



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Boligsosialt arbeid

Forvaltningsrevisjon | Kragerø kommune

22: 3814 402

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1.    Kontrollutvalgets bestilling .....	5
1.2.    Problemstilling og revisjonskriterier .....	5
1.3.    Avgrensning.....	5
1.4.    Metode og kvalitetssikring .....	5
1.5.    Kommunedirektørens uttalelse.....	6
<b>2. Boligsosialt arbeid og status i kommunen.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Organisering av det boligsosiale arbeidet.....</b>	<b>11</b>
3.1.    Fakta om organisering av det boligsosiale arbeidet .....	11
3.2.    Revisors vurdering – oppgaver, ansvar og myndighet .....	17
3.3.    Andre forhold .....	19
<b>4. Arbeid med planer .....</b>	<b>21</b>
4.1.    Mål for arbeidet.....	21
4.2.    Oppfølging av boligsosial handlingsplan .....	23
4.3.    Revisors vurdering.....	31
<b>5. Samordning og effektiv ressursutnyttelse .....</b>	<b>33</b>
5.1.    Fakta om samordning og effektiv ressursutnyttelse.....	33
5.2.    Revisors vurdering.....	36
<b>6. Brukermedvirkning .....</b>	<b>37</b>
6.2.    Revisors vurdering.....	39
<b>7. Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>40</b>
7.1.    Konklusjoner.....	40
7.2.    Anbefalinger.....	41
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>42</b>
Vedlegg 1: Revisjonskriterier .....	43
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	49

## Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens boligsosiale arbeid. Vi har undersøkt følgende problemstilling:

*Har Kragerø kommune lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid?*

*Vi vil se på*    *organisering*  
                  *arbeid med planer*  
                  *samordning og effektiv ressursutnyttelse*  
                  *brukermedvirkning*

Våre undersøkelser viser at Kragerø kommune har mange tiltak for å legge til rette for et godt boligsosialt arbeid, men også at det er svakheter og at kommunen har noen utfordringer. Det gjelder primært mangler knyttet til delegasjon og det å sikre en klar og tydelig fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet. Vi ser også at arbeidet internt og med stiftelsen kan samordnes bedre. Kommunen har utfordringer fordi boligmassen ikke er godt nok tilpasset kommunens behov. Det fører til at midlertidig botilbud for enkelte blir brukt over lengre tid enn det som normalt regnes som midlertidig.

### Organisering

Oppgaver, ansvar og myndighet for arbeidet med å sikre en hensiktsmessig boligmasse er ikke klart og tydelig plassert. Myndighet til å treffe vedtak om startlån og tildeling av kommunale utleieboliger er ikke delegert i samsvar med praksis.

Kommunen bør avklare bedre roller, ansvar og gjensidige forventninger med Boligstiftelsen. Dette gjelder både arbeid med endringer i eksisterende boligmasse, anskaffelse og oppføring av boligbygg. Etablering av samarbeidsrutiner med Boligstiftelsen er et tiltak i boligsosial handlingsplan. Dette tiltaket er ikke fulgt godt nok opp. Kommunen bør også tydeliggjøre hva som ligger i Boligkontorets koordinerende rolle.

Erfaringer fra arbeid i Husbankens kommuneprogram viser at en bør samle ansvaret for tildeling av boliger. Kragerø kommune har skilt tildeling av bemannede omsorgsboliger og kommunale utleieboliger. Dette organisatoriske skillet bidrar i praksis til at kommunen ikke får til en helhetlig vurdering av boligbehov. Administrasjonen har til nå heller ikke avklart godt nok hvem som gjør hva knyttet til praktiske oppgaver i boligene, men administrasjonen har nå hatt en intern prosess for å avklare dette bedre.

### Arbeid med planer

Kommunen har satt mål for det boligsosiale arbeidet i egne planer. Målene er etter vår vurdering i tråd med nasjonale krav og føringer.

Det boligsosiale arbeidet er forankret i kommuneplanens samfunnsdel, men ikke godt nok forankret i kommuneplanens arealdel. Det er behov for føringer i arealplanen, slik at boligsosiale hensyn kan bli bedre ivaretatt. Deler av den boligsosiale handlingsplanen er fulgt godt opp, dette

gjelder bl.a. mål om økt kunnskap og mer målrettet bruk av husbankens virkemidler. Kommunen har ikke anskaffet boliger, slik planen legger opp til. Kommunen har heller ikke fått på plass rutiner for samarbeidet mellom kommunen og Boligstiftelsen, og har ikke fulgt godt nok opp tiltak for å sikre hjelp til å mestre boforholdet.

Boligsosial handlingsplan har vært for dårlig forankret i arbeidet på helse og omsorg.

