

Vedlegg III

Analyse av boligdata fra KOSTRA

Oppdrag

I tildelingsbrevet er Husbanken gitt følgende oppgaver:

«Husbanken skal delta i arbeidet med å utvikle rapporteringa om kommunale bustader i KOSTRA, og arbeide med å framskaffe betre styringsdata gjennom kommunesatsinga, andre velferdsaktørar og organisasjonar som KS. Husbanken skal analysere tala i KOSTRA når reviderte tal blir offentlege i juni 2013 og presentere vurderingane i 2. kvartalsrapport. Departementet ber i tillegg om at KOSTRA-tala blir vurderte i lys av Husbankens eigen aktivitet i tilsvarende periode.»

Ut fra oppdraget om å se KOSTRA-data i lys av egen aktivitet har Husbanken tatt utgangspunkt i følgende:

- Utviklingen på landsnivå
- Utviklingen i satsingskommunene
- Utviklingen mellom satsingskommunene

Husbanken deltar med to representanter i arbeidsgruppen for KOSTRA-skjema 13, bolig. Det har vært avholdt ett møte i 2012. Ut fra at skjemaet gjennomgikk en omfattende revisjon i 2009, er det heller ikke i 2012 foreslått vesentlige endringer. Arbeidet og anbefalinger fra gruppen samles i en rapport som legges fram for Samordningsrådet som godkjenner endringer.

Husbanken deltar også i KOSTRA-gruppen for sosialhjelp, og i en nyopprettet gruppe for rus og psykisk helse fra 2013. I tillegg til gruppen for kommunale boliger er det viktig å fremme behovet for styringsdata i tilgrensende fagområder. Husbanken har foreslått endringer i skjema for økonomisk sosialhjelp, og arbeidsgruppen støtter et forslag om å innføre spørsmål om bosituasjonen i individrapporteringen for mottakere av sosialhjelp.

Om publisering av KOSTRA-tall

For de fleste statistikkområdene har det i tillegg til publiseringen av foreløpige tall (ureviderte) 15. mars, og de reviderte 15. juni hvert år, blitt publisert endelige tall på et senere tidspunkt. Dette er nå endret for bolig slik at endelige tall for 2011 først ble publisert 15. mars 2013. SSB holder åpent for at kommunene kan sende inn 2012-tall helt fram til oktober 2013, for så å publisere endelige tall i mars 2014. Analysen i dette notatet er basert på de reviderte tallene per 17. juni 2013, og det vil da kunne forekomme avvik i forhold til endelige tall som vil bli publisert senere.

Hovedkonklusjoner:

- Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere er 20 for 2012 – lav tilvekst
- Antall kommunal eide boliger går ned, men det er økning i innleie og disposisjonsrett
- Antall husstander i midlertidige botilbud har økt med 15 prosent til 4467
- Det er en nedgang i antall husstander som tildeles kommunal bolig
- Nærmere 2000 flere boliger er fysisk tilrettelagt for rullestolbrukere i den kommunalt disponerte boligmassen i 2012
- Det er vanskelig å spore klare effekter av kommunesatsningen i datamaterialet

Om KOSTRA

KOSTRA¹ “(K)ommune-(S)tat-(R)apportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås”. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til SSB skjer ved elektronisk datautveksling.

Husbanken og andre aktører har behov for gode styringsdata, og her er KOSTRA en viktig kilde. Foruten Husbankens egne virkemidler, finnes det ikke nasjonal statistikk for det boligsosiale området. Rapporteringen i KOSTRA blir da et middel i vurderingen av om målsetningene innenfor det boligsosiale området nås av kommunene. KOSTRA er også godt egnet til analyser av forskjeller mellom kommunene, noe som brukes aktivt av KS i effektiviseringsnettverkene.

Rapporteringen fra kommunene i KOSTRA viser i hovedsak *omfang* av søknader om kommunal bolig, *tilbud og tjenester*, og i liten grad det udekkede behovet i befolkningen. Tallene vil ikke nødvendigvis være et direkte uttrykk for kvaliteten på det kommunale tilbudet, og oppfølgingstjenester i bolig blir heller ikke rapportert gjennom Skjema 13. Det må også framheves at Husbankens virkemidler her har en mer indirekte effekt på områdene det rapporteres på, og eksempelvis vil tilskudd fra Arbeid- og velferdsdirektoratet til oppfølgingstjenester for bostedsløse ha en mer direkte betydning for bruken av midlertidig botilbud.

Det finnes ikke noe felles saksbehandlingsverktøy som dekker rapporteringen på Skjema 13. Kommunene må innhente data fra ulike kilder som NAV, helse- og omsorgstjenesten, flyktningkontor, boligkontor og eiendomsavdeling. Dette øker muligheten for feilrapportering. Rapporteringen baseres nok noe på manuell telling og ”kvalifisert gjetning”. Som Riksrevisjonens gjennomgang i 2008 viste, er det også klare feil og mangler ved den kommunale saksbehandlingen som igjen kan påvirke tallene som rapporteres. Vi vil her særlig peke på praksisen med søkerlister, hvor en har søknadene ”liggende” og først behandler saken og tildeler når en bolig blir ledig. I tillegg er det en del kommuner som ikke fordeler sakene på de ulike målgruppene og kategoriene.

Gjennom kommunesatsningen retter Husbanken fokus også på gode styringsdata i dialogen med kommunene. Økt bevissthet rundt rapporteringen og aktiv bruk av KOSTRA-data i kommunens planlegging bidrar til økt kvalitet på dataene. Flere kommuner har gitt tilbakemeldinger om at feil og mangler ved rapporteringen er avdekket.

