av kommunale boliger fungerer på en tilfredsstillende måte, så gjøres det nettopp med utgangspunkt i systemnivået og kommunens systematiske forbedringsarbeid. Kommunens tiltak og forbedringsarbeid på dette feltet vil kunne bidra både til at man unngår denne typen saker fremover, og til å redusere inntrykket av at beboerne må gå til media for å bli hørt av kommunen i saker hvor de opplever at kommunens bo- og tjenestetilbud tilbud ikke er tilfredsstillende.

4.1.1 Bytte av bolig: Forebyggende tiltak og hensynet til den som klager

I avsnitt 3.3.1 over ble det først gjort rede for hvordan kommunen forholder seg til søknader om å bytte kommunal bolig (merk at beboere som ønsker å bytte kommunal bolig, allerede har vært gjennom kommunens kartleggings- og tildelingsprosess). Kommunen oppgir her å ha en restriktiv praksis, og begrunnelsen for dette er både at bytte av bolig er kostnadskreven for kommunen, og at andre på venteliste for kommunal bolig ofte vil være i en mer kritisk situasjon enn de som allerede har en kommunal bolig. Kommunen oppgir imidlertid at endret sosial eller helsemessig situasjon vil kunne medføre at bytte av bolig likevel innvilges.

Revisjonen oppfatter at kommunen i kjølvannet av avisoppslag tar selvkritikk på at man i behandlingen av klagesaker nok kunne ha lagt større vekt på klagerens opplevelse av situasjonen, og at man «har hatt litt for stort fokus på den personen det klages på», det vil si på å rette inn tiltak mot personen det klages på og eventuelt også mot det aktuelle bomiljøet. I Helseutvalget 13. oktober 2020 signaliserte *Helse og mestring* at man fremover derfor ville legge større vekt på å «ivareta alle parter», og det ble også vist til at *Helse og mestring* har satt i gang et systematisk forbedringsarbeid som blant annet inkluderer å «utarbeide nye rutiner for behandling og oppfølging av nabo-klager med fokus på ivaretagelse av alle parter», jf. avsnitt 3.3.1 over.

Revisjonen oppfatter at tiltakene kommunen har foreslått, vil være egnet til å redusere risikoen i allerede eksisterende bomiljøer for at det oppstår situasjoner hvor beboere føler seg utrygge. I tillegg synes det i klagesaker som gjelder utrygghet blant funksjonshemmede altså også å ligge an til at kommunen vil legge større vekt på klagerens opplevelse av situasjonen i saker hvor uheldig samlokalisering av ulike brukergrupper synes å være sakens kjerne.

4.1.2 Vedtak om kommunal bolig: Kartleggings- og tildelingsprosessen

Revisjonen legger samtidig til at vi i kapittel 2 om revisjonskriterier så at det i *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* ble understreket at

Ulike brukergrupper skal ikke samlokaliseres på en uheldig måte (s. 20).

For å unngå å havne i situasjoner hvor ulike brukergrupper samlokaliseres på en uheldig måte, og hvor det blir behov for å iverksette tiltak for å håndtere situasjoner som har oppstått¹⁰¹, vil prosessen som leder frem til en eventuell tildeling av kommunal bolig, være av stor betydning. Denne prosessen består som vi så i avsnitt 3.3.2 av en kartleggingsprosess og en tildelingsprosess.

Revisjonen vurderer at Kristiansand kommune i stor grad har fulgt opp mål og tiltak i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* som skulle bidra til å styrke kartleggings- og tildelingsprosessen:

- På et overordnet nivå er det positivt at avdeling for *Bolig- og tjenestetildeling* på kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* er organisert på en måte som bidrar til at man ser bolig, startlån og tjenester i sammenheng.
- Vi har også sett at det, i samarbeid med andre kommuner og med Husbanken, gjøres et omfattende og komplekst utviklingsarbeid i Kristiansand kommune når det gjelder systemer som kan bidra til å matche søker og bolig samt til å minimere risikoen for uønskete hendelser.
- Med utgangspunkt i det som fremkom i revisjonens samtaler med saksbehandlere, er revisjonens inntrykk at *Forvaltning og koordinering* har prosedyrer som bidrar til at sakene er godt opplyst før vedtak fattes, både hva angår relevant informasjon fra søker og når det gjelder eventuelle opplysninger fra andre kommunale tjenester, fastlege etc. (i søknadsskjemaet kan søker gi fullmakt til at kommunen innhenter og deler opplysninger).¹⁰² Revisjonens inntrykk er videre at det legges vekt både på at *Forvaltning og koordinering* skal ha en enhetlig praksis når det gjelder bolig- og tjenestetildeling, samt på å utvikle medarbeidernes kompetanse.

Revisjonen legger her samtidig til at det vil være viktig å følge opp det mer generelle innspillet fra området selv om at *Helse og mestring* fortsatt har et forbedringspotensial i forhold til å evaluere måloppnåelsen når det gjelder målene som settes i områdets forskjellige planer, jf. avsnitt 3.2.1.

¹⁰¹ Vi så i avsnitt 3.3.1 at kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering* i Helseutvalget la vekt at det er viktig å tidligst mulig få rede på når det eventuelt begynner å bli uro i et bomiljø. Dette forutsetter et nært samarbeid med kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmetjenester og rehabilitering*, da det er disse som daglig er ute hos brukerne og som kan se og fange opp når det begynner å tilspisse seg i et bomiljø.

¹⁰² Merk at revisjonen som nevnt over i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er opptatt av de praktiske sidene ved tildeling av kommunale boliger og i hvilken grad de forskjellige prosessene i størst mulig grad rettes inn slik at de bidrar til å nå kommunens mål på det boligsosiale feltet. I hvilken grad vedtakene som gjøres i hver enkelt sak oppfyller formelle krav, jf. <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/soknad-og-vedtak-om-kommunal-bolig/vedtak>, har ikke vært ikke gjenstand for undersøkelse i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Revisjonen bemerker avslutningsvis at selv om kartleggings- og tildelingsprosesser synes å fungere på en tilfredsstillende måte, og selv om kommunen etter hvert får på plass systemer for å matche bruker og bolig samt for å minimere risikoen for uønskete hendelser, så vil en lite differensiert boligmasse begrense kommunens muligheter til å framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet:

- På den ene siden har vi sett at det blant annet er utfordrende for kommunen å fremskaffe boliger som egner seg for beboere med lavere boevne. Flere barnefamilier som allerede har fått tildelt kommunal bolig, står også på venteliste for å få en mer egnet bolig i forhold til familiens størrelse og behov.
- På den andre siden legger revisjonen til at det også vil være slik at jo mer samlokalisert kommunens boligmasse er, jo vanskeligere blir det å unngå negativ påvirkning fra andre målgrupper eller fra andre i samme målgruppe som en selv. Dette er hovedgrunnen til at mange kommuner ifølge *Veiviseren.no* nå er opptatt av å etablere spredte botilbud.¹⁰³ Vi så i avsnitt 3.4.3 at A-Larm spilte inn at boligene rettet inn mot dem med rusutfordringer, i vel stor grad er samlokalisert / lokalisert klyngevis i Kristiansand kommune. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viste i avsnitt 3.4.6 til utfordringer i Kvartal 6 knyttet opp mot samlokalisering og institusjonspreg.

4.1.3 Forankring: Behov for tjenestebeskrivelse for tildeling av kommunale boliger

Helse og mestring spilte i møtet med revisjonen selv inn at det nok kan være hensiktsmessig å få på plass en såkalt tjenestebeskrivelse som inneholder hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig», samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester. Det å få forankret vilkårene / kriteriene politisk, vil kunne bidra til å redusere misforståelser omkring kommunens strategi på det boligsosiale feltet samt når det gjelder hva man kan forvente når man søker om kommunal bolig eller klager på den kommunale boligen man bor i. Revisjonen vurderer i så måte at en tjenestebeskrivelse som inneholder hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig» (eventuelt bytte av kommunale boliger), samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, vil være et viktig overordnet tiltak for å styrke forståelsen av og tilliten til prosessene som leder frem til eventuell tildeling av kommunal bolig.¹⁰⁴

Når det gjelder Kristiansand kommunes søknadsskjema for kommunal bolig, så kan man på *Veiviseren.no* lese at «søknadsskjemaet skal være lett tilgjengelig, brukervennlig og tydelig»¹⁰⁵. Hva angår tilgjengelighet, så kunne man i utgangspunktet tenke at det ville være hensiktsmessig å tilby mulighet for å søke elektronisk på kommunens

¹⁰³ Se eksempelvis <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/veileder-for-lokalisering-og-utforming-av-omsorgsbygg/4-ulike-brukergrupper-bo-og-aktivitetsbehov/personer-med-rusmiddelproblemer-eller-psykiske-lidelser>.

¹⁰⁴ Revisjonen bemerker at man på *Veiviseren.no* kan lese at Bergen kommune har utarbeidet retningslinjer for tildeling av ordinær kommunal utleiebolig som skal «formalisere en politisk og administrativ avklaring i form av vedtak på de retningslinjer som skal legges til grunn for tildeling av kommunal bolig», jf. <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/retningslinjer-for-tildeling-av-kommunal-bolig>.

¹⁰⁵ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/soknad-og-vedtak-om-kommunal-bolig>.

nettside. Per i dag ser det imidlertid ut til at det kun er Bergen blant storbyene som har en slik ordning (og den krever innlogging med Bank ID). Revisjonen bemerker videre at det i dagens søknadsskjema i Kristiansand kommune ikke skilles tydelig mellom

- informasjon om tilbudet / beskrivelse av tjenesten på den ene siden, og
- kriterier som angir hva som kreves for at søkeren oppfyller vilkår for å bli tildelt tjenesten på den andre siden.¹⁰⁶

I forbindelse med arbeidet med å utvikle en tjenestebeskrivelse, bør derfor også selve søknadsskjemaet for kommunale boliger i Kristiansand kommune gjennomgås og justeres.

Avsnittene 4.2 - 4.4 under, som tar for seg brukermedvirkning, aktiv bistand til å eie eller leie bolig samt status når det gjelder boligmassen, bidrar for øvrig til å gi et mer helhetlig bilde av kommunens arbeid med å fremskaffe egnete boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Kristiansand.

4.2 P2: Brukerorientering og brukermedvirkning

Revisjonen bemerker innledningsvis at brukerorientering og brukermedvirkning på det boligsosiale feltet viser seg å være utfordrende for norske kommuner generelt. I *Resultatrapport 2018. Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014-2020* kan man i forbindelse med *Målsetting 13: Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne* lese at en kritisk suksessfaktor innen boligsosialt arbeid er å nyttiggjøre seg av brukernes erfaringer i politikkkutforming og gjennomføring på det strategiske og operative nivået, men at

Resultatet fra 2018 viser at det er en betydelig avstand til målsettingen om at boligtilbud og tjenester skal utvikles i dialog med brukerne og bruker- og pårørendeorganisasjoner. [...] Rapporteringen fra kommunene viser at kommunene har et klart forbedringspotensial på dette området. [...] Resultatene viser at det vil kreve en betydelig innsats fra direktoratene og kommunene for at vi skal kunne nå de langsiktige målene om brukerorientering. (s. 33).

Kommunenes utfordringer kan blant annet illustreres ved at det i rapporten *Bedre styringsinformasjon. Nasjonal strategi Bolig for velferd (Sluttrapport)* først vektlegges at det er viktig at kommunene benytter brukerundersøkelser for å få oversikt over brukernes tilfredshet med boligen. Samtidig spiller Helsedirektoratet inn at dette er komplisert i praksis og at det behov for å utvikle et felles verktøy for brukerundersøkelser, samt at overgangen fra brukerundersøkelser til brukerdiallog har vist seg krevende å få til (s. 61).

Og i *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* pekes det på at

¹⁰⁶ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/skjemaer-pdfdoc/soknad-om-hjelp-til-egnet-bolig.pdf>, s. 5-6. Se eksempelvis søknadsskjemaet til Oslo kommune for en tydeligere oppsummering av hovedvilkår for å kunne søke om kommunal bolig.

Erfaring fra Bolig for velferd (2014-2020), tilbakemeldinger fra brukerrepresentanter og ulike undersøkelser viser at det offentlige i for liten grad involverer brukerne i spørsmål som angår dem. Tilbakemeldingene fra både brukere og kommuner tilsier at det er krevende å finne modeller for reell medvirkning (s. 31).

Når det gjelder spørsmålet om brukermedvirkning på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune, så er ett av seks såkalte hovedprinsipper i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* at «brukermedvirkning sikres på alle nivå» (s. 10). Revisjonen har følgelig strukturert vår gjennomgang av brukermedvirkning på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune rundt handlingsplanens *Hovedmål 4, Innsatsområde 4.2, Hovedtiltak c) Styrke brukermedvirkningen*. Dette tiltaket består av forskjellige underpunkter:

4.2.1 Individnivå: Inkludere enkeltbrukere aktivt i beslutningsprosesser

Et av underpunktene under tiltaket *Styrke brukermedvirkningen* er «*Sikre brukermedvirkning på individnivå: inkludere enkeltbrukere aktivt i beslutningsprosesser*». Revisjonen har som nevnt ikke gjennomgått kommunens saksbehandling av enkeltsaker i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, men snarere fokusert på kommunens organisering, prosedyrer og systemer. *Forvaltning og koordinering* har i denne sammenhengen i møte med revisjonen gjort rede for søknadsprosessen og brukernes involvering gjennom de forskjellige fasene i denne prosessen. Revisjonens inntrykk er at punktene som vektlegges på *Veiviseren.no*¹⁰⁷, i hovedsak er innarbeidet i Kristiansand kommunes prosedyrer for kartlegging av behov og tildeling av kommunal bolig. Eksempler her er å sørge for god nok kontakt med søkeren til at hans / hennes ønsker og behov kan bli lagt til grunn i behandlingen av søknaden, å gi råd og veiledning, å være tilgjengelig for søkeren i søknadsprosessen og å opplyse om klagemuligheter på kommunens vedtak (inntil en ny boligsosial lov eventuelt vedtas, er Kommunens klagenemnd for ikke-lovpålagte oppgaver klageinstans her). Når det gjelder naboklager¹⁰⁸, så har vi sett i avsnitt 4.1 over at kommunen fremover vil legge større vekt på å ivareta også den personen som klager. Revisjonens inntrykk er videre at kommunen i søknadsprosessen prøver å vektlegge søkerens opplysninger, ønsker og argumenter så langt det er mulig. Det må imidlertid her igjen legges til at begrensninger når det gjelder kommunens boligmasse, jf. avsnitt 4.4 under, gjør at det i noen tilfeller kan være vanskelig for kommunen å oppfylle søkerens konkrete ønsker. Det betyr at man vil kunne ha tilfeller der brukermedvirkningen i søknadsprosessen må vurderes som tilfredsstillende utfra prosessuelle kriterier, men hvor brukerens tilfredshet med utfallet likevel er relativt lav fordi brukeren ikke får konkrete ønsker og preferanser oppfylt.

Revisjonen bemerker for øvrig at mens enkelte sider ved søknadsprosessen og kartleggingen i forbindelse med ordningen *Brukerstyrt personlig assistanse* (BPA) ble

¹⁰⁷ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/soknad-og-vedtak-om-kommunal-bolig> under punktet «Brukermedvirkning».