### **Samordning og effektiv ressursutnyttelse**

Kommunen har lagt til rette for samarbeid internt i kommunen og med stiftelsen, og for samordning av det boligsosiale arbeidet. Uklarheter knyttet til organiseringen (myndighet, ansvar og oppgaver) svekker imidlertid effektene av samordningstiltakene. Både forhold knyttet til organiseringen og manglende oppfølging av planer om anskaffelser av boliger, gjør at det boligsosiale arbeidet i mindre grad blir helhetlig og effektivt. En bedre forventningsavklaring og klare avtaler med stiftelsen kan bidra til god og effektiv samhandling. Det vil være nyttig for arbeidet med tilpasning av boligmassen til kommunens behov. Det at boligmassen i mindre grad er hensiktsmessig, svekker også effektiviteten. Når kommunen må sette søkere på venteliste, samtidig som det er ledige boliger som ikke kan brukes, blir ikke ressursene brukt effektivt. Det er også behov for bedre samordning av selve boligtildelingen, særlig for brukere som kan ha behov for en annen type bolig enn det de har søkt om.

Kommunen har et rapporteringssystem som kan gi god informasjon om oppfølgingen av det boligsosiale arbeidet, men det har ikke blitt brukt godt nok. Manglende oppnåelse av mål og tiltak i boligsosial handlingsplan burde vært tydeligere rapportert. Kommunen har ikke lagt opp til evaluering av boligsosial handlingsplan, og har heller ikke gjort noen evaluering.

### **Brukermedvirkning**

Kragerø kommune har tiltak for å sikre brukermedvirkning i det boligsosiale arbeidet. Den systematiske bruken av brukererfaringer i arbeidet med boligbistand til vanskeligstilte og særlig til personer med rus-/psykisk lidelse, kan styrkes.

### **Anbefalinger**

Vi anbefaler at kommunen:

- sikrer skriftlig delegasjon av myndighet for det boligsosiale arbeidet, og at oppgaver og ansvar er klart og tydelig plassert og i samsvar med gitt myndighet
- treffer tiltak for bedre samordning av det boligsosiale arbeidet, f.eks. avtaler med stiftelsen og at søkeres boligbehov vurderes helhetlig
- sikrer evaluering av det boligsosiale arbeidet underveis i planperioden
- følger opp alle mål og tiltak i vedtatte planer, og bruker kommunens rapporteringssystem for å rapportere på oppfølgingen
- treffer tiltak for å styrke brukermedvirkningen på systemnivå, særlig når det gjelder boligbistand til personer med rus- og psykisk lidelse.

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Kragerø kommune i sak 8/21.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

## 1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Vi skal undersøke følgende:

*Har Kragerø kommune lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid?*

Vi vil se på *organisering*  
*arbeid med planer*  
*samordning og effektiv ressursutnyttelse*  
*brukermedvirkning*

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, sosialtjenesteloven, helse og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, samt nasjonale strategier for det boligsosiale arbeidet. Kriteriene framgår under de enkelte punktene i rapporten som omhandler delene i problemstillingen. Kriteriene, og grunnlaget for dem, er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

## 1.3. Avgrensning

Vi undersøker tiltak kommunen har i det boligsosiale arbeidet, men vi vurderer ikke kvaliteten på f.eks. veiledningen NAV gir til den enkelte, kvaliteten på det midlertidige botilbudet eller på oppfølgingstjenestene som helse og omsorg gir. Vi ser her på kommunens arbeid med å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet som har behov for bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig.

Vi har heller ikke undersøkt om en har fulgt krav til saksbehandling.

## 1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har innhentet informasjon fra ansatte i kommunen gjennom intervju og skriftlige spørsmål. Vi har også tatt kontakt med utvalgsledere, og vi har fått informasjon fra leder i rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse. Vi har gått gjennom sentral dokumentasjon i kommunen og hatt en

---

<sup>1</sup> Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

begrenset stikkprøvekontroll, for å se hvordan kommunen gir informasjon til de som søker bolig, og som grunnlag for å vurdere brukermedvirkning. Vi har også innhentet informasjon fra offentlige nettsider, bl.a. relevant statistikk.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

## **1.5. Kommunedirektørens uttalelse**

Et utkast av faktadelen til rapporten er sendt administrasjonen i forkant av oppsummeringsmøte 14.12.21. Det ble gjort mindre justeringer i faktadelen før rapporten ble sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektøren hadde ikke innspill til rapporten og har derfor ikke utarbeidet noe hørings svar.

## 2. Boligsosialt arbeid og status i kommunen

### Nasjonale strategier for det boligsosiale arbeidet

Det er et nasjonalt mål at alle skal bo trygt og godt. Boligpolitikken handler både om å stimulere til et velfungerende boligmarked gjennom effektive plan- og byggeprosesser og at de som trenger, får hjelp til å skaffe og beholde egnet bolig. Det er utarbeidet flere nasjonale strategier for det boligsosiale arbeidet. Den nyeste, Alle trenger et trygt hjem, er for perioden 2021 – 2024. Den bygger på forrige strategi.