Husbanken har også økonomisk og faglig støttet utviklingen av et nytt saksbehandlings- og kartleggingsverktøy i Oslo kommune. Systemet som ferdigstilles i 2013 er tilpasset rapporteringen i KOSTRA. Dette vil være et vesentlig bidrag til en forenkling og økt kvalitet i KOSTRA-rapporteringen. Systemet utvikles i ”fri programvare” og vil kunne benyttes med visse tilpasninger av andre kommuner. Flere kommuner har også bidratt med innspill i utviklingsarbeidet.

SSB har gitt et klart uttrykk for at kvaliteten i KOSTRA-rapporteringen har blitt mye bedre de senere årene, og flere kommuner rapporterer på skjema 13. Husbanken vurderer at rapporteringen for landet som helhet gir et godt bilde av situasjonen, men at det må utvises en viss varsomhet i vurderingen av enkeltkommuner. Lokal praksis, feil og mangler i rapporteringen kan gi store utslag.

Vi vil her ta en gjennomgang av rapporteringen og kommentere tallene og utviklingstrekk. Notatet er inndelt som følger:

1. Husbankens kommunesatsning
2. Kommunalt disponerte utleieboliger
3. Søknader om kommunal bolig

¹ Hentet fra SSBs nettsider

4. Annen kommunal bolighjelp - økonomiske virkemidler
5. Midlertidig botilbud og natthjem
6. Kommentarer til rapporteringen

1. Husbankens kommunesatsning

Husbankens kommunesatsning er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbankens regionkontorer. Utvalgte kommuner med boligsosiale utfordringer inviteres til å delta, men utfordringene er tildels svært forskjellige både i omfang og type for den enkelte kommune.² Husbankens kommunesatsning tar utgangspunkt i Husbankens tilretteleggerrolle hvor hovedfokus er på det strategiske nivået. Det legges stor vekt på forankring av det boligsosiale arbeidet politisk, administrativt og i sentrale plandokumenter. Arbeidet skal være kunnskapsbasert, og et viktig element er å øke kommunens kunnskap og kompetanse om sine utfordringer. Arbeidet tar utgangspunkt i mye av kritikken fra Riksrevisjonens gjennomgang i 2008 og knyttes mer mot å øke kvaliteten på det boligsosiale arbeidet enn direkte økt virkemiddelbruk og effekter for bestemte målgrupper. Erfaringsoverføring av kunnskapen som bygges opp gjennom samarbeidet, er viktig og skal også komme kommuner som ikke deltar til gode.

Antall kommuner og tidsperioden deltakelsen varer varierer også. Husbanken Region øst startet opp sitt program i 2009, men først i 2011 ble alle de 14 kommunene med. Region vest har reorganisert sin satsning og etablert et nytt program med opptak av nye kommuner i 2013 og 2014. Vi har her valgt å ta utgangspunkt i de 52 kommunene som var oppgitt å være satsningskommuner av regionkontorene medio 2012. Det er det samme utvalget som er brukt av NIBR ved kartleggingen av bostedsløse i 2012. Noen flere er kommet til på slutten av 2012 og i 2013, og andre har endret status.

Disse 52 kommunene utgjør 12 prosent av kommunene i Norge, men har hele 56 prosent av innbyggerne. Blant kommunene finner vi Odda som den minste med 6 988 innbyggere til Oslo med 623 966 innbyggere.

Gjennom kartleggingen av bostedsløse i 2012 kommer det fram at rundt 80 prosent av de bostedsløse i Norge oppholder seg i disse 52 kommunene. Dette viser at satsningen er rettet mot riktig målgruppe, men datagrunnlaget for å kunne gjøre sammenligninger med tilsvarende kommuner som ikke deltar, er svært begrenset. Med noen få unntak er alle større og mellomstore kommuner med.

En må også ta utgangspunkt i at arbeidet bygger på tidligere innsatser, og det er ikke mulig å sette et nullpunkt for å måle eventuelle resultater. Kommunene som deltar har også tidligere mottatt størstedelen av tilskuddsmidlene Husbanken har disponibelt. Det vil også være problemer med å knytte effekter direkte til kommunesatsningen, og eksempelvis gikk Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til styring og utvikling av tjenester for bostedsløse til 121 tiltak i 100 kommuner i 2011. Årlig er det over 3000 brukere i disse tiltakene. Skyldes en nedgang i bruken av midlertidig bolig dette tilskuddet eller Husbankens arbeid?

2. Kommunalt disponerte utleieboliger

Utviklingen i antall kommunalt disponerte boliger vil være et mål på hvordan tilbudet er i kommunene. Det er totalt 19 spørsmål knyttet til eierform, innleie, tilgjengelighet og endringer i antall boliger. Ved utgangen av 2012 var det totalt 102 089³ kommunalt disponerte boliger, noe som gir en økning på kun 419 fra året før.

² Per 1. halvår 2013 deltar 44 kommuner i Husbankens kommunesatsning.

³ SSB benyttet estimer i totalsummen i en del tabeller, eks antall boliger for å korrigere for mangler i rapportering i enkelte kommuner. Tallet vil bli justert ved endelig publisering i mars 2014.