¹⁰⁸ I høringsperioden har *Helse og mestring* spilt inn at «utviklingsarbeidet det jobbes med i forhold til å i større grad også ivareta personen som klager, handler om naboklager som kommer kommunen i hende i forbindelse med de kommunale utleieboligene. Disse klagen kan således komme fra privatpersoner som ikke bor i kommunale boliger og ikke har en formell klagerett etter et vedtak, men der *Forvaltning og koordinering* må håndtere klagen for å søke løsninger mot et best mulig bomiljø for alle parter. Klage på vedtak og en naboklage er således to ulike ting».

opplevd som krenkende av brukerne, jf. revisjonens rapport fra 2019¹⁰⁹, så har det ikke fremkommet tilsvarende kritikk fra brukerne når det gjelder søknadsprosessen for kommunal bolig.

På *Veiviseren.no*¹¹⁰ vises det til ulike metoder for brukermedvirkning, men revisjonen oppfatter at disse kun delvis løser de nasjonale utfordringene som det ble vist til i *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* rundt det å finne gode modeller for reell brukermedvirkning. Ideelt sett bør kommunen jevnlig gjennomføre brukerundersøkelser hvor beboerne gir uttrykk for hvilke dimensjoner ved tjenesten som er viktige samt hvor tilfredse de er langs disse dimensjonene. Gode kvantitativt orienterte brukerundersøkelser på det boligsosiale feltet som faktisk bidrar til å utvikle tjenestene og til å styrke dialogen med brukerne, har imidlertid vist seg vanskelige å designe, og *Helse og mestrings* erfaring med brukerundersøkelse på feltet rus og psykisk helse er også som vi så i avsnitt 3.3.2 blandet (blant annet på grunn av lav svarprosent).

Med utgangspunkt i *Helse og mestrings* egen erfaring med kvantitativt orienterte brukerundersøkelser på det boligsosiale feltet¹¹¹, revisjonens intervjuer med bruker- og pårørendeorganisasjonene samt oppslag i Fædrelandsvennen i begynnelsen av april 2021 om møtet mellom kommunen og pårørende til psykisk utviklingshemmede, jf. avsnitt 3.4 over, oppfatter revisjonen det på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune i dag vil være mer hensiktsmessig å få innspill fra brukerne / bruker- og pårørendeorganisasjonene om hvordan brukerdialogen og -involveringen kan styrkes samt om hva som er viktig for brukerne, enn å gjennomføre kvantitativt orienterte brukerundersøkelser hvor kommunen på forhånd selv har bestemt hvilke dimensjoner som skal vurderes.¹¹² Revisjonen viser her blant annet til innspillet til ProLAR, jf. avsnitt 3.4.2 over:

Vi kunne ønske oss mere brukerundersøkelser og brukermedvirkning inn i arbeid med bolig. Vi ønsker oss gjennomføring av brukerundersøkelser (gjør i samarbeid med organisasjonene og ikke gjennomført av ansatte i boligene) i de kommunale boligene for rus og psykisk helse. [...]

Revisjonen legger her til at det på *Veiviseren.no* pekes på at kvalitativt orienterte / utforskende metodeverktøy for innsamling og dokumentasjon av brukeres erfaringer, kan være interessante for kommunene å prøve ut på det boligsosiale feltet¹¹³. Merk at en slik tilnærming er i tråd med tilnærmingen i og erfaringen fra satsingen *Flere i arbeid* (som tidligere gikk under navnet *Oppgaveutvalget*), hvor brukeres erfaringer har blitt tillagt stor vekt i arbeidet med innrettingen av kommunens tiltak:

¹⁰⁹ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Brukerstyrt-personlig-assistanse-i-Kristiansand-kommune.pdf>, avsnitt 4.4.1, side 72-74.

¹¹⁰ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/metoder-for-brukermedvirkning>.

¹¹¹ Revisjonen tar i denne rapporten ikke stilling til innrettingen av brukerundersøkelser på andre områder innenfor *Helse og mestring*.

¹¹² Revisjonen viser her til kapittel 2 om revisjonskriterier og spesielt omtalen av såkalt samskaping i avsnitt 2.5.

¹¹³ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/metoder-for-brukermedvirkning>. Merk at resultatene fra utforskende / kvalitativt orienterte brukerundersøkelser i andre omgang kan danne grunnlaget for mer treffsikre og relevante kvantitativt orienterte brukerundersøkelser.

Brukermedvirkning

Oppgaveutvalget hadde gode erfaringer med å involvere personer med brukererfaring på ulike måter. De ulike brukerstemmene bør involveres i videre arbeid. Det kan med fordel fortsatt skje ved hjelp av utforskende medvirkningsmetoder, og det bør legges til rette for samskappingsprosesser.¹¹⁴

Revisjonen understreker i tillegg at brukerinformasjonen som *Nye mønstre* allerede har opparbeidet seg når det gjelder barnefamilier, jf. avsnitt 3.5.3 over, vil være særlig egnet for samskappingsprosesser på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune.

4.2.2 Systemnivå: Systematisk medvirkning fra bruker- og pårørendeorganisasjoner

Et annet underpunkt i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* under tiltaket *Styrke brukermidvirkningen* er «*Sikre systematisk medvirkning fra bruker- og pårørendeorganisasjoner på gruppe- og systemnivå*». På *Veiviseren.no* kan man lese at

Brukermedvirkning på systemnivå handler om at brukere inngår i et likeverdig samarbeid med tjenesteapparatet og er aktivt deltakende i planleggings- og beslutningsprosesser fra start til mål.¹¹⁵

Vi så i avsnitt 3.4.1 over at kommunen før kommunesammenslåingen og koronaepidemien hadde jevnlige møter med organisasjonene som var i kontakt med beboere i kommunens bemannede boliger på rus og psykisk helsefeltet. Det var også slik at bruker- og pårørendeorganisasjoner på rus og psykisk helsefeltet deltok aktivt ved utarbeidelsen av *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*.

Revisjonen bemerker at involveringen fra brukerorganisasjoner bør videreføres når arbeidet med ny boligsosial handlingsplan påbegynnes, og når koronaepidemien er kommet under kontroll i kjølvannet av vaksinerings, bør møter med organisasjoner hvor det boligsosiale arbeidet er tema, gjenopptas. Kommunen må selv vurdere om dette arbeidet eventuelt kan ses i sammenheng med møtene som kommunalsjefområdet *Livsmestring* har med organisasjonene.

Revisjonen er enig med *Helse og mestring* i at vanskeligstilte på boligmarkedet er en heterogen gruppe, og at det ikke finnes en entydig bruker- eller pårørendeorganisasjon for denne gruppen. Vi legger til at dette innebærer at fokus på brukermidvirkning på individnivå blir ekstra viktig. Samtidig bemerker vi at organisasjoner for funksjonshemmede, herunder pårørendeorganisasjoner for utviklingshemmede, også bør involveres på systemnivå i kommunens boligsosiale arbeid, jf. revisjonens intervjuer i avsnitt 3.4 og *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-2024)*, hvor et av tiltakene er å «skaffe mer kunnskap om bosituasjonen for utviklingshemmede» (s. 30). Organisasjoner for funksjonshemmede bør således også inkluderes i arbeidet med ny boligsosial handlingsplan i Kristiansand kommune. Utvalget *Rådet for funksjonshemmede*, som er et lovpålagt kommunalt råd, bidrar for øvrig til

¹¹⁴ Se Bystyremelding for «Flere i arbeid». Kommunedirektørens vurdering av oppgaveutvalgets rapport., s. 13, jf. <https://opengov.360online.com/Meetings/krsand/Meetings/Details/201721?agendaItemId=202460>.

¹¹⁵ Se <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermidvirkning/brukermidvirkning>.

at representanter for funksjonshemmede i Kristiansand kommune får tatt opp saker de er opptatt av og deltatt i kommunale prosesser på systemnivå.¹¹⁶

4.2.3 Vurdere bruk av erfaringskonsulenter

Et tredje underpunkt under tiltaket *Styrke brukermedvirkningen* i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* var «Vurdere bruk av erfaringskonsulenter». På *Veiviseren.no* kan man lese at

Erfaringskonsulenter eller ansatte med brukererfaring er ansatt på grunn av sin egen erfaring fra de tjenestene som han eller hun ansettes i. Intensjonen er å bringe bruker- og pårørende erfaringene inn i tjenestene, slik at dette perspektivet ivaretas i arbeidet med brukere. Dette handler både om å gi fagmiljøet et større tilfang av kunnskap, og det kan sikre at brukeres rettigheter systematisk blir ivaretatt etter intensjonene.¹¹⁷

Vi har sett i avsnitt 3.4.1 at kommunen prøvde ut denne ordningen i planperioden. På den ene siden viste seg at det også for erfaringskonsulenter var vanskelig å komme i posisjon til enkelte av brukerne, og at man på dette området ikke oppnådde den effekten man hadde håpet. *Helse og mestring* viser samtidig til at erfaringene på andre områder var gode og at ordningen har en positiv innvirkning på utviklingen av tjenestene. Erfaringene fra norske kommuner og spesialisthelsetjenester synes også å indikere at det kan være krevende å få dette tiltaket til å fungere på en måte som er tilfredsstillende både for kommunen / spesialisthelsetjenesten og for erfaringskonsulenten selv.¹¹⁸ Styreleder i *Erfaringssentrum*, som er en interesseorganisasjon for erfaringskonsulenter, understreker samtidig at

Om man skal satse på noe, må man gå helhjertet inn. Dersom kommunene virkelig vil prioritere brukerstemmen og få brukerperspektivet inn i tjenestene, så kan de det. Mange kommuner har råd til det, hvis de tør å tenke nytt og være litt spenstige. [...] Han mener at det å ansette erfaringskonsulenter forplikter.¹¹⁹

Revisjonen konkluderer her med at kommunen har prøvd ut ordningen med erfaringskonsulent i tråd med tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*. Ordningen synes å ha potensial for å bringe bruker- og pårørende erfaringene inn i tjenestene, men det er opp til kommunen å vurdere om man fremover vil prioritere denne ordningen i arbeidet med å styrke brukermedvirkningen i det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune. Kommunen oppgir at det i dag har i flere tjenester i dag er ansatt erfaringskonsulenter, at kommunen ønsker å legge til rette for også denne typen brukermedvirkning, og at dette har en positiv innvirkning på utviklingen av tjenestene.

Revisjonen legger her til at *Veiviseren.no* også viser til at såkalt «likepersonsarbeid», som baserer seg på likhet og likeverdighet mellom mennesker som har felles erfaring-

¹¹⁶ Se Sak 3/21 *Hvilke saker ønsker rådet å arbeide ekstra med i 2021?* for en oversikt over hva Rådet for funksjonshemmede er særlig opptatt av i 2021, jf. (<https://opengov.360online.com/Meetings/KRSAND/Meetings/Details/665891?agendaItemId=203955>).

¹¹⁷ Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/metoder-for-brukermedvirkning>.

¹¹⁸ Se eksempelvis <https://erfaringskompetanse.no/nyheter/erfaringskonsulent-en-talmodighetsprøve/> og artikkelen *Erfaringskonsulent – en tålmodighetsprøve*.

¹¹⁹ Se <https://www.napha.no/content/23277/erfaringskonsulent-mot-ukjent-mal>.

er, og som gjerne er et supplement til offentlige tjenester, kan forstås som en metode for brukermedvirkning på individnivå¹²⁰. Vi har sett i avsnitt 3.4.3 over at A-Larm spilte inn at de oppfatter at man kan få mer smidige og brukerorienterte løsninger i samarbeid med frivillige / ideelle organisasjoner som tilbyr likepersonsarbeid. A-Larm pekte på at de har særlig gode erfaringer med en ordning for en-til-en-oppfølgning av personer med rusutfordringer hele døgnet hvor det ansettes mentorer / likepersoner i 10 pst. stillinger. Det ble her vist til NORCE-rapporten *Likemannstjeneste i Stavanger*¹²¹ fra 2019. Bolig nevnes ikke blant områdene hvor deltagerne har hatt størst behov for støtte fra en likemann i NORCE-rapporten, men revisjonen bemerker likevel at kommunen bør vurdere om likepersonsarbeid i enkelte tilfeller kan være et positivt bidrag inn i tilfriskningsprosesser og slik kan styrke boevnen til beboere med utfordringer innen rus og psykisk helse.

4.2.4 Brukerorientering av tjenester: Vektlegge «Recovery»-orientert praksis og samskaping

Det fjerde og siste punktet under tiltaket *Styrke brukermedvirkningen i Boligsosial handlingsplan 2017-2020* er «Styrke "Recovery"-orientert praksis». I avsnitt 1.4 i denne rapporten ble imidlertid denne forvaltningsrevisjonen av det boligsosiale feltet avgrenset mot tjenester som skal bidra til å mestre boforholdet, og da særlig mot tjenesteproduksjonen innenfor kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmebaserte tjenester og rehabilitering*. Samtidig er det klart at brukerorientering og brukermedvirkning i forbindelse med kommunale tjenester som skal bidra til å mestre boforholdet, vil være en sentral del av bildet når det gjelder brukerperspektivet på det boligsosiale feltet.¹²²

På generelt grunnlag bemerker revisjonen at dersom man ønsker å vektlegge brukerorientering av og brukermedvirkning i *Helse og mestrings* kommunale tjenester (utførersiden) på det boligsosiale feltet, så synes et *Recovery*-orientert verdigrunnlag, som innebærer å ha tro på at alle mennesker har iboende ressurser og styrker, å være sentralt. I de tilfellene hvor det først og fremst handler om praktisk hjelp snarere enn om tilfriskningsprosesser, jf. *Nye Mønsters* arbeid med barnefamilier, vil en «Kommune 3.0»-tilnærming preget av såkalt samskaping, hvor kommunen tar i bruk randsoneene av det mulighetsrommet den har i hver enkelt sak, bidra positivt til brukerorientering og brukermedvirkning i tjenestene.

¹²⁰ Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/metoder-for-brukermedvirkning>.

¹²¹ Se <https://norce-research.bragelund.no/norce-research-xmlui/handle/11250/2621188?locale-attribute=en>. Kristiansand kommune har erfaring med likepersonsarbeid og mentorer fra Jegersberg gård.

¹²² Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/tjenesteapparatets-rolle-rundt-brukermedvirkning>. Her understrekes det at «tjenesteapparatet har et stort ansvar for å legge til rette for brukermedvirkning på individnivå. Det å få til god kommunikasjon og møte brukeren med anerkjennelse og respekt, skaper en god relasjon og gir muligheter for et konstruktivt samarbeid videre».

4.2.5 Andre ting som fremkom i intervjuene med bruker- og pårørendeorganisasjonene

Intervjuene revisjonen har gjennomført og tilbakemeldingene vi har fått fra bruker- og pårørendeorganisasjoner, jf. avsnitt 3.4 over, inneholder mye informasjon som vil være av interesse for kommunen i arbeidet med ny boligsosial handlingsplan.

Det fremkommer av innspill fra ProLAR og A-Larm at det ikke bare er funksjonshemmede, men også mange som selv har utfordringer med rus, som er utrygge og redde i de kommunale boligene og botilbudene de har blitt tildelt.¹²³ Dette er alvorlig og bidrar til å redusere muligheten for dem det gjelder til å komme ut av rusproblemene. Kommunen bør derfor vurdere tiltak som avhjelper situasjonen og som fremover bidrar til å unngå at slike situasjoner oppstår.