I med den forrige nasjonale strategien for boligsosialt arbeid for perioden 2014 – 2020 Bolig for velferd, ble det identifisert seks suksessfaktorer for det boligsosiale arbeidet:

- forankring og eierskap
- overordnet strategi (inngå i helhetlig planlegging)
- organisering og samordning
- kompetanse
- økonomiske ressurser
- brukervedvirkning

### Vanskeligstilte på boligmarkedet

Kommunen har plikt til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15 og helse og omsorgstjenesteloven § 3-7. I den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020) defineres vanskeligstilte på boligmarkedet som personer som befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Personer som er uten egen bolig. Dette omfatter personer:
  - som mangler tak over hodet kommende natt
  - som er henvist til akutt eller midlertidig overnatting, for eksempel døgnovernatting, pensjonat eller krisesenter
  - som er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder og ikke har egen eid eller leid bolig
  - som er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder, og som ikke har egen eid eller leid bolig
  - som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger
  - med oppholdstillatelse i asylmottak som ikke er bosatt innen de fastsatte tidsmålene (tre måneder for enslige mindreårige og barnefamilier, seks måneder for voksne uten barn) fra vedtak om opphold, til bosetting
- Personer som står i fare for å miste boligen. Dette omfatter personer:
  - som er begjært utkastet, eller som bor i en bolig som er begjært tvangssolgt
  - uten gyldig leiekontrakt (som dermed ikke er beskyttet av husleieloven)
  - med boutgifter som ikke står i rimelig forhold til inntekten
- Personer som bor i uegnet bolig eller bomiljø. Dette omfatter personer som bor:

- hos foreldre/foresatte, og situasjonen er uønsket og oppleves som et problem for minst en av partene
- i bolig med dårlig fysisk standard
- i bolig som ikke er tilpasset deres spesielle behov
- i for liten bolig
- i et belastet bomiljø

## Ny boligsosial lov

Gjeldende regler har ikke vært tydelige nok på hva som ligger i kommunens plikt om å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Dette foreslås tydeliggjort i forslag til ny boligsosial lov, som var på høring våren 2021. Lovforslaget kommer som følge av arbeidet med de nasjonale strategiene for boligsosialt arbeid. Det foreslås bl.a. at det skal fattes enkeltvedtak om bistand, og at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket. Forslaget angir også ulike former for bistand som kan gis, bant annet bistand til å beholde bolig og forebygge utkastelse. Det foreslås at bistand og avslag på bistand skal avgjøres som enkeltvedtak, noe det i dag ikke er et direkte krav om, jf. forslag til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Det foreslår også at Statsforvalteren skal være klageinstans.

## Husbankens kommuneprogram

Kragerø kommune har vært med i Husbankens kommuneprogram i perioden 2016 – 2020. Gjennom programmet har kommunen jobbet aktivt med mål i den nasjonale satsingen for boligsosialt arbeid. Kommunen har i denne perioden jobbet aktivt med strategiene «Eie først» overfor flyktninger og «Barna først». Disse strategiene er en del av Husbankens bruk av startlån og tilskudd, slik at flere skal kunne eie egen bolig. Tanken bak «Eie først» er at det er større motivasjon i å skaffe seg arbeid for å beholde en bolig en har kjøpt, enn å skaffe seg arbeid for å kunne kjøpe bolig en gang i fremtiden. I Kragerø startet de med «Eie først» i 2018 og «Barna først» i 2019.

Arbeidet med «Barna først» må sees i sammenheng med kommunens arbeid overfor barn og unge i lavinntektsfamilier. Kommunen har en høy andel barn som lever i husholdninger med vedvarende lav inntekt, også omtalt som barnefattigdom. Det boligsosiale arbeidet er en viktig del kommunens plan for arbeid med barnefattigdom. Kragerø har hatt gode resultater på dette området. Tall fra Husbanken viser at andelen barn i husholdninger med lav inntekt som leier og bor trangt er betydelig redusert i perioden fra 2016 til 2019. Det er ikke nyere tall enn fra 2019. Tallene er vist under.

Barn i husholdninger med lav inntekt, som leier og bor trangt	2016	2017	2018	2019
Norge	2.7%	2.9%	3.1%	3.1%
Kragerø	2.7%	2.1%	2%	1.6%

Tabell 1 Andel barn som bor husholdninger med lav inntekt, som leier og bor trangt. Kilde Husbanken.



## Husbankens virkemidler

Kragerø kommune har økt bruken av startlån de senere årene, og har i tråd med statlige føringer prioritert barnefamilier. Kragerø har i perioden fra 2018 til 2021 hatt en høyere andel barnefamilier som får startlån enn landsgjennomsnittet. I Kragerø var andelen høyest i 2019 (69,2 %). I 2021 var 65,2 % av husstandene som fikk startlån i Kragerø barnefamilier. Tilsvarende tall for landet var 57,4 %.

Kragerø har gitt mer startlån enn både snittet for landet og for egen kommunegruppe i KOSTRA de siste årene. I 2020 ble 5,3 per boliger 1000 innbyggere godkjent for finansiering med startlån, mot 1,5 for kommunegruppen Kragerø tilhører. I 2019 godkjente Kragerø startlån for 3,8 boliger per 1 000 innbyggere. Tilsvarende tall for landet uten Oslo var på 1,4 i 2019 og 2020.