KOSTRA-data viser at det i 2012 ble kjøpt/bygget 1 471 boliger i kommunene, og 618 enheter ble solgt, noe som ligger noe over nivået fra året før. Det resterende er framskaffet gjennom innleie og kommunal disposisjonsrett. Et lite antall boliger er delt opp i flere enheter eller slått sammen til større boliger. 79 prosent av boligene er kommunalt eide, noe som er en nedgang på 7 prosent de to siste årene. Det har vært en stor økning i antall enheter som er innleid av kommunene, og dette utgjør nå 10 747 boliger. Samtidig er det også en klar økning for private eide og brukereide boliger med kommunal disposisjonsrett. Denne økningen kan ha en sammenheng med at det for rapportering for 2011 ble gitt en tydeliggjøring om at boliger disponert av kommunalt eide aksjeselskaper nå rapporteres i denne kategorien⁴. Imidlertid synes det helt klart at andelen kommunalt eide boliger går ned og at økningen av nye kommunalt disponerte boliger kommer fra andre tilbydere. KOSTRA inneholder ingen klar informasjon om hvordan disse boligene tildeles.

Det ble i 2012 gitt tilskudd til 1002 utleieboliger og 565 omsorgsboliger. Husbanken gir både lån og tilskudd til kommuner til anskaffelse til kommunale utleieboliger. Målt i antall boliger sank etterspørselen til dette med 64 prosent i fjor, til 361 boliger, samtidig økte etterspørselen fra private aktører betydelig.

De 52 kommunene i Husbankens kommunesatsning disponerte ved utgangen av 54 802 boliger som er en økning på 196 fra 2011, kommunene utenfor programmet økte antall boliger med 222 til 47 287. Disse kommunene anskaffet 774 nye boliger mot 697 boliger i satsningskommunene. Oslo anskaffet alene over 203 boliger, men solgte samtidig 132. Det er ingen forhold i KOSTRA som tyder på at kommunesatsningen har ført til flere kommunalt disponerte boliger, men forskjellene mellom kommunene er store. Disse kommunene solgte 395 boliger i 2012 som er nesten en fordobling fra året før.

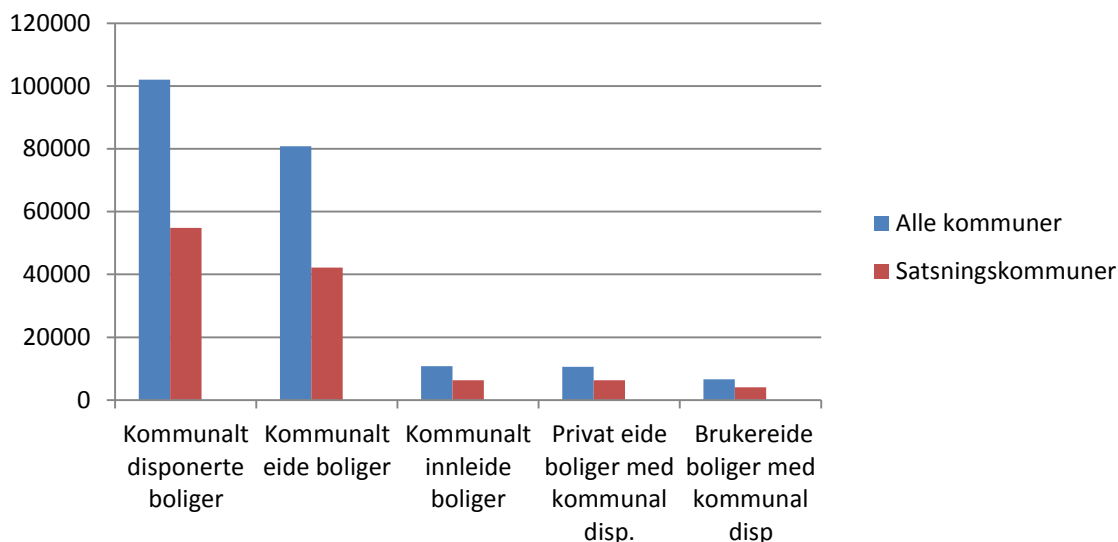
176 av de solgte boligene ble overtatt av leietaker som er en økning fra 123 enheter i 2011. Det har de siste årene vært stort fokus på «leie til eie», og flere nye prosjekter er igangsatt. Selv om det har vært en liten økning i antall boliger som er overtatt av leietaker, er dette begrenset til et fåtall kommuner. Flest saker har Drammen med 39 (opp fra 6 i 2011), etterfulgt av Trondheim med 27 og Sandefjord med 18. Ingen andre kommuner hadde over fem saker i 2012, inkludert Oslo og Bergen. Sett ut fra oppmerksomheten «leie til eie» har hatt, er det bare én til to boliger av 1000 som overtas av leietaker per år.

Vi vil her også peke på at det kan være feil i rapporteringen for enkeltkommuner. Blant annet har Gjøvik for 2012 rapportert inn null boliger, noe som opplagt er feil. Imidlertid oppfatter vi at totaltallet gir et riktig bilde på tilbudet i kommunene.

Kvalitetsindikatoren *antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere* viser 20 for landet som helhet. Dersom befolkningsveksten holder seg på dagens nivå og det ikke blir anskaffet flere kommunalt disponerte boliger de neste årene, vil dekningsgraden gå ytterligere ned. Her er forskjellene svært store når en ser på dekningsgraden i de enkelte kommunene, kommuner fra fire og fem boliger per 1000 innbygger til Loppa med 93 per 1000 innbygger.