Revisjonen oppfatter at det her for det første er behov for å få bedre oversikt over situasjonen når det gjelder utrygghet / frykt i botilbudene for dem med utfordringer knyttet opp mot rus. En brukerundersøkelse som, for å øke treffsikkerheten, er utformet i samarbeid med organisasjonene og som har en utforskende innretning, jf. avsnitt 4.2.1 over, kan bidra til å samle inn relevant informasjon om situasjonen.

Det må understrekes at det ikke er tvil om at denne problematikken er svært kompleks, og den er heller ikke unik for Kristiansand kommune. Mulige løsninger så vidt revisjonen ser søkes langs flere spor:

- a) På kort sikt: Styrke bemanning på / oppfølging av eksisterende botilbud.¹²⁴
- b) På lengre sikt: Gjennomgå kommunens strategi når det gjelder samlokalisering av boliger for vanskeligstilte. A-Larm har som vi så i avsnitt 3.4.3 pekt på at boligmassen for målgruppen i vel stor grad er samlokalisert / lokalisert klyngevis¹²⁵ i Kristiansand kommune.

¹²³ Artikkelen «Lars» tør ikke bo i eget hjem», illustrerer denne problematikken aktualitet, selv om personen artikkelen omhandler ikke selv oppgir å ha utfordringer knyttet til rus. Merk at det heller ikke er oppgitt hvilken kommune saken i NRK-artikkelen er hentet fra (se <https://www.nrk.no/sorlandet/lars-har-krav-pa-hjelp-i-kommunal-bolig-men-tor-ikke-bo-der-1.15412640>).

¹²⁴ Merk at det her ikke ligger det en kritikk av arbeidet den enkelte ansatte gjør innenfor de rammene de har, og det er også klart at koronapandemien har gjort situasjonen svært krevende for ansatte i kommunen som leverer tjenester knyttet til rusmiljøet. I sin redegjørelse til Formannskapet tirsdag 23. februar 2020 understreket også direktøren for *Helse og mestring* at «det er helt fantastisk hvordan kolleger står oppreist i dette og leverer dag etter dag» i en krevende situasjon hvor «mange kolleger er slitne, og noen har nådd sin egen grense». Det er også slik at den materielle standarden på nødboligene i Kristiansand er høy sammenliknet med mange andre norske kommuner. Flere kommuner tilbyr faktisk fortsatt containere som nødboliger, jf. <https://www.nrk.no/sorlandet/stor-forskjell-pa-nodboliger-hvor-tror-du-det-koster-mest-a-bo-1.15332246>.

¹²⁵ Revisjonen viser her til *Veiviseren.no*, hvor man kan lese at «[...] Samlokalisering er utfordrende fordi erfaringene viser at de som klarer å slutte å bruke rusmidler kan bli uheldig påvirket ved å bo sammen med andre som ikke klarer det. Flere kommuner forsøker derfor nå å etablere spredte botilbud, for eksempel 2 boliger for seg selv for å unngå negativ påvirkning fra andre i samme målgruppe. Vi anbefaler, så langt det er mulig, individuelle løsninger både når det gjelder boligtyper og oppfølging. Enkelte kommuner velger å bygge 2 og 2 små eneboliger sammen. Noen kommuner har god erfaring med å bygge firemannsboliger der hver leilighet har egen inngang. De fleste rusavhengige som opplever bostedsløshet er en-person husholdninger. Ved valg av samlokaliserte boliger anbefaler vi ikke mer enn 6 boenheter [...]» (se <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/veileder-for-lokalisering-og-utforming-av-omsorgsbygg/4-ulike-brukergruppers-bo-og-aktivitetsbehov/personer-med-rusmiddelproblemer-eller-psykiske-lidelser>).

- c) Vurdere om en mer aktiv bruk av andre boligsosiale verktøy, eksempelvis *Housing First*¹²⁶, eventuelt i enkelte tilfeller kan bidra til å løse overnevnte utfordringer.

Det er videre verdt å merke seg at det både i ProLAR, A-Larm og Landsforeningen for pårørende innen Psykisk helses (LPP) innspill etterlyses rusfrie bofellesskap i Kristiansand kommune for tjenestemottakere som er ferdig i rusbehandling, som trenger et midlertidig rusfritt botilbud med tett oppfølging eller døgnbemanning, og som kan ha behov for å bruke medikamenter.¹²⁷ Revisjonen bemerker her først at det kan være utfordrende for kommunen å organisere slike rusfrie botilbud:

- For det første vil en person som leier en leilighet i et bofellesskap være beskyttet av husleieloven og ha rett til å låse døren til leiligheten og ikke slippe inn ansatte fra kommunen. Det vil følgelig kunne være vanskelig å oppdage rusmisbruk i disse botilbudene.
- For det andre vil det være vanskelig å håndheve nulltoleranse for rus i kommunale botilbud. I kommunens rapport *Prosjekt Brukerorientering - Boligsosialt utviklingsprogram* fra 2016 ble muligheten for å kreve nulltoleranse for rus og oppbevaring av rusmidler i den forstand at de som bryter dette, kan få utkastelse på dagen (samtidig som det gis det tilbud om annet bosted slik at leietaker ikke blir bostedsløs), vurdert. Kommuneadvokaten uttalte imidlertid at det kun er Namsmannen som kan gjennomføre tvangsfravikelse, ikke huseier selv, og huseier kan således ikke kaste noen ut av en leilighet på dagen som følge av rusbruk. Samtidig er det ifølge kommuneadvokaten slik at dersom det følger av husleiekontrakten at rusmiddelbruk ikke er tillatt, vil huseier kunne si at dette er et vesentlig mislighold som gir grunnlag for oppsigelse, og dermed for tvangsfravikelse når reglene for dette følges. Kommuneadvokaten uttalte videre at Kristiansand kommune ikke har anledning til å kreve at leietaker flytter til et annet botilbud i påvente av behandling hos Namsmannen. Begrunnelsen var at Kristiansand Kommune ikke har kompetanse til å utføre Namsmannens jobb, selv om kommunen kan tilby en annen bolig. Det finnes imidlertid en meget snever adgang til å bruke nødrettsbetraktninger, men da må det være direkte fare for liv eller alvorlig helseskade dersom leietaker blir værende, og ifølge kommuneadvokaten vil det sannsynligvis ikke være tilstrekkelig her at en annen person kan få tilbakefall til rus.

Eksempler fra andre kommuner viser samtidig at det er mulig å organisere botilbud som i utgangspunktet skal være rusfritt¹²⁸, men spørsmål om bruk av medikamenter

¹²⁶ *Housing First* er en modell for bosetting av personer som opplever bostedsløshet og har utfordringer knyttet til rus og / eller psykisk helse, jf. <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/housing-first-i-norge>, <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/fra-bostedslos-til-varig-bolig> og <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/housing-first-i-norge-sluttrapport>.

¹²⁷ Målgruppen det her er snakk om vil med andre ord ikke kvalifisere for inntak på Jegersberg Gård, hvor det stilles krav om rus- og medikamentfrihet (se <http://jegersberggaard.no/>).

¹²⁸ Se eksempelvis følgende eksempel fra Stavanger <https://rop.no/aktuelt/tilbyr-rusfrie-rehabiliteringsboliger>, hvor man blant annet kan lese at «M100 har nulltoleranse for rus, men beboerne mister ikke nødvendigvis boligen ved rusbruk. Stavanger kommune har retningslinjer for samarbeid med Helse Stavanger om brukere fra M100

synes å komplisere denne problematikken noe. Oppsummert har både ProLAR, A-Larm og Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP) spilt inn at det er behov for rusfrie botilbud for dem som er på vei ut av rusmisbruk, og kommunen bør vurdere om et slikt tiltak kan bidra til å øke måloppnåelsen både på det boligsosiale feltet og på rusfeltet.¹²⁹

4.3 P3: Overgang fra kommunal bolig til eie / leie privat

Problemstilling 3 i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er «I hvilken grad fungerer kommunale boliger som midlertidige løsninger på veien mot å etablere seg i det private leiemarkedet eller kjøpe egen bolig?». I Kontrollutvalgets vedtak i møtet 27. august, sak 40/20, ble spørsmålet om «midlertidighet» knyttet om mot kommunens anvendelse av Husbankens virkemidler.

4.3.1 Nærmere om såkalt «midlertidighet» og overgangen til eid eller privat leid bolig

Revisjonen bemerker innledningsvis at problematikken rundt «midlertidighet» kompliseres av at bostabilitet i flere tilfeller også vil være ønskelig for vanskeligstilte på boligmarkedet. I forskningsrapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*¹³⁰ (NTNU Samfunnsforskning, 2017) pekes det eksempelvis på at

Det er gjennomgående viktig for barnefamiliene å kunne oppleve stabilitet rundt boforholdet (s. vii). [...]

Strategien [Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014-2020] legger opp til en særlig innsats for barnefamilier og unge. De skal på den ene siden bo stabilt. Da kan kommunal bolig være et minst like godt alternativ som et usikkert privat alternativ. På den andre siden har det lenge vært en føring om at kommunale boliger som en hovedregel ikke skal være permanente, selv om det er vanlig å anse det å (kunne) bo på samme sted over lengre tid som en verdi i seg selv. Husbanken beskriv-

som gjør at reinnleggelser ikke må gå via ny vurderingsenhet. M100 samarbeider blant annet tett med Rogaland A-senter, hvor beboerne kan få akuttinnleggelse dersom de "sprekker". Beboerne kan også få reinnleggelse ved institusjon ved behov. – Målet er å hindre at "glippen" blir et tilbakefall. Nøkkelen til at tilbudet vårt fungerer er at brukerne ser at de kan få tidlig hjelp. De mister ikke boligen hvis de forteller oss om rusbruk, men de får den hjelpen de trenger». Dette prosjektet fra Stavanger omtales også på *Veiviseren.no*, jf. <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/m100-overgangsbolig-etter-langtidsbehandling>. Revisjonen legger her til at også Jegersberg Gård presenteres som et godt eksempel på *Veiviseren.no*.

¹²⁹ Revisjonen legger her til at utfordringer rundt utrygghet i kommunale boliger blant dem med utfordringer knyttet opp mot rus, i noen grad nok også kan ses i lys problematikken som kommunen tar opp i sin høringsuttalelse til forslag om ny boligsosial lov: «Kristiansand kommune har ved flere anledninger, også sammen med andre storbyer påpekt at det her vises til en brukergruppe med alvorlig psykisk lidelse, rusmiddelproblematikk og atferdsutfordringer som utfordrer samfunnsvernet. Dette er innbyggere som har stort behov for sammensatte og samtidige tjenester fra både spesialisthelsetjenesten og kommune. Brukergruppen har problemer med å benytte seg av frivillig bistand og behandling. Kommunene har ikke juridiske eller ressursmessige rammebetingelser til å gi denne målgruppen tilstrekkelig tilrettelagte og forsvarlige botilbud», jf. Formannskapssak 40/21 *Høringsuttalelse til forslag om ny lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet*, s. 6. (se <https://opengov.360online.com/Meetings/krsand/Meetings/Details/612631?agendaItemId=204767>)

¹³⁰ Se <https://samforsk.no/Publikasjoner/2018/Gjennomstr%C3%B8mming%20eller%20bostabilitet.pdf>. Merk at begrepet bostabilitet i rapporten handler både (i) om tiden man bor et sted, og (ii) om hvordan man har det mens man bor der (s. 13).

er dette som et dilemma. En annen måte å se det på er at det ligger et paradoks i strategien og i rådende idealer. Kommunale boliger skal helst ikke være varige, men man ønsker heller ikke utkastelser eller midlertidige boforhold. Kommunene må ta hensyn til bostabilitet på den siden og gjennomstrømming på den andre (s. 4).

I rapporten vises det videre til at bostabilitet ofte kan være viktig også for dem som har utfordringer med rus og psykisk helse og som har en ustabil livssituasjon, og det pekes på at bostabiliteten i Norge er lavere i leiemarkedet enn i eiermarkedet (s. 4). Det spørres om fokus på gjennomstrømming «er det beste for familiene eller for kommunene?», men det legges samtidig til at fokus på gjennomstrømming kan være hensiktsmessig med tanke på «innlåsningsmekanismer og kommunale boliger som fattigdomsfeller» (s. 5)¹³¹. Det er videre verdt å merke seg at

Det kan for øvrig se ut til at gjennomstrømming er til det bedre om man går fra kommunal bolig til selveid bolig, mens det å gå fra kommunal bolig til private utleieboliger ofte kan være en forverring (s. 6).

Relativt mange av familiene vi snakket med håper at de en dag skal kunne kjøpe sin egen bolig (s. vii).

Svaret på hvordan kommunene balanserer mellom hensyn til bostabilitet og hensynet til bolig som en knapp ressurs for flere, er at kommunene ser bort fra retningslinjer og idealer i en del tilfeller. De lar en del familier få bo over lengre tid selv om generelle føringer sier noe annet (s. viii).

Med dette utgangspunktet vil det i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ikke være hensiktsmessig å ha som utgangspunkt at kommunens hovedmål på det boligsosiale feltet bør være å *maksimere* gjennomstrømmingen av beboere i de kommunale boligene¹³². Det er også slik at et av tiltakene i *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi*

¹³¹ Merk at det i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* ikke snakkes om «gjennomstrømming», men om «sirkulasjon». Det pekes på at «Lav sirkulasjon kan henge sammen med at leietakere ikke har nok insentiver til å komme seg videre fra det kommunale leieforholdet. Leien er lavere enn i markedet for øvrig (det er ikke gjengs husleie), og kommunen har ikke vært aktiv nok som pådriver mot egen eid bolig, eller muligheter i det private leiemarkedet hvis brukerens behov og muligheter har endret seg» (s. 14-15).

I vedlegget til bystyresak 78/17 om gjengs leie ble det presisert at det eventuelt var vanskeligstilte som bor i det Kristiansand kommune har kalt «gjennomgangsboliger» som med fordel kunne ha høyere gjennomstrømming / sirkulasjon: «Det som er mest aktuelt dersom en ønsker ulike leieprinsipper for ulike kategorier boliger, er at gjengs leie-prinsippet gjelder for ordinære gjennomgangsboliger for vanskeligstilte fordi dette er boliger som også kan leies i det private markedet. Dette er også boliger som er ment som et midlertidig tilbud frem til man kan etablere seg i en mer varig bosituasjon og en lav husleie i den kommunale boligen kan gjøre det vanskeligere med en slik overgang. Det kan derimot være et annet prinsipp for fastsetting av husleie for type boliger som omsorgsboliger, bofellesskap og andre særlig til rettelagte boliger som ikke har et tilsvarende ordinært leiemarked.» (s. 17).

¹³² Eksempelvis vil altså en økning av husleien kunne bidra til å fjerne økonomiske insentiver til å leie subsidierte kommunale boliger, noe som igjen vil bidra til økt gjennomstrømming. I vedlegget til bystyresak 78/17 om gjengs leie ble det imidlertid blant annet pekt på at «NOVA henviser også til at det i hovedsak er personer med rusmiddelavhengighet og / eller psykiske lidelser som er bostedsløse. Dette er en prioritert gruppe til kommunale boliger. Dette er også en gruppe som i perioder opplever en ustabil livssituasjon som gjør det vanskelig å opprettholde boforhold. Målet for denne gruppen er å opprettholde boforholdet. De vil derfor i liten grad være i målgruppen en ønsker å treffe med gjengs leie som et insentiv» (s. 12).