I tabellen nedenfor er det vist en oversikt over husstander som har fått startlån i Kragerø.

År	Antall husstander	Samlet utlånsbeløp
2021	46	55,5 mill kr
2020	55	79,7 mill kr
2019	38	48,5 mill kr
2018	35	45,4 mill kr
2017	18	20,1 mill kr

Tabell 2 Antall husstander som har fått startlån i kommunen og samlet utlånsbeløp. Kilde Husbanken

Det er flere husstander i Kragerø kommune som får statlig bostøtte enn snittet for egen kommunegruppe og på landbasis. I 2020 var det 25,5 husstander per 1000 innbyggere som fikk tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken i Kragerø. Tilsvarende tall for landet var på 14,6 og kommunegruppa 12,6.

## Kommunalt disponerte boliger i Kragerø

Tall fra SSB viser at Kragerø har en noe høyere andel kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere enn gjennomsnittet for landet og egen kommunegruppe. Kragerø har 23, mens landet har 20 og kommunegruppa 17. Nivået på kommunalt disponerte boliger må sees i sammenheng med sykehjem/institusjonsdekningen. Kragerø kommune har valgt å ha mange bemannede omsorgsboliger og færre sykehjemsplasser. Tall fra SSB viser at 5,1 % av innbyggerne over 80 år bor på sykehjem. Tilsvarende andel for kommunegruppe 7, som Kragerø tilhører, er 9,9 % og 11,2 % for landet uten Oslo.

I 2020 fikk 49 % av nye søkere om kommunal bolig avslag i Kragerø. Tilsvarende tall for kommunegruppa er 23 % og for landet uten Oslo 26 %.

Kragerø kommunale boligstiftelse eier de fleste kommunalt disponerte boligene i kommunen. Stiftelsen har i årsmeldingen for 2020 opplyst at de eier 206 leiligheter. En oversikt fra kommunen viser at 46 av disse er kommunale utleieboliger, der kommunen tildeler bolig og leietaker inngår leiekontrakt med stiftelsen. De resterende leilighetene er omsorgsboliger som kommunen leier av stiftelsen, og kommunen fremleier til dem som tildeles omsorgsbolig. Alle omsorgsboligene har bemanning.

Kragerø kommune eier selv fem boenheter i Lindviksdalen. Dette skal være midlertidige boenheter. I tillegg har helse og omsorg fått oppført en leilighet bygget av to brakker som kommunen leier av Ramirent. Dette er i tilknytning til noen bemannede boliger. Kragerø kommune eier også 12 boenheter som brukes til bosetting av flyktninger. I tillegg leier kommunen boliger fra private utleiere for fremleie til flyktninger, per november 2021 er det 8 slike boliger. Kommunen leide tidligere 5 boliger til vanskeligstilte av Blåkors, hovedsakelig rus/psykiatri. Blåkors sa opp avtalen med kommunen i 2019.

### **Midlertidig botilbud**

Tall fra SSB viser at kommunen har rapportert at det i 2019 var 12 husstander i midlertidig botilbud og 14 i 2020. Av de 14 i 2020 var det 11 som hadde midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder. Kommunen hadde ikke husstander med barn i midlertidig botilbud.

### **Boligmarkedet i Kragerø**

Flere ansatte vi har vært i kontakt med opplyser at det er en utfordring at det er mangel på lettstelte, universelt utformede og sentrumsnære leiligheter til en rimelig pris på det private boligmarkedet i Kragerø kommune. Det er påpekt at det er problematisk for personer med lav inntekt å få bolig.

### 3. Organisering av det boligsosiale arbeidet

For å svare på delen av problemstillingen som gjelder organisering har vi følgende revisjonskriterium:

- Oppgaver, ansvar og myndighet i det boligsosiale arbeidet skal være klart og tydelig fordelt

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte/personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. I helse og omsorgstjenesteloven er det spesifisert at kommunen også skal medvirke til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det pga alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Kommunen er dessuten forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. § 27 i sosialtjenesteloven.

#### 3.1. Fakta om organisering av det boligsosiale arbeidet

I delegasjonsreglementet er det listet opp ulike lover som er delegert til de ulike kommunalområdene. Kommunens ansvar etter helse og omsorgstjenesteloven lagt til kommunalområde Helse og omsorg, mens ansvar etter sosialtjenesteloven og lov om Husbanken er lagt til kommunalområde Samfunn. Det er ikke gitt noen føringer for samordning av ansvaret etter henholdsvis helse og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. Videre delegering skal ifølge delegasjonsreglementet være nedfelt i arbeidsavtaler.

Det boligsosiale arbeidet omfatter både det å bistå med å skaffe bolig og det å klare å bli boende i bolig. Kragerø kommune har delt arbeidet på ulike virksomheter på kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg. Frem til høsten 2021 var oppgaver knyttet til bosetting av flyktninger lagt til kommunalområde oppvekst. Den er nå flyttet til kommunalområde Samfunn.