⁴ Endringen har sammenheng med regnskapsføringen. Kommunale foretak KF rapporteres som før.

Figur 2.1 Kommunale boliger, fordelt etter disposisjonsform (2012)



En sammenligning viser at det ikke er noen vesentlig forskjell mellom satsningskommunene og de øvrige kommunene, utover en litt lavere andel kommunalt eide boliger.

KOSTRA gir ingen opplysninger om hvem som bor i de kommunale boligene, hverken kategori, alder eller antall i husstanden. Den individrettede pleie- og omsorgsrapporteringen IPLOS gir noe informasjon om leietakerne. SSB har analysert tallene⁵ og vil ta utgangspunkt i at ca. 40 prosent av beboere i kommunale boliger mottar omsorgstjenester.

En boligs fysiske tilgjengelighet og utforming er viktig for den som skal bo der, og medvirker i stor grad hvordan den enkelte kan leve selvstendig. Som for den øvrige boligmassen er en stor del av de kommunalt disponerte boligene ikke universelt utformet. Kvalitetsindikatoren i KOSTRA ”andel kommunalt disponerte boliger tilgjengelig for rullestolbrukere”, vil være et uttrykk for den fysiske tilgjengeligheten. Rapporteringen viser at andelen har økt til 48 prosent og utgjør til sammen 48 762 boliger. Det er her rimelig å anta at kommunene selger gamle uhensiktsmessige boliger og primært anskaffer nyere boliger med bedre fysisk tilrettelegging.

3. Søknader om kommunal bolig

En søknad om kommunal bolig må kunne ses som et uttrykk for et udekket behov fra vanskeligstilte. Det er 11 spørsmål i Skjema 13 knyttet til søknader om kommunale boliger. Tidligere er alle søknader blitt rapportert samlet, selv om mange søknader gjelder forlengelse av leieavtale, bytte og lignende. Dette ble endret fra 2009, og en kan nå skille mellom denne typen søknader, og helt nye søknader fra personer som ikke allerede disponerer en kommunal bolig.

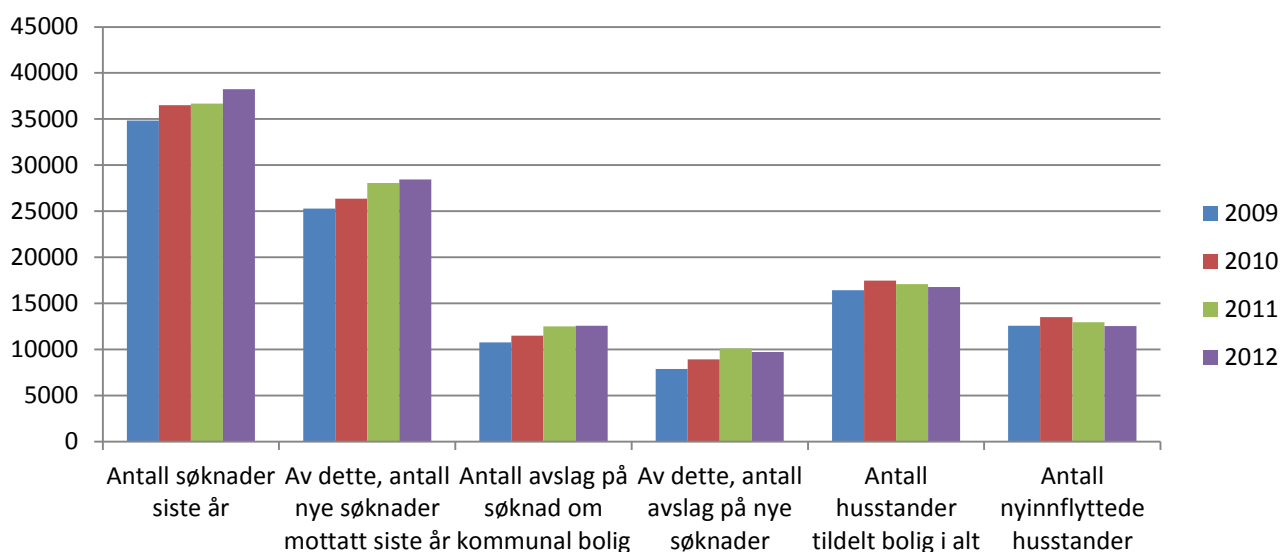
Det er grunn til å tro at de som tildeles kommunal bolig i hovedsak tilhører klart prioriterte grupper eller er enkeltpersoner som på forhånd er vurdert å trenge en bolig. På samme måte vil kommunen også ha en klar forpliktelse til å bosette personer som utskrives fra langtidsbehandling i psykiatrien, eller som skal starte med Legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Økonomisk og sosialt vanskeligstilte betjenes i hovedsak av NAV og henvises til å skaffe seg selv en leid, privat bolig, eventuelt med tidsbegrenset økonomisk sosialhjelp til husleie og kommunal garanti for depositum.

⁵ Bjørn Gabrielsen, med flere, SSB Rapport 33/2011

Søknader om kommunal bolig er ikke basert på individrapportering, og fordelingen i KOSTRA på søknader, avslag og tildelinger ”går ikke opp”. Antall søknader vil være alle saker som er mottatt siste år, mens avslag og tildelinger også vil inkludere søknader som er mottatt tidligere år (eks i 2011) og som er saksbehandlet/tildelt siste år.