I avsnitt 2.3 *Konsekvenser for kommunen ved innføring av gjengs leie* i overnevnte vedlegg til bystyresak 78/17, pekes de videre på uheldige bieffekter av å bruke en økning av leien i kommunale boliger som et middel for å øke gjennomstrømmingen: «I tillegg til en mulig økning av henvendelser til NAV som et resultat av en prisøkning, ser vi for oss at langt flere mennesker som fra før av er marginaliserte og i stor grad lever på stønad / statlige ytelser

for boligsosialt arbeid (2021–2024)¹³³, som lagt frem i desember 2020, er å «vurdere lengre minstetid på husleiekontrakter» (s. 17), noe som eventuelt nettopp vil øke leietakeres bostabilitet. Snarere bør kommunen etter revisjonens skjønn ha en bevisst tilnærming til at behovet for bostabilitet i noen saker bør vektlegges¹³⁴, samtidig som *verktøyene* som skal bidra til at mange vil kunne kjøpe bolig eller leie privat, i størst mulig grad bør utnyttes, jf. avsnitt 1.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, hvor revisjonen viser til tiltak i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* som har relevans for denne problematikken.¹³⁵

4.3.2 Eie bolig: Startlån i Kristiansand kommune

Vi så i avsnitt 1.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten at flere av tiltakene i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* understreker viktigheten av optimal bruk av Husbankens individrettede virkemidler. I denne handlingsplanen vises det også til at

Å øke graden av selveie også i grupper som har vært vanskeligstilt på boligmarkedet, bidrar til utjevning av sosioøkonomiske forhold. Dette er særlig viktig for barns oppvekstsvilkår (s. 13).

Videre ble *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*¹³⁶ lagt frem i desember 2020, jf. avsnitt 2.3 over, og *Mål 1* i den nye nasjonale strategien er nettopp at flere skal kunne eie egen bolig:

Mål 1: Flere skal kunne eie egen bolig:

- Prioritere startlån som verktøy for å hjelpe flere fra leie til eie.
- Prioritere startlån til barnefamilier.
- Hjelpe flere med utviklingshemming fra leie til eie ved hjelp av nye modeller.

[...] Det å eie egen bolig gir økonomisk trygghet. Denne økonomiske tryggheten går ofte i arv mellom generasjonene. Samtidig gjør det at så mange eier bolig i Norge, at formuen er fordelt på flere (s. 12).

i) STATUS STARTLÅN I KRISTIANSAND KOMMUNE

I avsnitt 3.2.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten gjennomgikk vi statistikk fra Husbanken når det gjelder Kristiansand kommunes bruk av startlånordningen. Vi så at mens Kristiansand kommune er blant kommunene i Norge som har flest innbyggere

vil få en enda trangere økonomi som vil påvirke livskvalitet på en negativ måte. En prisøkning vil kunne bidra til en negativ utvikling hva gjelder relativ og opplevd fattigdom for gruppa som bor i kommunal bolig» (s. 13-14). Bystyret vedtok for øvrig i sak 78/17 å ikke innføre gjengs leie for kommunale boliger.

¹³³ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdater-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf>.

¹³⁴ Det er i så måte verdt å nevne at både *Nye Mønstre, Flere i arbeid* og *Jegersberg Gård* i Kristiansand kommune legger vekt på at det å oppnå varige resultater, tar tid og krever systematisk oppfølging over tid.

¹³⁵ Med andre ord kan gjennomstrømming være et *effekt mål* (også kalt formål) på det boligsosiale feltet, det vil si noe man ønsker å oppnå, men *resultatmålene* bør på den annen side knyttes opp mot kommunens utnyttelse av Husbankens individrettede ordninger.

¹³⁶ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdater-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf>.

som får bostøtte, så indikerer Husbankens statistikk at andre kommuner bruker startlånordningen mer aktivt enn Kristiansand:

- I perioden 2017-2020 utbetalte Kristiansand kommune 434,1 mill. kr. i startlån. 23 andre kommuner og bydeler i Oslo utbetalte imidlertid mer i startlån i denne perioden. Merk at Arendal kommune, som hadde omtrent halvparten av innbyggertallet til gamle Kristiansand, utbetalte omtrent like mye i startlån som Kristiansand i perioden.
- Dersom man i stedet ser på antall startlån som ble gitt, så kommer Kristiansand kommune relativt sett bedre ut. I perioden 2017-2020 fikk 442 husstander i Kristiansand kommune startlån. 9 andre kommuner ga flere startlån i denne perioden. Igjen er det imidlertid verdt å merke seg at Arendal kommune ga omtrent like mange startlån som Kristiansand i perioden.
- Det var 173 andre kommuner / bydeler i Oslo som hadde høyere gjennomsnittlig utbetalt startlån i perioden 2017-2020, og andelen startlån av kjøpesum i perioden 2017-2020 var 68,8 pst. i Kristiansand kommune, mens den på landsbasis var 81,7 pst. Andelen samfinansierte startlån er samtidig høy i Kristiansand, mens andelen startlån som i perioden gikk til barnefamilier, var lavere enn landsgjennomsnittet.
- Husbanken stilte under årsmøtet med Kristiansand kommune i oktober 2020 spørsmål ved om Kristiansand kommune tar for lite risiko i forbindelse med tildeling av startlån, jf. avsnitt 3.1.3 i denne rapporten.

Vi legger her til at administrasjonen i presentasjon i Formannskapet i februar 2021 viste til at lav boligprisvekst og høye tapsandeler i Kristiansand kommune på salg av boliger 0-6 år etter kjøp, kan være et argument for å være særlig forsiktig med startlån i Kristiansand kommune. Revisjonen bemerker imidlertid at Arendal kommune, som de seneste årene altså har vært særlig proaktive i sin bruk av startlån, har omtrent samme utvikling i boligmarkedet og en enda høyere tapsandel enn Kristiansand kommune, jf. avsnitt 3.5.1 over. Samtidig oppgir Arendal kommune til revisjonen at tap på startlån i liten grad er et problem.

ii) HUSBANKEN OM HVORDAN STARTLÅNORDNINGEN KAN NÅ UT TIL FLEST MULIG

I en av Husbankens presentasjoner¹³⁷, som tabell 5 under tar utgangspunkt i, ble forskjellige forhold som kan bidra til at startlånordningen når ut til flest mulig av dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, gjennomgått:

¹³⁷ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/eie-forst>, presentasjon på Boligsosial lederkonferanse 25. oktober 2018.

Tabell 5 Husbanken om ulike tilnærminger for bruk av startlån

SITUASJON	TILNÆRMING	OPPFØLGING
<u>1. Kjøp:</u> Har betalingsevne – kan kjøpe nå.	Kjøper nå med startlån.	Informasjon.
<u>2. Motivasjon før kjøp:</u> Har betalingsevne – må ha støtte til å bli trygg på å velge kjøp (kan ha bodd i kommunal bolig i generasjoner).	Motiveres til kjøp, får tilbud om startlån.	Råd og veiledning. Støtte i prosessen.
<u>3. Oppfølging før kjøp:</u> Mangler betalingsevne – må øke / sikre inntekt eller nedbetale gjeld.	Motiveres til tiltak, startlån til kjøp senere.	Har behov for økonomisk tilrettelegging. Gjeldsrådgiving.
<u>4. Leie før eie:</u> Trenger hjelp til å komme i arbeid og få kontroll på liv og økonomi – stabilisere bosituasjon.	Leie før eie, med opsjon på kjøp etter avtalt periode.	Har behov for kontrakt med mulighet for kjøp og oppfølging fra kommunen.
<u>5. Eie først:</u> Barnefamilie med behov for stabil bolig raskt. Hjelp og støtte til å komme i jobb og bli økonomisk selvhjulpen. Familien har usikker betalingsevne nå, men har mulighet og motivasjon til å bli selvhjulpen på sikt.	Eie først, med støtte og oppfølging. Opsjon: kommunen kan kjøpe til opprinnelig kjøpesum minus nedskrevet tilskudd dersom det oppstår behov for å løse ut barnefamilien fra eierskapet.	Hjelp til kjøp. Tiltak for arbeid eller utdanning med mer. Tilpasset oppfølging. Boutgiftene (renter og felleskostnader) kan dekkes av NAV i perioder.

Kilde: Presentasjon Husbanken på Boligsosial lederkonferanse 25. oktober 2018.¹³⁸ Revisjonen har sammenstilt det som fremkom i den muntlige presentasjonen i tabellen over.

¹³⁸ Se <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/leie-og-kjop-av-bolig/eie-forst>, presentasjon på Boligsosial lederkonferanse 25. oktober 2018. Se også Husbankens seminar *Barna Først* i 2021 (<https://vimeo.com/537645164>).

Husbanken viste i nevnte presentasjon til at flere kan eie ved hjelp av startlån når potensialet som ligger i ordningen, utnyttetes. Det ble pekt på at startlånsordningen mulig-

- *Lang nedbetalingstid (inntil 50 år).*
- *Avdragsfrihet (inntil 8 år, i hovedsak dersom det skulle oppstå betalingsproblemer).*
- *Fastrente (inntil 20 år).*
- *Tilskudd (som reduserer risiko og boutgifter).*

Det vises i presentasjonen til et eksempel hvor en familie har 12.000 kroner i utgifter til husleie per måned. Forutsatt felleskostnader på 3.000 kroner per måned, vil familien ha igjen 9.000 kroner til renter og avdrag. Med dette beløpet kan familien faktisk betjene et startlån på 3.100.000 kroner, forutsatt fastrente de første 10 årene og 50 års nedbetalingstid.¹³⁹ Med kalkulasjonsrente¹⁴⁰ og 30 års nedbetalingstid vil man med 9.000 kroner per måned til renter og avdrag på den annen side ifølge Husbanken kun kunne betjene et lån på 1.450.000 kroner.

Det ble i Husbankens presentasjon videre skilt mellom forskjellige situasjoner som vanskeligstilte kan være i, og som krever økende grad av hjelp og støtte fra kommunen, jf. tabell 5 over. Det ble her lagt vekt på at «Eie først»-tankegangen¹⁴¹ blant annet tar utgangspunkt i atferdsteori som indikerer at motivasjonen for ikke å miste et gode man allerede har, er klart sterkere enn motivasjonen som følger av at man, under visse forutsetninger, eventuelt kan få tilgang til et gode en gang i fremtiden. Dette taler ifølge Husbanken for at det å eie en god bolig er en sterkere drivkraft for å holde livet på rett kjøll og skaffe seg fast inntekt gjennom arbeid enn muligheten for kanskje å få en god bolig hvis man klarer å være i jobb på sikt. «Eie først»-tankegangen avviker i så måte fra «Fra leie til eie»-tankegangen, idet «Eie først» fremstår som en mer proaktiv tilnærming som har større potensial til å bekjempe fattigdom enn «Fra leie til eie».

Samtidig ble det understreket at «Eie først»-ordningen fordrer et «sikkerhetsnett» i form av risikoreduserende tiltak som blant annet innbefatter individuelt tilpasset oppfølging. I tillegg til individuelt tilpasset oppfølging, ble det i Husbankens presentasjon lagt vekt på at hvis tap likevel oppstår, så vil tapsdeling med Husbanken være mulig i noen saker. Det ble videre pekt på at kommunen også kan få dekket tapet sitt i tapsfond, og dersom tapsfondet ikke er tilstrekkelig til å dekke oppstått tap, kan kommunen søke Husbanken om å få overført friske tilskuddsmidler til tapsfondet.¹⁴² Revisjonen legger her til at man i *Handlingsplan for Bolig for velferd 2018-2020* (Revidert feb-

¹³⁹ Dette legges her til grunn 3.000 kroner i fellesutgifter, 5.630 kroner i renter og 3.370 kroner i avdrag, til sammen 12.000 kr.

¹⁴⁰ Kalkulasjonsrente er ifølge Husbanken en rentesats som benyttes til beregning av betjeningsevne ved valg av flytende rente. Kalkulasjonsrenten tar høyde for fremtidige renteøkninger på startlånet.

¹⁴¹ «Eie først» forstås i *Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)* som en strategi for å bekjempe lavinntekt i barnefamilier samt for å motvirke at lavinntekt videreføres til neste generasjon, jf. s. 40-51 i strategien (se https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf).

¹⁴² *Helse og mestring* har i høringsperioden pekt på at når det gjelder mulighet til å få overført friske tilskuddsmidler til tapsfondet, så er «tilskuddsmidlene fra 2020 overført til kommunens rammetilskudd, slik at denne muligheten er således borte». Husbanken bemerker i kommunikasjon med revisjonen at «Fra 2020 ble tilskuddsmidlene overført direkte til kommunene i dere rammefinansiering. Husbanken oppfordrer til å sette av tilstrekkelig med midler til tapsfondet».

ruar 2020)¹⁴³, under Tiltak 2 *Tilrettelegge for at vanskeligstilte barnefamilier bor i egnet bolig*, Punkt 10 *Tilbakekjøpsavtaler for barnefamilier som kjøper bolig*, kan lese at

Hensikten med at flere barnefamilier skal kunne kjøpe sin egen bolig er å skape en trygg og stabil situasjon for familien. Det er viktig at kommunen forhindrer at familier settes i uhåndterlige eiersituasjoner, eksempelvis knyttet til gjeld. Dersom en familie som kjøper bolig ved hjelp av startlån etter hvert får problemer med å mestre eierforholdet, må kommunen ha strategier for å enten løse ut familien fra eierskapet eller hjelpe familien til å håndtere eierskapet. Dette kan for eksempel skje ved at startlånets nedbetalingstid tilpasses familiens betjeningsevne. Kommunen kan også ha en opsjon på å kjøpe boligen av familien til samme pris som familien kjøpte boligen for, dersom fortsatt eie ikke er mulig / ønskelig (s. 7).

Og i *Tiltaksplan for Bolig for velferd 2018-2020* (Revidert februar 2020)¹⁴⁴, kan man under Tiltak 2 *Tilrettelegge for at vanskeligstilte barnefamilier bor i egnet bolig*, lese at det legges opp til at kommunene skal kunne

Trygge situasjonen til familier som kjøper bolig ved mulighet for bistand til å håndtere eiersituasjonen eller mulighet til å løses ut av den. Husbankens virkemidler kan benyttes slik at kommunene kan løse ut boligeiere i vanskeligheter, og familiene kan fortsette boforholdet som leietakere (s. 8).

iii) TILNÆRMING TIL STARTLÅN I KRISTIANSAND KOMMUNE¹⁴⁵

Kristiansand kommune gir i utgangspunktet ikke startlån til søkere som har tidsbegrensede arbeidsinntekter eller midlertidige ytelser fra NAV. Årsaken til dette er at midlertidige inntekter gjør det vanskelig å beregne fremtidig betjeningsevne.