Kommunen har et eget boligkontor, som nå er lagt til kommunalområde Samfunn, og rapporterer direkte til kommunalsjefen. Boligkontoret lå tidligere under servicekontoret, som var del av kommunalområdet Støtte og utvikling. Ifølge tjenestebeskrivelsen skal Boligkontoret ha et overordnet ansvar for det boligsosiale arbeidet i kommunen. De skal initiere og koordinere tverrfaglig og tverretattlig samarbeid i kommunen. Det er ikke dokumentert noe nærmere hva som ligger i koordineringsansvaret.

De ansatte ved Boligkontoret er ikke delegert noe myndighet i arbeidsavtaler, men har fått tildelt oppgaver og ansvar i egne stillingsbeskrivelser. De har ansvar for boligsosialt arbeid, oppfølging og rullering av boligsosial handlingsplan, drift av Boligteamet, saksbehandling/oppfølging startlån, tilskudd og bostøtte, økonomi og rapporteringsoppgaver til Husbanken og oppfølging av private utleiere.<sup>2</sup> Det er presisert at oversikten ikke er uttømmende. Det er i stillingsbeskrivelsen ikke presisert om saksbehandling omfatter det å fatte endelig vedtak. Kommunen har en rutine for hvilke saker som gjelder startlån som skal løftes fra Boligkontoret til kommunalsjef.

---

<sup>2</sup> Enkelte av oppgavene er lagt til begge de to ansatte, mens noen oppgaver kun er lagt på en av de to stillingene.

Stillingsbeskrivelsene omfatter ikke tildeling av kommunale utleieboliger, men det framgår av retningslinjene for tildeling av kommunale boliger at tildelingsretten til de kommunale utleieboligene (da omtalt som trygdeboliger) er overført fra Omsorgstjenesten og NAV til Boligkontoret.

NAV Kragerø er del av kommunalområde Samfunn og har ansvar for midlertidig bo-tilbud, som omfatter tildeling av de fem midlertidige boligene som kommunen eier selv. I tillegg har kommunen avtaler med private utleiery, campingplasser og hoteller ved behov for midlertidig bolig som NAV tildeler. NAV har også ansvar for økonomisk råd og veiledning inklusiv gjeldsrådgivning. NAV kan også bistå med depositumsgaranti, frivillig eller tvungen økonomiforvaltning og det å etablere faste trekk, og kan bistå enkeltpersoner ved manglende innbetaling av husleie.

Kommunen har en egen boveileder som skal bistå bosatte flyktninger. Boveilederen er fra høsten 2021 del av Boligkontoret. Kommunen har også en egen boveileder i AMT (arbeids og mestringsteamet) som jobber med brukere med rus- og/eller psykiske lidelser. Stillingen var opprinnelig en prosjektstilling som kommunen fikk i 2016. Stillingen er nå fast. I tillegg til boveileder i AMT vil miljøterapeutene også gi bo-veiledning til personer de følger opp som har behov for det.

Eiendomsavdelingen, som er del av kommunalområde Samfunn, har ansvar for vedlikehold av de kommunalt eide boligene. Boligstiftelsen har ansvar for vedlikehold av egne boliger.

Vi skal her se på arbeidet som kommunen gjør for å tildele bolig som kommunen disponerer, annen bistand i arbeidet med å skaffe bolig, vedlikehold av boligene, samt planlegging og anskaffelse av boliger og gjøre endringer i boligmassen slik at den er tilpasset kommunens behov.

### **3.1.1. Tildeling av boliger**

NAV tildeler som nevnt midlertidige boliger. I tillegg har kommunen bemannede omsorgsboliger og kommunale utleieboliger. Det er to ulike søknadsskjemaer og tildelingsprosesser for disse to typene boliger. Tjenestekontoret tildeler de bemannede omsorgsboligene samt andre helse og omsorgstjenester, mens Boligkontoret/Boligteamet har ansvar for tildeling av de kommunale utleieboligene. Boligkontoret skriver vedtak om kommunale utleieboliger på bakgrunn av behandlingene i boligteamet. Boligteamet er et tverrfaglig team som ledes av Boligkontoret, og består av representanter fra

- Boligkontoret
- tjenestekontoret
- NAV
- arbeids og mestringsteamet (AMT – psykisk helse og rus)

Boligteamet går gjennom søknader og ledige boliger og blir enige om fordeling av boliger. De ansatte fra ulike virksomheter bidrar med informasjon om brukere/de som søker kommunal utleiebolig, slik at de kan ta best mulig hensyn til hvem som kan passe inn i hvilke boliger. Det er boligkontoret som fatter vedtak om bolig. I vedtak vi har sett er det henvist til helse og omsorgstjenesteloven § 3-7. Det er ikke gitt skriftlig delegasjon til ansatte på boligkontoret i arbeidsavtale eller stillingsbeskrivelse til å fatte vedtak etter helse og omsorgstjenesteloven eller

sosialtjenesteloven § 15. Det er dokumentert at tildelingsretten til de kommunale utleieboligene i 2012 ble overført fra Omsorgstjenesten og NAV til Boligkontoret.