Totalt ble det mottatt 38 256 søknader i 2012, noe som er en økning på 1 600 fra året før. Ca. 10 000 av disse søknadene gjelder forlengelse, bytte og lignende. Etter endringene av skjemaet fra 2009, ser vi at en stor andel av søknadene er fra husstander som allerede bor i kommunal bolig. Rutiner og lokal organisering har også stor betydning for dette tallet, men samtidig kan det indikere at mange i målgruppen ikke klarer å komme over i det ordinære boligmarkedet. Slik statistikken nå er utformet, kan vi heller ikke se hvor mange som faktisk bor i uegnede kommunale boliger og har behov for en annen bolig. Antall søknader fra husstander som ikke fra før bor i kommunal bolig har økt med 3164 fra 2009, og tyder på økt etterspørsel både ut fra at flere trenger en tilrettelagt bolig og et stort press i det ordinære boligmarkedet. Økningen i 2012 var imidlertid noe lavere enn året før.

Figur 3.1 Søknader, tildelinger og avslag på kommunal bolig (2009 - 2012)



Det ble i 2012 gitt 12 556 avslag, og 2845 av disse gjaldt personer som hadde en kommunal bolig. Tallene gir ingen opplysninger om hvor stor del av dette som gjelder bytte, eller om husstanden ikke fikk forlenget leieavtalen av andre årsaker. 9711 av avslagene var for husstander som ikke bodde i en kommunal bolig. Både antall tildelte boliger og nyinnflyttede økte i 2010, men har siden gått ned med 1000 selv om det har blitt flere boliger. Økningen i antall tildelte boliger i 2010 kan ses i sammenheng med at det i 2009 ble satt av ekstra midler for tilskudd til utleieboliger som førte til at det ble gitt tilskudd til 2441 boliger. I årene etter er det gitt tilskudd til ca. 1000 boliger per år. Selv om tallmaterialet ikke er systematisk gjennomgått, synes det på kommunenivå som at det er flere nye boliger som gir økning i tildelinger.

Det har de siste årene vært stor oppmerksomhet på økt gjennomstrømming av leietakere i kommunalt disponerte boliger, og en rekke av Husbankens satsningskommuner har satt i gang tiltak for å øke gjennomstrømmingen. Selv om det er en viss usikkerhet ved en del enkelte kommuner, viser KOSTRA-tallene at gjennomstrømmingen er blitt redusert i 2012. I satsningskommunene ble det tildelt totalt 6044 som er en økning på 75 fra året før. I disse kommunene er det til dels store variasjoner, det var en økning i halvparten av kommunene og en nedgang i de resterende.

3.1 Gjennomstrømning

Det har vært en strategi å øke gjennomstrømningen ved en målrettet bruk av startlånet. I 2012 fikk 897 husstander som bodde i kommunal bolig startlån, en økning fra året før med 182. Imidlertid gir dette ikke utslag i økt gjennomstrømning. Til sammenligning fikk 606 husstander startlån i 2008, og det utgjorde da 9,4 prosent av alle lånene. Selv om antallet som bor i kommunale bolig har økt, har andelen gått ned, og var i 2012 7,2 prosent.

Gjennomstrømningen i kommunale boliger må vurderes ut fra flere forhold. I all hovedsak tilbys boligene til prioriterte grupper som flyktninger, utviklingshemmede, eldre som ikke kan bo i egen bolig, psykisk syke etc. Boliger tildeles i dag som et alternativ til institusjon og må ses som en del av et helhetlig offentlig helse- og omsorgstilbud, samt til sterkt prioriterte grupper som kommunen har et bosetningsansvar for, eksempelvis førstegangsboetning av flyktninger. I tillegg spiller en rekke andre forhold inn som lokalt boligmarked og antall kommunalt disponerte boliger, husleienivå og lengde på leiekontrakt.

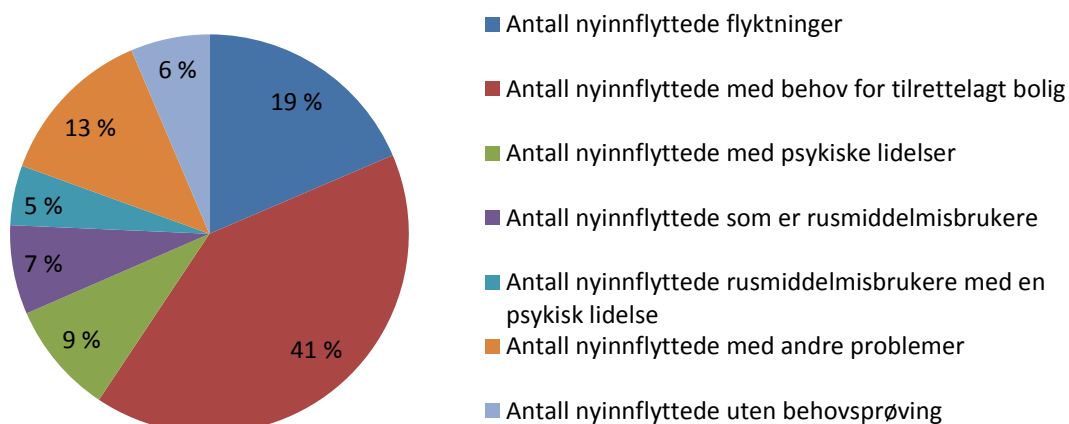
Det finnes ikke noe klart måltall for gjennomstrømning, men tall i KOSTRA viser at de fleste kommuner ligger mellom 10 til 15 prosent. Selv om siste års tildelinger tyder på en nedgang i gjennomstrømning, kan en også se utnyttelsen av boligmassen over tid, særlig i forhold til brukergruppene som en må forvente at trenger noe tid før de kan flytte til annen bolig.