Nedbetalingstid:

På spørsmål fra revisjonen har kommunen svart at man i Kristiansand frem til nå har brukt inntil 35 års nedbetalingstid for startlånene, og at man har foreløpig vurdert 50 års nedbetalingstid som en lite hensiktsmessig løsning. Den månedlige låneutgiften reduseres ifølge kommunen lite ved å strekke lånet med 15 år ekstra, samtidig som det etter kommunens vurdering øker låntakers risiko, da det tar svært lang tid før man får opparbeidet egenkapital (og dermed sikkerhet) i boligen gjennom avdragsbetalingen. Kommunen oppgir at dette har vært en viktig vurdering i Kristiansand, da boligprisutviklingen her har vært svak sett i forhold til de fleste andre større kommuner. Det er også slik at lang nedbetalingstid reduserer det økonomiske handlingsrommet ved midlertidige betalingsvansker fordi effekten av en eventuell avdragsfrihet blir mindre.

Kommunen viste videre til at søkere som får innvilget startlån med nedbetalingstid på mer enn 25 år, normalt har en økonomi som tilsier at de ikke vil kunne få innvilget grunnfinansiering i banken. Disse søkerne vil få tilbud om fullfinansiering fra kommunen. Samfinansieringen med bankene innebærer etter kommunens vurdering ingen be-

¹⁴³ Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/statlige-foringer-og-retningslinjer/strategier-statlige-prioriteringer/bolig-for-velferd> under «Vedlegg».

¹⁴⁴ Se <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/statlige-foringer-og-retningslinjer/strategier-statlige-prioriteringer/bolig-for-velferd> under «Vedlegg».

¹⁴⁵ Revisjonen har her også innarbeidet enkelte poenger fra gamle Kristiansand kommunes *Sluttrapport – Prosjekt Eie et hjem (leie til eie)*, Boligsosialt utviklingsprogram, 2017.

grensninger for startlånordningen, men bidrar til at kommunens utlån (og tilhørende innlån fra Husbanken), ikke blir høyere enn nødvendig.

Avdragsfrihet:

Når det gjelder avdragsfrihet, så forutsetter kommunen i utgangspunktet at søker må kunne betale både renter og avdrag før det kan innvilges startlån, og kommunen innvilger dermed ikke lån med avdragsutsettelse til kjøp av bolig. Avdragsutsettelse er et verktøy kommunen bruker for løpende lån der låntaker får forbigående betalingsproblemer, og vil da normalt kunne innvilges for en kortere periode på 1-6 måneder. Et av argumentene for å ikke innvilge lån med avdragsutsettelse er det samme som ved lang nedbetalingstid: boligen vil være fullfinansiert (overbelånt når omkostningene tas med) så lenge det ikke betales avdrag og prisene ikke stiger, jf. situasjonen på boligmarkedet i Kristiansand. Kommunen peker i tillegg på at et annet argument er at avdragsfrihet som et verktøy kommunen skal kunne bruke dersom det oppstår problemer i lånets nedbetalingstid, allerede vil være brukt.

I Kristiansand kommunes rapport *Prosjekt Eie et hjem (leie til eie)* fra 2017 pekes det samtidig på at en avdragsfri periode i startfasen av låneforholdet for enkelte kan være hensiktsmessig dersom det kan dokumenteres / sannsynliggjøres at låntaker senere vil få økt betjeningsevne. En avdragsfri periode gir også mulighet for raskere etablering i egen bolig i de tilfellene dette er viktig og nødvendig, eksempelvis av hensyn til barn i husstanden

Fastrente:

Kommunen oppgir at fastrente brukes en del i saker hvor det er nødvendig å sikre søker mot en eventuell renteoppgang i perioden før en forventet inntektsøkning / utgiftsreduksjon. Et typisk eksempel kan være en barnefamilie med stort boligetableringsbehov der økonomien i dag er svak, samtidig som utsiktene frem i tid ser bedre ut og det er en forventning om høyere inntekt / nedbetaling av gjeld osv. Kommunen oppgir at renten da bindes for 3, 5 eller 10 år, avhengig av forventningene til søkers økonomi.

Tilskudd:

Denne ordningen oppgir kommunen å bruke aktivt. Ordningen hjelper ifølge kommunen mange søkere som ellers ikke ville kunne kjøpt seg bolig. Tilskudd innvilges til søkere med varig lav inntekt som er avhengig av tilskudd for å kunne realisere et eventuelt boligkjøp. Normalt vil dette ifølge kommunen gjelde enslige uføretrygdde med eller uten barn.

Frarådingsplikt

I Kristiansand kommunes rapport *Prosjekt Eie et hjem (leie til eie)* kan man også lese at det følger direkte av finansavtaleloven § 47 at dersom långiver før låneavtale inngås med en forbruker - eller lånet utbetales til forbrukeren - må anta at økonomisk evne eller andre forhold på låntakers side tilsier at han alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet, skal långiver skriftlig underrette låntaker om dette. Bestemmelsen er gitt av hensyn til forbruker. Den skal sikre at enkeltaktører ikke eksponerer seg for større risiko enn de har økonomisk evne til å bære og at de ikke kjøper en bolig de ikke har råd til å finansiere på sikt. Etter finansavtaleloven § 47 har långiver en plikt til å fraråde.

iv) REVISJONENS KOMMENTARER

Generelt fremstår Kristiansand kommunes tilnærming til og håndtering av startlån som systematisk og kompetent. Revisjonens gjennomgang tyder på at kommunen gjør en grundig jobb med søknader om startlån, samt at kommunen er bevisst på at vanskeligstilte på boligmarkedet kan komme i en uhåndterlig gjeldssituasjon i etterkant av boligkjøp hvis de kjøper en bolig de ikke har råd til å finansiere på sikt. Spørsmålet når det gjelder Kristiansand kommunes håndtering og bruk av startlånordningen er således *ikke* om kommunen mangler prosedyrer, struktur og systematikk, og derfor tildeler startlån på sviktende grunnlag. Også den organisasjonsmessige plasseringen av startlån i avdeling for *Bolig- og tjenestetildeling* på kommunalsjefområdet *Forvaltning og koordinering*, fremstår som hensiktsmessig.

Snarere er spørsmålet om kommunen med dagens praksis får tatt ut potensialet som ligger i startlånordningen for at vanskeligstilte på boligmarkedet – som ifølge SSBs definisjon nødvendigvis vil være lavinntektshusholdninger, jf. avsnitt 3.2.1 over – skal få mulighet til å eie egen bolig, jf. mål 1 i *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021-2024)*. Som vi har sett, vil dette være viktig i kampen mot fattigdom og for å unngå at lavinntekt går i arv, samtidig som det vil være et viktig bidrag til økt gjennomstrømming i den kommunale boligmassen.

Statistikk som sammenlikner Kristiansand kommunes bruk av startlånordningen med andre kommuner, indikerer samtidig at det er potensial for en mer proaktiv bruk av startlånordningen i Kristiansand kommune. Kommunen påpeker selv dette både i presentasjon i Formannskapet i februar 2021¹⁴⁶ og i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*¹⁴⁷. Revisjonen stiller i så måte følgende spørsmål: Realiseres startlånordningens potensial for *sosial utjevning*¹⁴⁸ og for *økt gjennomstrømming* i de kommunale boligene i Kristiansand kommune?¹⁴⁹

a) Bruk av potensial i startlån:

- *Nedbetalingstid:* Mens Husbanken tillater nedbetalingstid på opptil 50 år, og kommuner som Bærum gir startlån med 50 års nedbetalingstid fordi dette øker mulighetene for låntaker til å finne en egnet bolig, så gir ikke Kristiansand kommune mer en 35 års nedbetalingstid på startlån. Revisjonen oppfatter at kommunens begrunnelse knyttet opp mot lav prisvekst i boligmarkedet, noe som igjen betyr at egenkapital i første omgang må bygges opp gjennom innbetaling av avdrag, isolert sett er rimelig.
- *Avdragsfrihet:* Kristiansand kommunes tilnærming til avdragsfrihet synes å være i tråd med andre kommuners praksis. Lav prisvekst i boligmarkedet i Kristi-

¹⁴⁶ Se avsnitt 3.5.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, hvor det refereres fra møtet i Formannskapet i februar 2021.

¹⁴⁷ I *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* kan man som nevnt lese at «kommunen har ikke vært aktiv nok som pådriver mot egen eid bolig, [...]» (s. 15). Revisjonen legger samtidig til at utbetalingen av startlån i Kristiansand kommune økte markert i perioden 2016-2019, men at den falt i 2020, jf. avsnitt 3.2.3.

¹⁴⁸ Det legges som vi har sett stadig i økende vekt på sammenhengen mellom bekjempelse av fattigdom / lavinntekt (og at fattigdom går i arv), marginaliseringsprosesser og eie av egen bolig, jf. den nye nasjonale strategien for bekjempelse av lavinntekt, den nye nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet og Husbanken vektlegging av «Eie først» og «Barna først».

¹⁴⁹ Se avsnitt 3.5.3 for kommunens egne innspill til hvordan hindringer for å kjøpe bolig, kan overvinnes.

ansand innebærer som nevnt også at egenkapital i første omgang bygges opp nettopp gjennom innbetaling av avdrag.

Revisjonen bemerker samtidig at avdragsfrihet i startfasen synes å være en forutsetning for «Eie først»-modellen, jf. avsnitt 2.3 over, idet sosialhjelp ikke kan gå til å opparbeide seg verdier / formue.

- *Fastrente*: Kommunen oppgir at fastrente brukes for å sikre søker mot en eventuell renteoppgang. Revisjonen bemerker her at Husbanken i samtale med revisjonen¹⁵⁰ understreker at fastrente som verktøy i det boligsosiale arbeidet ikke bare har som funksjon å sikre søker mot eventuell renteoppgang (i så fall er det ingen forskjell mellom kommunen som aktør på det boligsosiale feltet og en ordinær privat bank. Startlånordningen handler imidlertid blant annet også om utjevne levekårsforskjeller, redusere lavinntekt og bidra til at lavinntekt ikke går i arv¹⁵¹), men også å ta ut potensialet som ligger i startlånordningen når det gjelder lånebeløp. Forhold på det lokale boligmarkedet, eksempelvis lav boligprisvekst, må imidlertid selvsagt tas i betraktning når eventuelt lånebeløp bestemmes.

Alt i alt oppfatter revisjonen at det at Kristiansand kommune ikke bruker hele mulighetsrommet som ligger i startlånordningen (50 års nedbetalingstid etc.), begrunnes på en rimelig måte, nemlig med spesielle forhold ved boligmarkedet i Kristiansand kommune (lav boligprisvekst etc.) som bidrar til at risikoen for tap, øker. Det er også slik at norske kommuner, i tråd med Kristiansand kommunes praksis, i utgangspunktet legger til grunn at startlån forutsetter fast inntekt eller trygd for minst en av familiemedlemmene.

b) *Eie først*:

Revisjonen oppfatter likevel at det, i samarbeid med *Nye mønstre*, det i enkelte tilfeller likevel bør være mulig for *Forvaltning og koordinering* å gi startlån som kommer inn under «Eie først»-tankegangen, hvor barnefamilier som har usikker betjeningsevne nå, men som har mulighet og motivasjon til å bli selvhjulpne på sikt, får startlån, jf. avsnitt 2.3 over¹⁵²:

¹⁵⁰ Revisjonen har vært i dialog med arrangørene av Husbankens seminar *Eie først – Boligeie som vei ut av lavinntekt* 15. april 2021 (se <https://vimeo.com/537645164>).

¹⁵¹ I *NOU 2011:15 Rom for alle* understrekes det at «Boligpolitikken må i større grad forhindre boligproblemer og styrke den enkeltes mulighet til å skaffe seg, og opprettholde, en tilfredsstillende bosituasjon. Boligpolitikken må også i større grad benyttes som virkemiddel for fattigdomsbekjempelse og sosial inkludering. En sosialt innrettet boligpolitikk er avgjørende for at målene i velferdspolitikken nås» (s. 30).

¹⁵² På Husbankens seminar *Barna Først - Boligeie som vei ut av fattigdom* 16. april 2021 oppga Bærum kommune at «Alle de 13 første familiene som fikk startlån, mottok supplerende sosialhjelp på søknadstidspunkt. Kommunen har sett at startlån til bolig kan fungere som et virkemiddel i seg selv for å bli økonomisk selvhjulpne». Bærum kommune pekte på at en kartlegging de nevnte 13 familiene viste at 12 familier var blitt økonomisk selvhjulpne, at 10 familier fortsatt eide leiligheten og at 9 familier oppga lønn som hovedinntekt. I april 2021 hadde 36 familier fått kjøpe bolig gjennom prosjektet «Barn bor bra i Bærum» (se <https://vimeo.com/537645164> og <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/barn-bor-bra-i-baerum>). Se også rapporten *Eie først – Barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvaliteten i lavinntektsfamilier?*, hvor det blant annet pekes på at bosituasjonen kan være til hinder for foreldrenes overgang til arbeid / aktivitet (se <https://www.sintefbok.no/book/index/1278/eie-foerst-barna-foerst-hvilken-betydning-har-selveid-bolig-for-livskvaliteten-i-lavinntektsfamilier>).

[...] I denne modellen [Eie først] blir startlån gitt av kommunen, og lånet løper avdragsfritt så lenge familien er avhengig av støtte fra NAV. Dersom husstanden ikke er økonomisk selvhjulpen innen utløpet av avtalt avdragsfri periode for startlånet, har kommunen opsjon på å kjøpe boligen til verdien av lånet og et eventuelt nedskrevet tilskudd.

c) Risikoreduserende tiltak:

Videre er kommunen tydelige på at den har en frarådingsplikt i forbindelse med startlånsordningen. Samtidig har vi sett at det i den nye nasjonale strategien pekes på at risikoreduserende tiltak som tilbakekjøpsavtaler kan bidra til at flere får dratt nytte av ordningen. Revisjonen spør i så måte om flere kunne fått startlån i Kristiansand dersom kommunen hadde tatt i bruk et større spekter av risikoreduserende tiltak, for eksempel oppfølging (her gjør Nye mønstre allerede et viktig arbeid), opplæring i å sette opp budsjett, opsjon på tilbakekjøp av bolig, tapsdeling med Husbanken etc.?

Arendal kommune oppgir eksempelvis til revisjonen at

I forkant av innvilgelse av startlån blir økonomikurset «Hvor blir pengene dine av» gjennomført, og meglerhusene i Arendal var delaktige i kurset med veiledning i å finne en egnet bolig. Videre får deltakerne ansvar for eget budsjett. Etter kjøp av bolig har NAV Arendal oppfølgingskurset «Sjef i eget liv i dag og for fremtiden». Dette for å sikre oppfølging av økonomien slik at sjansene for å lykkes med å eie egen bolig, øker.

Også praktisk hjelp i kjøpsprosessen kan bidra til å redusere risikoen for at forhold som bidrar til at mottaker av startlån ikke klarer å betjene lånet, jf. avsnitt 3.5.3 over.

d) Kjennskap til startlånordningen:

Når Kristiansand kommune ut til alle som er aktuelle for startlånordningen? Kommunen har selv indikert at man kan gjøre mer for å informere og bevisstgjøre aktuelle målgrupper om ordningen. Arendal kommune oppgir eksempelvis at det har blitt informert om startlånordningen på voksenopplæringen samt at «alle våre veiledere som arbeider med mennesker med lav inntekt, skal være kjent med startlånordningen». Vi har også sett at funksjonshemmede og utviklingshemmede i Kristiansand er lite kjent med startlånordningen og at flere i disse gruppene blir overrasket over at de faktisk har mulighet til å kjøpe egen bolig, jf. avsnitt 3.5.2. Kommunen pekte også selv på at den har en jobb å gjøre når det gjelder å forankre disse strategiene om at psykisk utviklingshemmede i større grad enn det som er tilfellet i dag, bør eie leiligheten de bor i.