Boligkontoret har også det administrative ansvaret knyttet til flyktningeboliger og leie av boliger til nyankomne flyktninger.

Både Boligkontoret og Tjenestekontoret trekker frem at det er søkere som får avslag på bemannet omsorgsbolig, som kunne hatt behov for en omsorgsbolig uten fast bemanning for å sikre større trygghet. Når Tjenestekontoret gir avslag på søknad om omsorgsbolig, er det ikke noen rutine på å informere om andre tiltak/tilbud som kommunen har, f.eks. andre kommunale utleieboliger.

Tjenestekontoret har ved avslag på bolig fokus på å styrke hjemmetjenestene, skaffe hjelpemidler, tilby hverdagsrehabilitering og dagsenter mm slik at vedkommende skal klare å bo i hjemmet.

Selv om det er klart hvem som tildeler hvilke boliger, opplyser ansatte vi har intervjuet at det ikke alltid er klart hvilken type bolig en person bør ha. Det kan være ulik oppfatning mellom virksomheter internt i kommunen, om en bruker skal ha bemannet bolig eller ikke. Mange av medlemmene i boligteamet har påpekt at det kunne vært fordelaktig å samle boligtildelingen. Dette er også kommentert av virksomhetsleder for Hjemmetjenester. Kommunalsjef for Helse og omsorg opplyser at kommune ikke har gjort konkrete vurderinger av å samle tildeling av kommunale boliger i en virksomhet. Han ser imidlertid at brukergruppa har endret karakter, og at kommunen nå har andre utfordringer enn da de landet dagens organisering av arbeidet.

### **3.1.2. Annen bistand i arbeidet med å skaffe bolig**

NAV bistår vanskeligstilte med å finne bolig på det private leiemarkedet, og har flere utleiery som de har godt samarbeid med.

Boligkontoret har ansvar for Husbankens virkemidler i det boligsosiale arbeidet. De informerer søkere til kommunal utleiebolig om de ulike virkemidlene. Boligkontoret har over tid jobbet for å få gitt god informasjon til aktuelle brukere og samarbeidspartnere. De ga informasjon til barnehager, barnevern og helsestasjon om satsingen «Barna først» og muligheten for å søke startlån. De har også vært i andre virksomheter i kommunen som møter innbyggere som er i målgruppa for virkemidlene. Før pandemien var Boligkontoret ute i lokalene til Kirkens bymisjon en gang i måneden for å gi informasjon til dem som kom innom. Under pandemien har de i mindre grad vært ute og informert i de ulike virksomhetene, men Boligkontoret skal nå delta på flere fysiske møter for å informere både i virksomheter i kommunen og til eksterne samarbeidspartnere. Boligkontoret opplyser at de også har et godt samarbeid med banken, og at det er avtale om å informere på arbeidsmarkedsbedriften Delecto.

### **3.1.3. Oppfølging/bistand for å kunne beholde egen bolig**

#### **Økonomiske virkemidler/tiltak**

Boligkontoret informerer som nevnt om husbankens virkemidler, som også er tiltak for å beholde egen bolig. Dette gjelder både bostøtte og startlån for å refinansiere egen bolig. NAV Kragerø skal informere alle mottakere av økonomisk sosialhjelp om bostøtteordningen, og at det er forventet at

de søker bostøtte. NAV erfarer at en del brukere på andre ytelser kan ha rett på bostøtte, men at ikke alle er kjent med denne ordningen.

NAV har som nevnt en egen gjeldsrådgivertjeneste og bistår også med generell rådgivning og veiledning for å unngå sosiale problemer, som f.eks. utkastelse fra bolig som følge av manglende betaling av husleie, samt hjelp til refinansiering og til å etablere faste trekk, og kan stille depositumsgaranti. Boligkontoret har også tiltak for å sikre økonomiveiledning, og har laget en boligskole for deltakere i introduksjonsprogrammet. Moduler fra denne er brukt i et eget økonomikurs som Boligkontoret har holdt i samarbeid med gjeldsrådgiver i NAV som del av arbeidet med Barna først og startlån. Kurset ble tilbydd i en avgrenset periode, og siste kurs var i februar 2020. Hvert kurs fikk over til sammen seks kurskvelder. Boligkontoret hadde før nedskjæringer i 2021 en boligkonsulent i 40 % stilling, som hadde ansvar for kursene sammen med gjeldsrådgiver i NAV. Nå har de ikke kapasitet til å holde kurs. NAV har nå en prosjektstilling (50%) tilknyttet Talenhuset, som har økonomikurs for unge, som bygger på økonomikurset som NAV og boligkontoret hadde tidligere.

Boligteamet har fokus på oppfølging av husleierestanser. Kommunen krever selv inn husleie fra flyktninger som har leiekontrakt med kommunen, fra beboere i bemannede omsorgsboliger og for de midlertidige boligene. Det er laget en egen rutine på fakturering av husleie fra flyktninger.