Ser vi antall tildelinger over tid, blir bildet annerledes. Tar vi utgangspunkt i at det er 100 000 kommunalt disponerte boliger i Norge, fikk totalt 67 744 husstander tildelt bolig i perioden fra 2009 til og med 2012, og 51 578 av disse hadde ikke kommunal bolig fra før. Disse tallene viser at halvparten av leietakerne er skiftet ut i løpet av fire år, noe som må ses som en god utnyttelse av boligmassen.

Det er en klar økning i antall boliger som eies av private, og det er mulig dette kan påvirke tallene, gjennom at kommunene ikke behandler søknader, men henviser personer til disse utleierne etter en særskilt avtale. Det inngås da kontakt mellom utleier og den boligsøkende uten at det fattes et vedtak om tildeling. Disse boligene regnes da inn i den disponible boligmassen, men bruken blir ikke innrapportert gjennom KOSTRA.

Selv om tallene ikke kan sammenlignes direkte, utgjorde avslagene ca. 1/3 av alle mottatte søknader. Sett i forhold til tilbakemeldingene fra kommunene kan dette i utgangspunktet oppleves som en relativt lav avslagsandel. I en situasjon hvor de kommunale boligene i stor grad øremerkes bestemte grupper, er det rimelig å anta at mange ikke søker om bolig, dels ut fra egen erfaring og dels ut fra tjenestene i kommunen. I tillegg vil kommunenes regelverk og praksis variere.

Figur 3.2 Nyinnflyttede, fordelt på brukergrupper (2012)



På landsbasis var det 12 538 nyinnflyttede husstander i 2012, noe som er en nedgang på 390 fra året før. Selv om antallet boliger øker får færre tildelt kommunal bolig.

Av de nyinnflyttede fikk 5 114 fysisk tilrettelagt bolig, noe som i første rekke gjelder eldre og funksjonshemmede, 2 657 hadde rusproblemer og/eller psykiske lidelser, og 1 638 andre problemer. 2 327 var flyktninger, og 802 fikk kommunal bolig uten behovsprøving. Disse tallene viser at et stort flertall av dem som tildeles kommunal bolig, har store helsemessige og sosiale utfordringer – noe som begrenser mulighetene for bolig i det ordinære markedet. Det er en del kommuner som ikke har fordelt sine vedtak på målgruppene. Tallene viser små endringer, men det var en liten økning for flyktninger og en nedgang for andre problemer.

Det er ingen vesentlig forskjell mellom satsningskommunene og de øvrige.

Totalt sett sto 5853 husstander på venteliste ved utgangen av 2012. Dette er på samme nivå som året før. Det er relativt mange kommuner som har rapportert om ingen på venteliste, og i tillegg er fordelingen på målgrupper mangelfull. Det foretas derfor ikke noen nærmere vurdering av tallene samlet. Det er store forskjeller mellom kommunene, og flest på venteliste og økende fra 2011, har Stavanger med 534 og Trondheim med 512, etterfulgt av Bergen med 427 og Oslo 376. Med utgangspunkt i folketall og antall boliger er det svært få som står på venteliste i Oslo. Oslo hadde også en nedgang i antall søknader i 2012.

I Skjema 13 er også egne spørsmål om bruk av kortidskontakter. 1 235 kontakter er inngått for en periode under ett år, hvorav 341 under seks måneder. Bruken av denne typen avtaler, som kan være i strid med husleieloven, er relativt begrenset. Det brukes i en del kommuner over hele landet, men omfanget er begrenset og på nivå som tidligere år.

4. Annen kommunal bolighjelp – økonomiske virkemidler

I tillegg til Husbankens virkemidler har også kommunene andre måter å bistå personer med boligbehov. Det rapporteres i KOSTRA på noen av disse områdene, og dette kan gi en bedre forståelse av hvordan kommunene arbeider. Det må her framheves at det ikke er noen rapportering på de kommunale oppfølgingstjenestene og økonomisk sosialhjelp til husleie i Skjema 13.

For husstander som ikke tildeles kommunal bolig, er garantier og lån til depositum et viktig virkemiddel. Det ble i 2012 gitt 11 091 garantier, hvorav 2 631 i Oslo, og 1438 lån til depositum hvorav 760 i Oslo. Bruken av disse ordningene har gått ned med ca. 7 prosent de siste årene. Forskjellen i bruken av dette virkemiddelet er meget stor mellom kommunene. Denne typen stønad gis ofte etter lov om sosiale tjenester og forutsetter at en søker NAV om hjelp. Normalt vil det kun være personer som fyller kravene for å motta stønad til livsopphold/husleie som gis garanti og lån til depositum. Imidlertid kan kommunene i stor grad selv bestemme hvordan en slik ordning utformes.

KOSTRA har også spørsmål om kommunal bostøtte. Det er imidlertid relativt få kommuner som har dette. Ca. 45 kommuner har rapportert om ordninger av et visst omfang⁶. Dette er en liten økning fra 2011. Til sammen 13 778 husstander mottok kommunal bostøtte, noe som er en nedgang fra 2011. Dette kan tilskrives en reduksjon i antall mottakere på 10 prosent i Oslo som i 2012 ga kommunal bostøtte til 7 225 husstander. Det gis ikke her noen nærmere vurdering av disse ordningene da KOSTRA inneholder begrenset informasjon.