Revisjonen spør således om økt fokus på å sikre at startlånordningen er kjent både i de aktuelle målgruppene for ordningen og blant kommunens ansatte som jobber mot mennesker med lav inntekt, kan bidra til at flere vanskeligstilte på boligmarkedet kan få dra nytte av startlånordningen i Kristiansand kommune.

e) Oppsummert om startlånsordningen:

Oppsummert fremstår kommunens praktisering av startlånsordningen (krav til fast inntekt, vurderinger når det gjelder bruk av nedbetalingstid, avdragsfrihet etc.) isolert sett som godt begrunnet (det legges blant annet vekt på den spesielle situasjonen på boligmarkedet i Kristiansand kommune, hvor verdistigningen på boligene er klart lavere enn på Østlandet) og systematisk.

Revisjonen oppfatter samtidig at det i enkelte tilfeller bør være mulig å ta i bruk den mer proaktive «Eie først»-tankegangen i Kristiansand kommune. Vi spør også om flere vanskeligstilte som lever i lavinntekt i Kristiansand kommune, kunne dra nytte av startlånsordningen dersom kommunen i større grad tar i bruk mulighetsrommet når det gjelder risikoreduserende tiltak og satser systematisk på at både målgruppen og kommunens ansatte som møter innbyggere som lever i lavinntekt, har kjennskap til ordningen.

4.3.3 Leie bolig: bostøtte, kontraktstid og depositum

I *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)* kan man lese at

Leiemarkedet fungerer på flere måter godt. Det er et fleksibelt marked hvor boliger kan komme til og trekkes raskt ut ved behov. [...] Samtidig har leietakere generelt dårligere boforhold enn boligeiere. De bor trangere, har oftere fukt og råte i boligen sin, og opplever i større grad bomiljøet som dårlig. Mange leietakere opplever også bosituasjonen som ustabil fordi kontraktstiden er kort (s. 16).

I den nasjonale strategiens Vedlegg 2 *Boligmarkedet og lavinntektsgrupper* understrekes det at

Leieandelen er høyere jo lavere inntekt husholdningen har. Dette bidrar til at levekår jevnt over er dårligere i leiemarkedet (s. 6).

Og i forskningsrapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU Samfunnsforskning, 2017) pekes det på at

Det kan for øvrig se ut til at gjennomstrømming er til det bedre om man går fra kommunal bolig til selveid bolig, mens det å gå fra kommunal bolig til private utleieboliger ofte kan være en forverring (s. 6).

i)

Bostøtte er en viktig stønad for mange med lave inntekter og høye boutgifter. Formålet med bostøtten er å sikre en egnet bolig for personer med lave inntekter og høye boutgifter. Ordningen er rettighetsbasert og behovsprøvd¹⁵³. I dag er 9 av 10 bostøttmottakere leietakere.

I avsnitt 3.2.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, hvor vi gjennomgikk statistikk fra Husbanken, så vi at Kristiansand kommune er blant kommunene i Norge som både har flest innbyggere som får bostøtte og størst samlet utbetalt beløp i bostøtte. Det synes i så måte som om kommunen i stor grad drar nytte av ordningen i tråd med ordningens intensjon.

¹⁵³ Vi viser her til avsnitt 2.5 *Om universelle og målrettede / selektive tiltak og ordninger* i Agder Kommunerevisjons rapport *Vedvarende lavinntekt i barnefamilier i nye Kristiansand kommune* (se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/06/Forvaltningsrevisjon-2019-20-Vedvarende-lavinntekt-i-barnefamilier-i-Nye-Kristiansand.pdf>).

ii)

Vi har videre sett at et av tiltakene i *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024)*, under Mål 2 Leie skal være et trygt alternativ, er å «vurdere lengre minstetid på husleiekontrakter» (s. 16). I tråd med kommunens innspill i avsnitt 3.5.3, oppfatter revisjonen i så måte at det fremstår som hensiktsmessig at kommunen i samråd med Husbanken vurderer å utvide kontraktstiden for barnefamilier. Slik kan kontraktslengden i større grad tilpasses den enkelte barnefamilies behov.¹⁵⁴

iii)

Hovedmål 1, Innsatsområde 1.2, Hovedtiltak b) i *Boligsosial Handlingsplan 2017-2020* er «hjelp til å sikre gode boforhold i det private markedet», og det første tiltaket her er «Videreføre praksis knyttet til kommunal husleiegaranti – Vurdere behov for depositumsordninger». Innspillene til denne rapporten fra *Nye mønstre* indikerer at måloppnåelsen på det boligsosiale feltet i Kristiansand svekkes av at kommunen ikke har en depositumordning. *Nye mønstres* erfaringer tilsier at bruk av depositumslån i Kristiansand kommune ville øke vanskeligstilte familiers muligheter på det private leiemarkedet, både i forhold til å finne en egnet bolig, å oppnå bostabilitet og å finne bolig i foretrukket område. En ordning med depositumslån vil også være mindre stigmatiserende for leietaker fordi huseier da ikke får vite at det offentlige er involvert med støtte. For å styrke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet, bør kommunen følgelig vurdere å innføre en depositumordning.

4.4 P4: Forvaltningen av kommunens boligmasse

Problemstilling 4 i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er «I hvilken grad vedlikeholdes og forvaltes den kommunale boligmassen på en måte som bidrar til at verdien av boligmassen opprettholdes?». I møtet med kommunalsjefområdet *Eiendom* fremkom det at det å forvalte boligmassen i lys av målsetningene på det boligsosiale feltet, i tillegg til *vedlikehold* av eksisterende boligmasse, også innbefatter å *tilpasse* boligmassen til etterspørselen gjennom kjøp, salg, bygge nytt og bygge om.

Vi så i avsnitt 1.3 i innledningen at denne problemstillingen til dels kan ses i sammenheng med tiltaksmatrisen i *Boligsosial handlingsplan 2017-2020*, samtidig som forhold av organisatorisk og økonomisk karakter også spiller inn på handlingsrommet kommunen har når den forvalter boligmassen.

4.4.1 Vedlikehold og tilpasning av boligmassen på det boligsosiale feltet

i) OPPSUMMERING AV SITUASJONEN:

Gjennomgangen i avsnitt 3.6 over viser et relativt klart bilde når det gjelder forvaltningen av den kommunale boligmassen: i *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024* kan man lese at

¹⁵⁴ I rapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* konkluderes det med at «Argumentet med at 3-årige kontrakter gir mulighet for en sjekk av situasjonen og potensielt økt gjennomstrømming, mener vi ikke er nok. Arbeid med gjennomstrømming kan oppnås like bra ved økt oppfølging og jevnlig statussjekk av familiene» (s. 81).

[...] Situasjonen er forverret etter kommunesammenslåing og oppleves som kritisk hvor det for store deler av bygningsmassen ikke er midler til planlagt vedlikehold og ei heller tilstrekkelig midler til drift (bl.a. tilsyn).

[...] Den kommunale boligmassen er ikke tilstrekkelig tilpasset til brukergruppen og har til dels et betydelig vedlikeholdsetterlep. [...] Tilpasning av boligmassen er et langsiktig arbeid som også er avhengig av de økonomiske rammebetingelsene (s. 204-205).

I kommunalsjefområdet *Eiendom* og *Boligenhetens* presentasjoner i politiske utvalg og i intervjuer med revisjonen har det blitt presisert at

- For å innrette seg etter endring av regnskapsspråk (fra «God regnskapsskikk» til «God kommunal regnskapsskikk») gjorde Boligselskapet de siste årene betydelige kutt i driftsbudsjettet, noe som gikk utover vedlikeholdet av boligmassen. Det siste budsjettåret ble imidlertid videreført som ramme i inn kommunen da Kristiansand Boligselskap KF ble avviklet, og konsekvensen av det er at den kommunale boligmassen i 2020 fikk den dårligste budsjettammen man har hatt siden Boligselskapet ble opprettet i 2006. På toppen av dette kommer krav til effektivisering i kjølvannet av kommunesammenslåing, og *Eiendom* understreker at vedlikeholdsbudsjettet nå er på et nivå som over tid ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta verdiene i boligmassen.
- Basert på sammenlikninger med andre storbyer (nøkkeltallsbetraktninger som tar utgangspunkt i antall boliger og antall kvadratmeter), oppgir *Eiendom* at dersom verdiene i boligmassen skal opprettholdes, så er det behov for en økning på 22 millioner kroner per år til vedlikehold utover det som ligger i årlig ramme. Analyser som sammenlikner storbykommunene (ASSS-kommunene), bekrefter dette bildet: «Kristiansand kommune prioriterer eiendomsforvaltning relativt lavt. [...] Dette setter ressursene under sterkt press»¹⁵⁵. *Eiendom* peker også på at kommunen ikke er i nærheten av normal vedlikeholdsgrad i det private markedet, samtidig som en del av den gruppen med vanskeligstilte som kommunen er satt til å hjelpe, vil være mer krevende enn ordinære leietakere i det private markedet.
- I tillegg til å *vedlikeholde* eksisterende boligmasse, er det avgjørende for måloppnåelsen på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune at boligmassen *tilpasses* behovene til dem som i dag er vanskeligstilte på boligmarkedet. For å redusere tomgangsleie som følge av redusert etterspørsel etter fysisk tilrettelagte boliger (serviceboliger), selger kommunen et betydelig antall kommunale boliger. Samtidig har *Boligenheten* ikke hatt midler til å kjøpe nye boliger. Dette reduserer *Boligenhetens* muligheter til å tilpasse boligmassen, og det kommer frem i denne rapporten at det har bidratt til svekket måloppnåelse på det boligsosiale feltet, eksempelvis ved at kommunen ikke har kunnet selge boliger til barnefamilier for å nå nasjonale mål om at barnefamilier skal oppleve bostabili-

¹⁵⁵ Man kan også se på nettsidene til ASSS at Kristiansand kommune ligger «klart under nettverksgjennomsnittet» når det gjelder kommunens samlede netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning, jf. <https://www.ks.no/asss-hjem/asss-2020/artikler/nokkeltall-og-tjenesteprofil/kristiansand/eiendomsforvaltning-nokkeltall-og-tjenesteprofil/>.

tet og eie egen bolig. Situasjonen her var helt annerledes i perioden 2006-2019, da det var Kristiansand Boligselskap KF som forvaltet boligmassen, fordi Boligselskapet hadde en «lukket» økonomi hvor inntekter fra salg av boliger gikk tilbake til Boligselskapet og hvor en rentenedgang frigjorde midler. Nå har derimot *Boligenheten* den rammen man får tildelt, uavhengig av inntekter fra salg av boliger og endringer i rentenivået, da er bykassa som håndterer dette nå som de kommunale boligene forvaltes av en ordinær kommunal enhet.

ii) REVISJONENS VURDERING:

Å prioritere mellom de forskjellige kommunale feltene og tjenestene vil være politikernes oppgave og ansvar.

Revisjonen peker samtidig i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet på at *dersom* kommunen ønsker å prioritere det boligsosiale feltet, så er det sentralt både at boligmassen holder en viss standard, og at den er tilpasset brukernes behov:

- *Vedlikehold*: Situasjonen i dag, hvor status når det gjelder vedlikeholdet av boligmassen omtales som kritisk og *Boligenheten* ikke har midler til å tilpasse boligmassen, bidrar etter revisjonens skjønn til å svekke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet. Generelt øker manglende vedlikehold risikoen for at boligen bidrar til helseproblemer, og manglende utvendig vedlikehold av boligene bidrar til å svekke de kommunale boligenes omdømme samt til å stigmatisere dem som bor der¹⁵⁶. Det er ifølge *Eiendom* også «svært dårlig eiendomsøkonomi» å la boligmassen forfalle, og i intervju omtaler *Boligenheten* dagens situasjon som «styrt forfall».
- *Tilpasning / kjøp*: Manglende tilpasning av boligmassen (unntaket her er finansiering av 10 robuste boliger¹⁵⁷) går særlig utover utsatte grupper som barnefamilier og dem med utfordringer innenfor rus og psykisk helse. Manglende tilpasning bidrar også til økte vedlikeholdsutgifter. Det er en prioritet i den nasjonale boligsosiale strategien å legge til rette for at barnefamilier eier eget hjem samt for at de opplever bostabilitet. I så måte er det problematisk at kommunen ikke har kunnet selge boliger til barnefamilier som har ønsket å kjøpe boligen de har bodd i.

Revisjonens intervjuer indikerer at det har vært fordelaktig å integrere det gamle Boligselskapet som en enhet i kommunen med tanke på planarbeid og det operative og strategiske samarbeidet mellom den helsefaglige og den tekniske delen av kommunens boligsosiale arbeid. Samtidig bidrar det at *Boligenheten*, slik situasjonen er i dag, på samme tid har mistet fleksibilitet når det gjelder å kjøpe nye boliger, til å svekke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet. Måloppnåelsen svekkes også av lav prioritering av vedlikehold av boligmassen.

¹⁵⁶ Dette poenget understrekes i rapporten *Husrom uten hjerterom. Kan bolig motvirke marginaliseringsprosesser?*, jf. <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/husrom-uten-hjerterom-kan-bolig-motvirke-marginaliseringsprosesser>.

¹⁵⁷ Det ble i høringsperioden klart at politikerne i sluttbehandling av økonomiplanen la inn 10 mill. kr. til anskaffelse av familieboliger både i 2021 og 2022.

Skifte av regnskapsspråk i Boligselskapet fikk konsekvenser for presentasjonen av den underliggende aktiviteten, og man fikk et klart skille mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet. Dette skillet påvirket blant annet tilgjengelige midler til drift, og da spesielt vedlikehold. Ved bruk av regnskapsspråket «God regnskapsskikk» (GRS) kunne man benytte gevinst ved salg av eiendommer til vedlikehold, og det forelå heller ingen lovmessige begrensninger med hensyn til om man benyttet lån til å finansiere drift. Overgangen til «God kommunal regnskapsskikk» (GKRS) medførte at Boligselskapet hadde mindre tilgjengelige midler til vedlikehold, og man foretok derfor en reduksjon av denne posten for å få driftsregnskapet til å balansere. Ved overføring til kommunen fikk man en ytterligere splitt ved at ansvar for salg av boligeiendommer og tilhørende inntekt ble lagt til en annen enhet innen *Eiendom enn Boligenheten*.

Finansiering av investeringer tilligger nå bykassen, og ikke det tidligere Boligselskapet. Dette medfører at eventuelle rentesvingninger ikke påvirker *Boligenheten* direkte, noe som det tidligere gjorde i Boligselskapet.

Revisjonen konkluderer med at *dersom* kommunen ønsker å styrke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet, så vil være behov for en form for «egen økonomi» slik at salg av kommunale boliger innebærer at midler frigjøres til å kjøpe nye boliger. Det vil også være behov for styrke vedlikeholdet av de kommunale boligene. Som vi har sett kan det i tillegg også i et rent eiendomsøkonomisk perspektiv, for å bevare boligmasseens verdi, argumenteres for at vedlikeholdet av de kommunale boligene bør styrkes.