De som får tildelt kommunal utleiebolig<sup>3</sup>, inngår kontrakt med boligstiftelsen. Det er stiftelsen som krever inn husleie fra dem. Det er en etablert rutine at stiftelsen varsler Boligkontoret om manglende innbetaling av husleie etter to måneder. Rutinen er ikke skriftliggjort, men Boligkontoret mener de har gode rutiner og samarbeid med boligstiftelsen for å fange opp betalingsproblemer med husleie tidlig. NAV opplyser at de samarbeider med stiftelsen i forbindelse med depositumsgarantier og hvis husleie ikke blir betalt.

## Bo-veiledning

Kommunen har en boveileder for flyktninger og en for brukere med tjenester fra AMT. Ansatte i AMT påpeker det ikke er helt klart hvem som skal gjøre hva når det gjelder oppfølging i bolig. Flere både i AMT og ansatte i andre virksomheter trekker fram at AMT i praksis har håndtert flere oppgaver enn de har ansvar for. Ansatte i AMT opplever at det er utfordrende at både ansatte i andre virksomheter og pårørende har forventninger om at AMT kan løse flere oppgaver enn de har ansvar for. Det har nå vært en gjennomgang på Helse og omsorg for å avklare hvilke oppgaver AMT har, og at ansatte i AMT ikke skal være vakter eller flyttemannskap.

Ansatte vi har intervjuet opplyser at det er enkelte personer som ikke får oppfølging fra spesialisthelsetjenesten fordi bo-situasjonen er for ustabil. Dessuten at AMT ikke får gitt tjenester og oppfølging slik de ideelt sett skulle. Ansatte og ledere uttrykker frustrasjon og bekymring over at enkelte brukere ikke får tjenester som de har krav på og har en uverdigg bo-situasjon, og at selve

---

<sup>3</sup> Dette gjelder de 46 kommunale utleieboligene som boligteamet/boligkontoret tildeler.

bo-situasjonen gjør at kommunen ikke får kartlagt tjenestebehov godt nok. Kommunen har brukere som det har vært vanskelig å finne permanent bolig til grunnet utagering, hvor kommunen etter lang tid har avdekket diagnoser som gir rett til flere tjenester. Det er blitt kommentert at dette kan gjelde flere. Det er også kommentert at ansatte opplever mangelen på et verdig bo-tilbud for enkelte som veldig belastende, og at kommunen kunne lagt bedre til rette for etisk refleksjon i tjenesteutøvelsen i enkeltsaker og på systemnivå. Det blir påpekt at etisk refleksjon kan lette arbeidshverdagen for den enkelte, redusere sykefravær og at den enkelte kan bli bedre i egen jobb.

#### **3.1.4. Vedlikehold av boligene**

Stiftelsen har ansvar for vedlikehold av egne boliger. Ansvaret fremgår av leieavtalen mellom kommunen og Boligstiftelsen som gjelder omsorgsboligene. Kommunen betaler husleie til boligstiftelsen for omsorgsboligene, og husleien skal dekke vaktmestertjenester. Stiftelsens vedlikeholdsansvar og ansvaret for vaktmestertjenester er beskrevet. Det er ikke noe tilsvarende avtale som regulerer de andre boligene stiftelsen eier, men vi har fått opplyst at det også følger med vaktmestertjenester også for de andre boligene. Vaktmestrene gjør stort sett gjør det samme i alle boligene som stiftelsen eier.

Eiendomsavdelingen har ansvar for vedlikehold av boligene kommunen eier selv.

#### **3.1.5. Endringer i eksisterende boliger**

Avtalen mellom kommunen og stiftelsen omhandler ikke ansvar for tilrettelegging for den enkelte fremleietaker i omsorgsboligene. Stiftelsen viser til at dette er kommunens ansvar, men at det har vært noe uenighet om dette ansvaret.

Ansvar for og samhandling mellom kommunen og boligstiftelsen ved behov for omgjøring/endringer av boligmassen er ikke omtalt eller regulert i noe dokument som vi har sett (f.eks. hvem internt i kommunen som tar initiativ til å be om endringer og hva kommunen skal dekke og hva stiftelsen skal dekke av kostnader osv.). Stiftelsen opplyser at de etter avtale med virksomhetsledere har gjort noen mindre endringer i omsorgsboligene. I løpet av de siste tre årene har stiftelsen satt opp gjerder for et boligkompleks, et kontor er bygget om til KAD-leilighet<sup>4</sup>, det er bygget ny ute-bod i tilknytning til noen omsorgsboliger og installert automatisk døråpner. Utgifter til gjerde ble delt mellom kommunen og stiftelsen, mens de andre utgiftene ble dekket av stiftelsen.