⁶ Kommuner som har rapportert om én eller to saker er ikke telt med.

5. Midlertidig botilbud og natthjem

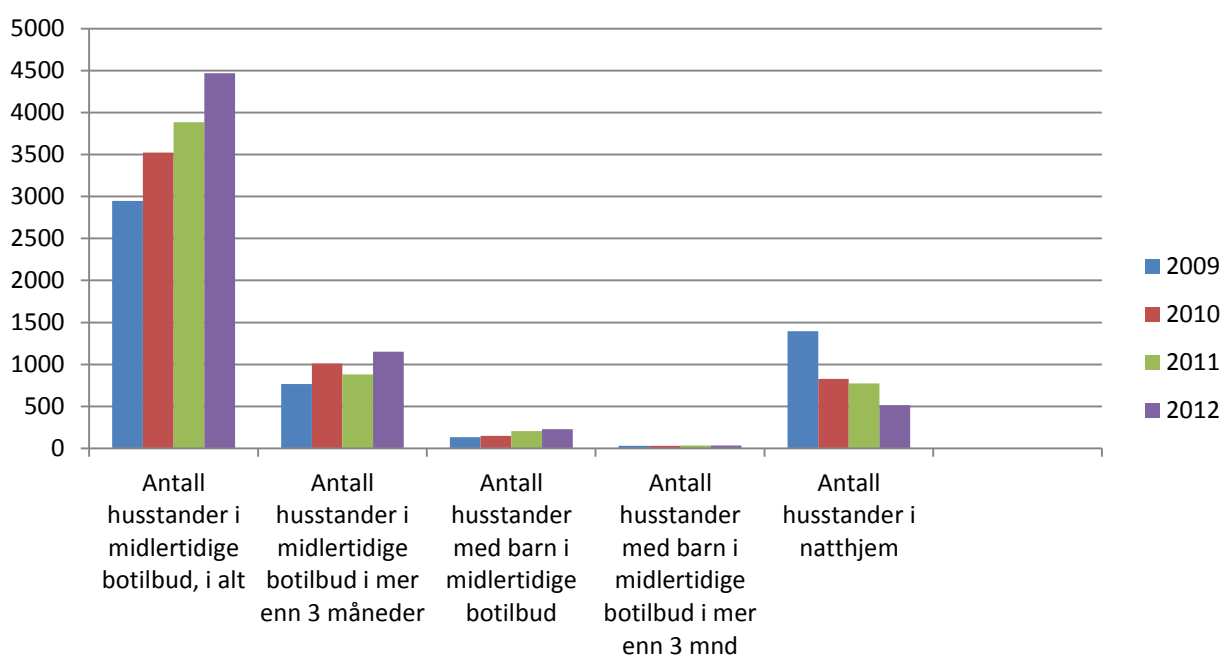
Det har vært en klar målsetning siden etableringen av "Prosjekt bostedsløse" i 2001 at bruken av midlertidige botilbud skal begrenses. Rapporteringen i KOSTRA gir en god indikasjon på hvordan kommunene lykkes med dette arbeidet.

I KOSTRA brukes følgende definisjoner⁷:

"Midlertidig botilbud og natthjem er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt, og omfatter botilbud der man kan oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem der man som regel ikke kan oppholde seg på dagtid. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon, regnes ikke som midlertidig botilbud."

Det må gjøres oppmerksom på at denne definisjonen utelukker en del tilbud som tas med i kartleggingene av bostedsløse, og som er undersøkt i rapporten "På ubestemt tid" av NIBR⁸ på oppdrag av Husbanken. Dette gjelder særlig bo- og rehabiliteringstilbud til rusmiddelavhengige som normalt blir definert som kommunale institusjoner. Natthjem ble tatt med som egen kategori fra 2008.

Figur 5.1 Midlertidig botilbud og natthjem (2009 - 2012)



Kommentar: Kolonnen "i alt" inneholder ikke opphold i natthjem som er en egen kategori

Det ble rapportert i 2012 om 4 467 husstander med opphold i midlertidige botilbud som er en økning på 15 prosent fra året før. 26 prosent av husstandene var slike tilbud over tre måneder. Sammenlignet med 2011 oppholdt 273 flere husstander seg i midlertidige botilbud over tre måneder. I motsetning til bostedsløse kartleggingen som "måler" antallet på et bestemt tidspunkt, viser tallene fra KOSTRA antallet som har vært bostedsløse i løpet av året. Som lengden på oppholdene indikerer, synes de fleste oppholdene å være relativt korte (74 prosent), selv om en del er i slikt tilbud over lang tid. Det har vært en økning på over 50 prosent i antall husstander i midlertidig tilbud fra 2009. Samtidig er antall husstander med opphold i natthjem mer enn halvert. Dette er to ulike tilbud som ikke direkte kan sammenlignes. Natthjem brukes kun i et fåtall kommuner og innvirker da i hovedsak tallene lokalt. En vesentlig del av reduksjonen i perioden skyldes

⁷ Hentet fra veiledning på skjema 13

⁸ Katja Johannessen og Evelyn Dyb Om døgnovernatting og andre former for kommunalt disponerte boliger
NIBR-rapport 2011:13

endringer i rapporteringen fra Bergen som i 2009 rapporterte 652 husstander. Det er imidlertid positivt at bruken av natthjem fortsatt går ned. Det er bare åtte kommuner som bruker natthjem.