4.4.2 Miljøvaktmester og andre tjenester

Forebyggende tiltak som bidrar til å utvikle og til å støtte opp rundt beboeres boevne, vil videre kunne bidra til å redusere slitasje på de kommunale boligene. Slike forebyggende tiltak kan følgelig bidra til å redusere kommunens utgifter til vedlikehold og rehabilitering.¹⁵⁸

Revisjonen har i utgangspunktet avgrenset dette prosjektet mot tjenestene som leveres på kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmebaserte tjenester og rehabilitering* innenfor *Helse og mestring*. Vi oppfatter samtidig at innspillene fra *Nye mønstre* om at såkalte miljøvaktmestere, jf. avsnitt 3.5.3 over, kan være et tiltak som kan bidra til å styrke boevnen, bedre bomiljøet og øke bokvaliteten for hele spekteret av grupper med vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert dem som har utfordringer av mer praktisk karakter og som ikke nødvendigvis har behov for helsehjelp.

4.4.3 Samhandling: ikke «friksjon» mellom *Helse og mestring* og *Eiendom / Boligenheten*

I *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* presenteres «utfordringer med tverrsektoriell samhandling og koordinering» som den første av tre hovedutfordringer (de to andre er «boliger» og «tjenester»). Revisjonens intervjuer indikerer at samspillet mellom *Helse-*

¹⁵⁸ I rapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU Samfunnsforskning 2017) pekes det på at «jevnlig tilsyn og eventuelle påfølgende utbedringer av boligene, demmer opp for store kostnader knyttet til totalrenoveringer og større oppgraderinger som følge av langvarig uheldig bruk av boligene» (s. 80).

og *mestring* og de ansvarlige for forvaltningen av boligmassen har blitt bedre etter at Boligselskapet ble avviklet og *Boligenheten* og kommunalsjefområdet *Eiendom* overtok dette ansvaret.¹⁵⁹ *Helse og mestring* og *Eiendom / Boligenheten* er enige om at selv om man har mange tøffe diskusjoner, så har man i dag i større grad en felles forståelse for situasjonen og utfordringene man står overfor på det boligsosiale feltet samtidig som man snakker bedre sammen. Samarbeidsklimaet oppgis i dag å være godt, og selv om *Helse og mestring* og *By- og stedsutvikling* vektlegger forskjellige hensyn eksempelvis når det gjelder hvilke boliger kommunen bør beholde, så betyr ikke det at det er «friksjon» i samarbeidet mellom områdene.

Når det gjelder en eventuell internprising som skal gi *Helse og mestring* insentiver til å tenke seg om før de tildeler bolig til beboere med lav boevne, så bemerker revisjonen at det i et rettighetsperspektiv vil være problematisk å trekke økonomiske betraktninger inn i vurderingen av om en person oppfyller vilkårene som gir rett til kommunale tjenester, i dette tilfellet kommunal bolig. Dette gjelder også spørsmålet om hvem som skal ta leietapet ved eventuell tomgangsleie¹⁶⁰: *Helse og mestring* må ta utgangspunkt i et sett med tildelingskriterier for hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet og kan i så måte ikke uten videre fremskaffe leietakere, selv om boliger står tomme.¹⁶¹ *Helse og mestring* understreker at tildelingskriteriene vil være upåvirket av økonomisk organisering av tomgangsleien.

Med dette utgangspunktet oppfatter revisjonen at dersom kommunen ønsker å styrke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet, så vil det mest hensiktsmessige middelet være å tilføre *Eiendom* midler til vedlikehold og kjøp / tilpasning av boligmassen som tar utgangspunktet i behovet som eiendom har signalisert (eller eventuelle andre relevante måltall for vedlikehold av kommunale boliger), jf. avsnitt 4.4.1 over. En bedre tilpasset boligmasse vil videre redusere overnevnte utfordringer, noe som innebærer at *Boligenheten* bør ha midler til å kjøpe boliger. Som vi har sett, kan også en oppløsning av boligstiftelsene i kjølvannet av eventuelle endringer i lovverket, gjøre dette arbeidet lettere. Parallelt vil innretningen av kommunens tjenester og oppfølging av beboerne i kommunale boliger kunne bidra til å utvikle og til å støtte opp rundt beboeres boevne. Slike forebyggende tiltak kan bidra til å redusere kommunens utgifter til vedlikehold og rehabilitering.

¹⁵⁹ Merk at revisjonen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ikke har gjennomgått i hvilken grad boligsosiale hensyn og behov i større grad nå koordineres med og integreres i kommunens planer og overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling.

¹⁶⁰ *Helse og mestring* pekte også i møte med revisjonen på at når forvaltningene av boligmassen ikke lenger er organisert i et kommunalt foretak utenfor kommuneorganisasjonen, men snarere er en enhet i kommuneorganisasjonen, så får spørsmålet om hvem som skal ta kostnadene for tomgangsleie karakter av å være et «budsjetteknisk spørsmål».

¹⁶¹ I Agder Kommunerevisjons evaluering av Boligselskapet i 2018 kan man lese at «For å redusere andelen med tomme boliger har styret i Boligselskapet rettet en henvendelse til helse- og sosialsektoren der man anmoder om at tildelingskriteriene for tildeling av service boliger blir lempet på. I svar fra virksomhetsleder i bolig og tjenestetildelingen av 18.04.18 fremheves det at det har vært gjort lempinger i tildelingspraksis i desember 2017 så langt som det lar seg gjøre, og at et en ytterligere lemping vil kun være for å fremskaffe leietakere til Boligselskapet som de ikke anser å være helse- og sosialsektorens oppgave.», jf. Agder Kommunerevisjon IKS, *Evaluering av Kristiansand Boligselskap KF*, s. 13

(<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Evaluering-av-Kristiansand-Boligselskap-KF.pdf>).

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Boligsosialt arbeid handler om å framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet samt om å hjelpe vanskeligstilte til å mestre sine boforhold. Vi så kapittel 1 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten at boligen dekker et av våre mest grunnleggende behov, og å bo godt og trygt er viktig for at man skal kunne ta utdanning, danne familie, være i arbeid og ta vare på helsen. Boligen er også en ramme for et sosialt liv, og den gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Det understrekes i så måte i strategien *Bolig for velferd* at

Et godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering. Videre er for eksempel hjelp til inntekt gjennom arbeid eller utdanning ofte avgjørende for å lykkes med boligsosialt arbeid (s. 10).

Boligen og nærområdet utgjør en viktig ramme for barn og unges oppvekst. [...] Dette er viktig for barna her og nå, og for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet (s.11).

Bolig forstås derfor ofte som den fjerde pilaren i den norske velferdspolitikken (de andre pilarene er (i) arbeid / inntektssikring, (ii) helse, (iii) utdanning). Samspillet mellom disse pilarene er komplekst, men vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett at det i nasjonale strategier og styringsdokumenter¹⁶² legges økende vekt på sammenhengen mellom det å eie egen bolig, å bli selvhjulpen, og bekjempelse av lavinntekt samt at lavinntekt videreføres til neste generasjon. Revisjonen bemerker at dette taler for at det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune bør ses i sammenheng med satsingene *Flere i arbeid* (som tidligere gikk under navnet *Oppgaveutvalget*) og *Nye mønstre* (som fokuserer på barnefamilier og lavinntektsproblematikk).

Det må samtidig understrekes at det boligsosiale feltet er stort og komplekst, og det omfatter også helsefaglige utfordringer knyttet opp mot rus, psykisk helse og kognitiv funksjonsnedsettelse. I tillegg må det boligsosiale feltet ses i sammenheng med kommunens overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen avgrenset mot tjenester for å mestre boforholdet til nevnte grupper, og da særlig i forhold til tjenesteproduksjonen innenfor kommunalsjefområdene *Livsmestring* og *Hjemmebaserte tjenester og rehabilitering*, samt mot spørsmålet om i hvilken grad boligsosiale hensyn og behov koordineres med og integreres i kommunens planer og overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling.¹⁶³

¹⁶² Jf. den nye nasjonale strategien for bekjempelse av lavinntekt, den nye nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet samt Husbankens prioritering av satstinger som «Eie først» og «Barna først». I et folkehelseperspektiv kan kommunenes boligsosiale arbeid «bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen», jf. § 4 i Folkehelseloven om kommunenes ansvar.

¹⁶³ I rapporten *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring* (Ingar Brattbakk og Bengt Andersen, Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017), konkluderes det i rapportens sammendrag med at «I regjeringens strategi mot barnefattigdom vil en rekke av de foreslåtte tiltakene kunne bidra til å styrke viktige nærmiljøarenaer for barn og unge, men basert på funnene i denne rapporten ser vi samtidig behov for tydeligere grep både når det gjelder grunnleggende inntektssikring og overordnet bolig-, plan- og byutviklingspolitikk som kan bidra til mer blandede nabolag, bedre boforhold og en jevnere geografisk fordeling av byrder og goder i utgangspunktet, slik at behovet for lindrende tiltak reduseres» (s. ix).

Vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett at det skjer mye på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune, og revisjonen oppfatter at flere sentrale dimensjoner ved dette arbeidet har hatt en positiv utvikling i perioden hvor *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand kommune var gjeldende:

- Kommunen oppgir selv at fokuset på det boligsosiale arbeidet har økt de seneste årene, samtidig som forankringen av dette arbeidet har blitt bedre.
- Revisjonen oppfatter at tverrsektoriell samhandling og koordinering mellom de forskjellige aktørene på det boligsosiale feltet har blitt bedre, både på det strategiske og på det operative nivået. Selv om *Helse og mestring* og *By- og stedsutvikling* vil vektlegge forskjellige dimensjoner i det boligsosiale arbeidet, eksempelvis når kommunale boliger selges, synes det som om man i dag i økende grad har en felles forståelse på tvers av områdene for de strategiske utfordringene og målsettingene på det boligsosiale feltet. Kommunikasjonen på det operative nivået mellom *Forvaltning og koordinering* (bestiller) og *Boligenheten* (utfører) fremstår også som god.
- Det gjøres et betydelig utviklingsarbeid når det gjelder systemer som skal bidra til å styrke prosessen for tildeling av kommunale boliger samt for å matche søker og bolig. Dette vil på sikt etter alt å dømme styrke prosessene for tildeling av kommunale boliger i Kristiansand kommune og gjøre dem mer brukervennlige. Kommunen oppgir at selv om man ikke er i mål, så opplever man at man absolutt er på et riktig spor hvor det jobbes kontinuerlig med å utvikle og forbedre prosessene for å tildele kommunale boliger. Dette er i tråd med revisjonens inntrykk etter å ha gjennomført intervjuer med kommunen.
- Kommunen har satt i gang et systematisk forbedringsarbeid for i størst mulig grad unngå situasjoner som dem som ble omtalt i Fædrelandsvennen sommeren 2020, hvor uheldig samlokalisering førte til at beboere var utrygge i boligene sine. Blant annet skal *Helse og mestring* utarbeide nye rutiner for behandling og oppfølging av naboklager hvor «ivaretagelse av alle parter», herunder den som klager, vektlegges. Det skal også arbeides systematisk i *Helse og mestring* for tidligst mulig å få rede på når det eventuelt begynner å bli uro i et bomiljø og iverksette tiltak.
- Det at tildeling av kommunale boliger, tjenester og vurdering for startlån er organisert sammen i avdeling for *Bolig- og tjenestetildeling* på kommunalsjeforumrådet *Forvaltning og koordinering*, bidrar til at disse dimensjonene sees i sammenheng når innbyggere søker om kommunal bolig. Kommunens praktisering av startlånsordningen fremstår isolert sett som godt begrunnet og systematisk.
- Det er positivt at kommunen det siste året har hatt ekstra fokus på barnefamilier på boligmarkedet, blant annet ved at *Forvaltning og koordinering* sammen med *Nye mønstre* og NAV har sett nærmere på hvordan man kan bedre barnefamilienes situasjon, jf. avsnitt 3.5.3.

- Vi så i avsnitt 3.2.2 og 3.5.1, punkt iii), at kommunens langsiktige strategi på boligmarkedet har bidratt til at boligmarkedet i Kristiansand er særlig tilgjengelig, blant annet som følge av lave boligpriser over lang tid, godt utbud av boliger samt varierte boligtyper. Førstegangsetableres kjøpekraft er særlig god i Kristiansand, og SSBs leiemarkedsundersøkelse indikerer videre at Kristiansand har lave leiepriser sammenliknet med andre norske byer samtidig som og utleieprisveksten i Kristiansand har også vært relativt lav. For Kristiansand har det bidratt til at man i stor grad har kunnet bosette flyktninger på det private leiemarkedet.

Med utgangspunkt i innsamlede data i kapittel 3 og revisjonens vurderinger i kapittel 4 i denne rapporten, har revisjonen samtidig et sett med anbefalinger, jf. avsnitt 5.2 under. Det må her igjen understrekes at det boligsosiale feltet, som innbefatter nøkkeldimensjoner både i norske kommuners helsesektor (myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon) og tekniske sektor (boligmasse og arealutvikling) og som fordrer tverrsektoriell samhandling, er blant de mest komplekse områdene i den kommunale tjenesteproduksjonen. God måloppnåelse på det boligsosiale feltet vil således kreve et kontinuerlig utviklings- og forbedringsarbeid. Revisjonens anbefalinger under er et bidrag til dette arbeidet.

5.2 Anbefalinger med kommentarer

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi tatt for oss problemstillinger knyttet opp mot

- i. P1: Tildeling av kommunale boliger.
- ii. P2: Brukermedvirkning.
- iii. P3: «Midlertidighet» (bostabilitet versus gjennomstrømming) i lys av kommunens bruk av Husbankens virkemidler.
- iv. P4: Forvaltningen av boligmassen (vedlikehold og tilpasning).

Med utgangspunkt i innsamlede data i kapittel 3 og revisjonens vurderinger i kapittel 4 i denne rapporten, har revisjonen følgende anbefalinger:

1. Kommunen bør forankre hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig», samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, politisk i en tjenestebeskrivelse.

Tjenestebeskrivelsen bør ta utgangspunkt i de siste nasjonale strategiene for det boligsosiale arbeidet (*Bolig for velferd 2014-2020* og *Alle trenger et trygt hjem 2021-2024*). Det å forankre hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig» samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, politisk i en tjenestebeskrivelse, vil bidra til å tydeliggjøre kriteriene samt til å redusere misforståelser hvor kommunen faktisk følger vedtatt strategi samtidig som kommunens tilnærming oppfattes som urimelig eller respektløs av brukerne.

Revisjonen legger her til at i arbeidet med å utvikle en tjenestebeskrivelse bør søknadsskjemaet for kommunale boliger revideres slik at ikke kriteriene for tildeling og den generelle beskrivelsen av tjenesten, blandes, jf. avsnitt 4.1.3 over.

2. Kommunen bør invitere representanter for funksjonshemmedes bruker- og pårørendeorganisasjoner med på arbeidet med ny boligsosial handlingsplan i Kristiansand kommune.

Bruker- og pårørendeorganisasjoners deltakelse i arbeidet med kommunens nye boligsosiale handlingsplan kan forstås som brukermedvirkning på systemnivå. Representanter for bruker- og pårørendeorganisasjoner innenfor rus og psykisk helse deltok i arbeidet med *Boligsosial handlingsplan 2017-2020* for gamle Kristiansand. Revisjonen anbefaler at også representanter for bruker- og pårørendeorganisasjoner for funksjonshemmede, herunder representanter for beboere med kognitive funksjonsnedsettelser, inviteres med på arbeidet med ny boligsosial handlingsplan for Kristiansand kommune.

Se for øvrig avsnitt 3.4 og 4.2 for en diskusjon av problematikk knyttet opp mot brukermedvirkning på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune. Den generelle tilbakemeldingen er at brukere og brukerorganisasjoner ønsker mer brukerundersøkelser og brukermedvirkning inn i arbeid på det boligsosiale feltet, og at pårørende og pårørendeorganisasjoner ønsker å bli opplevd som betydningsfulle samarbeidspartnere for kommunen. Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har også ønsket å understreke at i tillegg til det som ble tatt opp i intervjuet med revisjonen hvor temaet var kommunens boligsosiale arbeid, så er NFU svært opptatt av at kommunen tar tak i forholdene som fremkommer i artikler i Fædrelandsvennen i begynnelsen av april 2021, jf. avsnitt 3.4.7 over.

3. Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å redusere utrygghet blant beboere i bofellesskap for dem med utfordringer når det gjelder rus.

Innspill fra organisasjoner på rusfeltet, jf. avsnitt 3.4.2 og 3.4.3, viser at også flere med utfordringer når det gjelder rus er utrygge og redde i leilighetene de blir tildelt, og det oppleves også som krevende for dem som har vært til behandling og som ønsker å bli rusfrie å bli plassert sammen med dem som aktivt ruser seg. Revisjonen pekte i avsnitt 4.2.5 på at det er behov for å få bedre oversikt over situasjonen gjennom brukerundersøkelser, samt på at å styrke bemanning på / oppfølging av eksisterende botilbud og å vurdere en mer aktiv bruk av andre boligsosiale verktøy, eksempelvis *Housing First*, eventuelt kan avhjelpe disse utfordringene på kort sikt. Organisasjonene på rus- og psykisk helsefeltet etterlyser også rusfrie bofellesskap. På lengre sikt bør kommunen vurdere om en mindre grad av samlokaliserte / klyngevist lokaliserte boliger for målgruppen kan bidra til økt måloppnåelse både på det boligsosiale feltet og på rusfeltet.

4. Kommunen bør nedsette en arbeidsgruppe bestående av *Forvaltning og koordinering, Boligenheten, NAV, Nye mønstre og kommunalsjefsområdet Økonomi* og som skal foreslå konkrete tiltak for å gi flere barnefamilier mulighet til å eie egen bolig.

Vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett at det i nasjonale strategier og styringsdokumenter legges økende vekt på sammenhengen mellom det å eie egen bolig,

å bli selvhjulpen, og bekjempelse av lavinntekt samt at lavinntekt videreføres til neste generasjon. Startlånordningen er også et viktig virkemiddel for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. I avsnitt 4.3.2 indikerte revisjonen at selv om kommunens praktisering av startlånordningen isolert sett fremstår som godt begrunnet og systematisk, så bør det for det første være mulig i enkelte tilfeller å ta i bruk den mer proaktive «Eie først»-tankegangen i Kristiansand kommune. Revisjonen spurte videre om flere vanskeligstilte som lever i lavinntekt i Kristiansand kommune, kunne dra nytte av startlånordningen dersom kommunen i større grad tar i bruk mulighetsrommet når det gjelder risikoreduserende tiltak. Det bør også satses systematisk på at både målgruppen og kommunens ansatte som møter innbyggere som lever i lavinntekt, har kjennskap til startlånordningen. Husbanken stilte for øvrig under årsmøtet med Kristiansand kommune i oktober 2020 spørsmål ved om Kristiansand kommune tar for lite risiko i forbindelse med tildeling av startlån, jf. avsnitt 3.1.3 over. Hvilke konkrete tiltak som kommunen eventuelt iverksetter, må imidlertid *Forvaltning og koordinering, Boligenheten*, NAV, *Nye mønstre* og kommunalsjefsområdet *Økonomi* sammen komme frem til.¹⁶⁴

Kommunen bør også vurdere hvordan flere funksjonshemmede og de med kognitive funksjonsnedsettelser, kan dra nytte av startlånordningen.¹⁶⁵

5. Kommunen bør vurdere å ta i bruk depositumsordninger for å sikre best mulige boforhold for vanskeligstilte i det private markedet.

Gjennomgangen i denne rapporten har vist at det i tillegg til den kommunale husleiegarantien er behov for en depositumordning: manglende depositumordning bidrar til redusert måloppnåelse når det gjelder boligsosiale målsettinger for barnefamilier, jf. avsnitt 3.5.3. Å avstå fra å ha en depositumordning bidrar i så måte til at kommunen ikke tar ut potensialet i virkemidlene kommunen har til rådighet for å bidra til å hindre at fattigdom går i arv.¹⁶⁶

6. Kommunen bør vurdere å prøve ut en Miljøvaktmesterordning.

¹⁶⁴ Vi legger her for øvrig til at det i rapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU Samfunnsforskning 2017), avsnitt 5.7.8. *Oppsummering av anbefalinger*, vises til følgende punkter: (i) *Det bør satses systematisk på oppfølging til barnefamilier (stort behov for veiledning)*; (ii) *Innfør rutinemessig HMS-sjekk og oppgradering av boligene*; (iii) *Fortsett med å øke bemanningen til arbeid med bomiljø og drift*; (iv) *Lengde på leiekontrakter bør differensieres*; (v) *Utred bruk av hardbrukshusløsninger til barnefamilier*; (vi) *De mest belastede beboerne bør få alternative botilbud*; (vii) *Undersøk og vurder responstid på utbedringer*.

¹⁶⁵ Det må imidlertid her legges til at eie-modeller for utviklingshemmede som bor i bofellesskap er en nasjonal utfordring, jf. avsnitt 3.5.2 over.

¹⁶⁶ NAV har i høringsperioden spilt inn følgende: «Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veiledende kommunal garantiordning som kommunene står fritt til å ta i bruk. Garantiordningen dekker alle utlegg leier står ansvarlig for under kontrakten, inkl. skader, utgifter ved utflytting osv. Det bør komme tydelig frem at faktisk pengedepositum ikke er eneste løsning på utfordringene knyttet til dagens praksis med kommunal garanti. Mange utleiery vil nok vegre seg for å godta kommunal garanti, men for de fleste vil dette nok være begrunnet med hvor begrenset dagens kommunale garanti er. I tillegg bør det også nevnes at en utvidelse av garantiordningen til å gjelde skader o.l. sannsynlig vil medføre en betydelig utgiftsøkning på sosialbudsjettet. Fagmiljøet i NAV er likevel positive til forslaget».

Forebyggende tiltak som bidrar til å utvikle og til å støtte opp rundt beboeres boevne, vil videre kunne bidra til å redusere slitasje på de kommunale boligene. Slike forebyggende tiltak kan følgelig bidra til å redusere kommunens utgifter til vedlikehold og rehabilitering, jf. avsnitt 3.5.3 og 4.4.2.

7. Kommunen bør vurdere å styrke vedlikeholdet av boligmassen og å sette av midler til å tilpasse boligmassen (kjøp).

Revisjonen understreker igjen at å prioritere mellom de forskjellige kommunale feltene og tjenestene vil være politikernes oppgave og ansvar. Revisjonen peker samtidig i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet på at *dersom* kommunen ønsker å prioritere det boligsosiale feltet, så er det sentralt både at boligmassen holder en viss standard, og at den i størst mulig grad er tilpasset brukernes behov, jf. avsnitt 3.6 og 4.4 over.

- *Vedlikehold*: Situasjonen i dag, hvor status når det gjelder vedlikeholdet av boligmassen omtales som kritisk og *Boligenheten* ikke har midler til å tilpasse boligmassen, bidrar etter revisjonens skjønn til å svekke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet. Generelt øker manglende vedlikehold risikoen for at boligen bidrar til helseproblemer, og manglende utvendig vedlikehold av boligene bidrar til å svekke de kommunale boligenes omdømme samt til å stigmatisere dem som bor der. Det er ifølge *Eiendom* også «svært dårlig eiendomsøkonomi» å la boligmassen forfalle.
- *Tilpasning / kjøp*: Manglende tilpasning av boligmassen (unntaket her er finansiering av 10 robuste boliger¹⁶⁷) går særlig utover utsatte grupper som barnefamilier og dem med utfordringer innenfor rus og psykisk helse. Manglende tilpasning bidrar også til økte vedlikeholdsutgifter. Det er en prioritet i den nasjonale boligsosiale strategien å legge til rette for at barnefamilier eier eget hjem samt for at de opplever bostabilitet. I så måte er det problematisk at kommunen ikke har kunnet selge boliger til barnefamilier som har ønsket å kjøpe boligen de har bodd i.

Revisjonens intervjuer indikerer at det har vært fordelaktig å integrere det gamle Boligselskapet som en enhet i kommunen med tanke på planarbeid og det operative og strategiske samarbeidet mellom den helsefaglige og den tekniske delen av kommunens boligsosiale arbeid. Samtidig bidrar det at *Boligenheten*, slik situasjonen er i dag, på samme tid har mistet fleksibilitet når det gjelder å kjøpe nye boliger, til å svekke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet. Måloppnåelsen svekkes også av lav prioritering av vedlikehold av boligmassen.

Revisjonen konkluderer med at *dersom* kommunen ønsker å styrke måloppnåelsen på det boligsosiale feltet, så vil det være behov for å ha en form for mekanismer slik at salg av kommunale boliger innebærer at midler frigjøres til å kjøpe nye boliger. Salg av boligeiendommer kan om det er politisk ønskelig settes av til investeringsfond som skal benyttes til investering i egnete boliger. Det vil også være behov for å styrke ved-

¹⁶⁷ Det ble i høringsperioden klart at politikerne i sluttbehandling av økonomiplanen la inn 10 mill. kr. til anskaffelse av familieboliger både i 2021 og 2022.

likeholdet av de kommunale boligene. Her bør en foreta en gjennomgang av om omlegging fra «God regnskapsskikk» og til «God kommunal regnskapsskikk» har medført konsekvenser ikke dagens ramme som ikke er hensyntatt, eksempelvis at en tidligere benyttet salgsgevinster til vedlikehold. Som vi har sett kan det i tillegg også i et rent eiendomsøkonomisk perspektiv, for å bevare boligmassens verdi, argumenteres for at vedlikeholdet av de kommunale boligene bør styrkes.

5.3 Anbefalingene samlet

1. Kommunen bør forankre hvilke vilkår som må være til stede / oppfylt for å få «kommunal hjelp til egnet bolig», samt nivået man kan forvente dersom man får tildelt tjenester, politisk i en tjenestebeskrivelse.
2. Kommunen bør invitere representanter for funksjonshemmedes bruker- og pårørendeorganisasjoner med på arbeidet med ny boligsosial handlingsplan i Kristiansand kommune.
3. Kommunen bør vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å redusere utrygghet blant beboere i bofellesskap for dem med utfordringer når det gjelder rus.
4. Kommunen bør nedsette en arbeidsgruppe bestående av *Forvaltning og koordinering*, *Boligenheten*, NAV, *Nye mønstre* og kommunalsjefsområdet *Økonomi* som skal foreslå konkrete tiltak for å gi flere barnefamilier mulighet til å eie egen bolig.
5. Kommunen bør vurdere å ta i bruk depositumsordninger for å sikre best mulige boforhold for vanskeligstilte i det private markedet.
6. Kommunen bør vurdere å prøve ut en Miljøvaktmesterordning.
7. Kommunen bør vurdere å styrke vedlikeholdet av boligmassen og å sette av midler til å tilpasse boligmassen (kjøp).

6 Kommunedirektørens høringsuttalelse



Kristiansand
kommune

Kommunedirektøren har 4. juni 2021 mottatt til høring: *Utkast til rapport til Kontrollutvalget i Kristiansand kommune.*

Administrasjonen har tidligere i prosessen gitt innspill på foreløpig rapportutkast. Alle informanter fra Kristiansand kommune som revisjonen har benyttet i forbindelse med arbeidet, er gitt muligheten til å gi tilbakemeldinger når det gjelder faktiske feil og uklarheter. Revisjonen har foretatt rettelser og gjort presiseringer i dokumentet i tilknytning til dette.

Kommunedirektøren vurderer at revisjonsrapporten belyser mange av de sentrale elementene i kommunens boligsosiale arbeid og viser behovet for sammenheng mellom ulike tiltak og virkemidler. Rapporten samler og gjengir nasjonale og lokale rammebetingelser og får også godt frem en del av utfordringene som finnes når det gjelder kunnskapsgrunnlaget på feltet. Kommunedirektøren vil særlig understreke betydningen av at brukerperspektivet danner et vesentlig grunnlag for både beskrivelsen av utfordringsbildet og anbefalingene som gis i rapporten. Kristiansand kommune er opptatt av å ivareta brukermedvirkning på både system-, tjeneste- og individnivå.

Med utgangspunkt i vedtatt planstrategi skal arbeidet med en temaplan for det boligsosiale arbeidet startes opp i løpet av høsten 2021. Rapporten vil i tillegg til å være et vesentlig bidrag og grunnlag for kommunens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid, også være et sentralt kunnskapsgrunnlag for planarbeidet på feltet.

Rapporten gir syv konkrete anbefalinger som et bidrag til kommunens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid på det boligsosiale feltet i Kristiansand kommune. Anbefalingene er av ulik karakter. Anbefalingene som handler om å vurdere innføring av helt konkrete tiltak vil være naturlig å gjøre i forbindelse med planarbeidet på det boligsosiale feltet. Enkelte av disse anbefalingene korresponderer også med forhold som er vurdert i saken *Boliger for alle* og vil måtte vurderes også som en del av oppfølgingen av denne (sak 2021020867 til formannskapet 9. juni 2021¹⁶⁸). Hovedtyngden av de konkrete tiltakene som kommunen anbefales å vurdere vil ha budsjettmessige konsekvenser og må derfor også sees i forbindelse med økonomiplanarbeidet fremover.

Med hilsen
Camilla Bruno Dunsæd
Kommunedirektør (sign.)

¹⁶⁸ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/krsand/Meetings/Details/671430?agendaItemId=205505>

7 Litteratur

Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2021–2024), herunder strategiens vedlegg.

Bedre styringsinformasjon. Nasjonal strategi Bolig for velferd (Sluttrapport)

Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).

Eie først – Barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvaliteten i lavinntektsfamilier? (SINTEF akademisk forlag, 2021).

Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger (NTNU Samfunnsforskning 2017).

Kunnskapsgrunnlag for helhetlig boligpolitisk planlegging. Veileder til statistikk som kan brukes i boligpolitiske analyser. (Husbanken).

NOU 2011-15 Rom for alle («Boligutvalget»)

Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring, (Ingar Brattbakk og Bengt Andersen, Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017).

Resultatrapport 2018. Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014-2020

Samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)

Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge (FAFO-rapport 2020:02).

Vanskeligstilte på boligmarkedet: Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet? (SSB-rapport 2017/6).