Det er i KOSTRA rapportert om bruk av midlertidige botilbud i 177 kommuner i landet mot 152 i 2009. I 26 kommuner var det mer enn 30 personer/husstander som mottok slikt tilbud i løpet av året, mot 20 kommuner året før, noe som tyder på at økningen skjer i flere kommuner. Det er kun Bergen og Oslo som har et stort omfang av personer i midlertidige tilbud, med henholdsvis 542 og 878. Det er liten nedgang i Bergen, mens det er en klar økning i Oslo.

Det var en liten økning i antall barnefamilier med opphold i midlertidig botilbud, men tallene er stabile, og 85 prosent har fått andre tilbud innen tre måneder.

Satsningskommunene har 75 % av alle husstander med midlertidig opphold, og antallet økte med 514 fra året før til 3369. Størst økning har Oslo. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene, noen har en klar nedgang og andre en oppgang. Det er ikke noe klart mønster i bildet, hverken ut fra kommunestørrelse eller region.

Rapporteringen viser hvor mange som mottar hjelp fra kommunene, noe som kan være et uttrykk for behovet og situasjonen. Økt bevissthet rundt bostedsløshet og bedre kompetanse kan føre til at flere fanges opp og gis et tilbud. Samtidig synes det som om de fleste oppholder seg i slike tilbud i en relativt kort periode, noe som også er intensjonen.

6. Kommentarer til KOSTRA-rapporteringen

KOSTRA er en rapportering fra den enkelte kommune, hvor en kan se både på landet som helhet, regioner og kommunegrupper. Som tidligere beskrevet er det til dels store forskjeller mellom kommunene. En del kan forklares med størrelse, beliggenhet og levekår, men likevel er forskjellene store også mellom relativt like kommuner i samme region. At det er store forskjeller mellom kommunene i tilbudet til befolkningen, er ikke særegent for boligområdet. De finnes også blant annet innen helse og omsorg og tilbud til barn og unge. Imidlertid er dette områder som i større grad er lovregulert enn hva som er tilfellet for bolig.

Når data analyseres i KOSTRA, bør en også se på enkeltkommuner for å få et bedre bilde på situasjonen og innbyrdes forskjeller. Effektiviseringsnettverkene til KS er en god metode som brukes i en rekke kommunenettverk, og som danner grunnlag for tjenesteutvikling. I dette notatet behandles dataene i hovedsak samlet, selv om enkeltkommuner trekkes fram. En slik samlet nasjonal gjennomgang speiler da gjennomsnitt av situasjonen. Dataene i KOSTRA viser at en del kommuner har et meget godt tilbud, mens andre ikke har det.

Gjennom kartleggingen av bostedsløse i 2012 kommer det fram at rundt 80 prosent av de bostedsløse i Norge oppholder seg i disse 52 kommunene. Dette viser at satsningen er rettet mot de riktige kommunene, men datagrunnlaget for å kunne gjøre sammenligninger med tilsvarende kommuner som ikke deltar er svært begrenset. Med noen få unntak er alle større og mellomstore kommuner med i kommunesatsningen. Når en skal sammenligne, blir det som å se på forskjeller mellom større byer og regionale sentra i forhold til små kommuner utenfor pressområder. Både behov og tilbud vil variere. Imidlertid kan en konkludere med at det ikke er vesentlige forskjeller mellom kommunene som er med i kommunesatsningen og de andre.

Det som er helt tydelig, er de store innbyrdes forskjellene mellom kommunene. Vi ser store forskjeller i antall boliger, vedtak, ventelister, bruk av midlertidig botilbud og garantier, også mellom kommuner av lik størrelse i samme region. Det er naturlig med en viss variasjon ut fra lokale forhold og behov, men forskjellene her er store. Disse forskjellene har vært gjennomgående over tid, og det synes ikke som om kommunesatsningen har gitt endringer. På den ene siden synes det som om en del kommuner oppnår resultater, mens andre synes å få tildelt færre boliger og får klart flere i midlertidig botilbud. Samlet gir dette ingen endring.

De store forskjellene i praksis og rutiner vil også gjøre det vanskelig å måle effekten av Husbankens arbeid mot kommunene. Vi vil imidlertid peke på at KOSTRA kan være et godt redskap for å jobbe mot disse kommunene etter modell av KS sine effektiviseringsnettverk. Mange av kommunene har gjennomført endringer i organisering og rutiner. At en kommune har etablert et tverrfaglig tildelingsteam for kommunale boliger, synes ikke i tallene som rapporteres i KOSTRA, men sannsynligvis vil kvaliteten rundt den enkelte tildeling være styrket.

I NIBR⁹ sin kartlegging av bostedsløse i 2012 pekes det på at det ikke er avdekket forskjeller mellom kommunene som er med i kommunesatsingen eller ikke. Videre er det en klar konklusjon i Møreforskings evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram i Region øst¹⁰, at de ikke kan se effekter og forskjeller i KOSTRA for de fem kommunene som er evaluert. Vi kan med utgangspunkt i rapporteringen for 2012 ikke påvise klare effekter av satsningen, selv om det er positive trekk for enkeltkommuner. Imidlertid finnes en slik utvikling også i kommuner utenfor satsingen.

⁹ NIBR-rapport 2013:5 Evelyn Dyb og Katja Johannesen (2013)

¹⁰ Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig, Else Ragni Yttredal, Susanne Moen Ouff og Marte Hanche-Olsen Møreforskning Rapport nr. 35 2013