#### **3.1.6. Anskaffelse av boliger og planlegging for fremtidig boligbehov**

Ifølge boligsosial handlingsplan skal det anskaffes ulike typer boliger, og ansvaret er lagt på boligkonsulenten. Boligkontoret skal ivareta koordinering og planlegging av nye boliger. Mål og tiltak i boligsosial handlingsplan er omtalt i punkt 4.2.3.

---

<sup>4</sup> Kommunal Akutt Døgn-leilighet.



Kommunalsjef for Samfunn opplyser at Boligkontoret har en koordinerende rolle, men ikke noe myndighet til å anskaffe boliger hvis ikke det er gitt bevilgninger til det i budsjett. Det er de som «eier» brukerne i kommunen, som har ansvar for å fremme behov for bolig inn i budsjettprosessen.

Kommunen har et arbeidsutvalg for kommunale boliger, som har jobbet med å avklare fremtidig behov for kommunale boliger og anskaffe boliger. I tilknytning til arbeidsutvalget var det oppnevnt en styringsgruppe der rådmann og kommunalsjefer var representert, samt to arbeidsgrupper underlagt arbeidsutvalget. Det var en gruppe som skulle jobbe med boliger for rus og psykiatri og en som skulle jobbe med boliger til personer med funksjonsnedsettelse. Dette arbeidet stoppet opp fordi Helse og omsorg skulle ha en gjennomgang av eksisterende boligmasse, for å se på mulighetene for mer samlokalisering av døgnbemannede omsorgsboliger. Utvalget og gruppene har ikke hatt møter i 2020 og 2021.

Administrasjonen vedtok i juni 2021 å opprette et samarbeidsmøte for overordnede beslutninger for kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg. De to kommunalsjefene, virksomhetsledere fra spesialiserte helsetjenester og NAV og saksbehandler fra Boligkontoret møter. Et av punktene i mandatet er planlegging av boligbehov og anskaffelse av boliger, investeringsbehov.

I budsjettet har det vært en egen budsjettpost som heter kommunale utleieboliger, lagt til kommunalområdet Samfunn. Ansvar for budsjettposten er ikke delegert Boligkontoret. Kommunen har i perioden 2018 – 2020 hatt ubrukte budsjettmidler på denne posten, som er blitt justert ned. Ett år er midler overført til året etter.

Boligstiftelsens rolle i anskaffelser og planer er først og fremst definert av stiftelsens vedtekter, eventuelt av eventuelle avtaler mellom stiftelsen og kommunen.

I boligstiftelsens vedtekter står det under formål:

*Stiftelsen har til formål å erverve eller forestå oppføring av boligbygg og leie ut boliger i slike bygg. Stiftelsen har dessuten til formål å erverve og forestå oppføring av andre bygg enn boligbygg (herunder garasjer) når de skal brukes til felles formål for leietakerne, eller når utleie av lokalene i slike bygg skal skje i sammenheng med stiftelsens øvrige virksomhet.*

I vedtektene til stiftelsen står det ikke noe om når/hva som gjør at stiftelsen beslutter å erverve eller forestå oppføring av boligbygg. Ut fra ordlyden i vedtektene er stiftelsens formål og virksomhet negativt avgrenset: stiftelsen skal ikke drive med noe annet enn forvaltning av boliger til vanskeligstilte.

Stiftelsen opplyser selv at de forholder seg til kommunens behov og at kommunen må gi konkrete bestillinger om å erverve eller forestå oppføring av boliger. Boligstiftelsen har i perioden planen gjelder ikke fått noen slike bestillinger. Stiftelsen opplyser at sist gang de ervervet eller førte opp nye boliger var i et byggeprosjekt som ble ferdigstilt i 2013.



Kommunalsjef for Samfunn opplyser at kommunen er i dialog med Boligstiftelsen om endret målgruppe og behovet for andre typer boliger, for eksempel leiligheter med mer enn et soverom og leiligheter til ROP-brukere (rus/psykiatri). Det er så langt ikke inngått noen konkrete avtaler om omgjøring av eksisterende boligmasse eller nybygging.

Flere av de vi har fått informasjon fra påpeker at boligmassen som Boligstiftelsen har, ikke er hensiktsmessig for kommunen. Boligkontoret har jobbet for at stiftelsen skal se på muligheter for å bygge om eksisterende boligmasse. Boligstiftelsen på sin side etterlyser mer konkrete behov, gjerne en prioritert liste. De er kjent med at administrasjonen etterlyser planer for videreutvikling og modernisering av omsorgsboligene for å tilpasse dem til dagens behov, men har ikke fått konkrete bestillinger. Det er nødvendig for å få på plass en langsiktig og helhetlig planlegging i sammenheng med øvrig vedlikeholdsbehov, og for at stiftelsen skal kunne vurdere om og hvordan behovene kan imøtekommes. Stiftelsen viser til at de kan gjøre endringer for å dekke behov for modernisering av boligmassen, men at individuell tilrettelegging og tilpassing for den enkelte leietaker, er et forhold mellom kommunen og fremleietaker.

Helse og omsorg har startet en prosess i samarbeid med eiendomsavdelingen for å vurdere kommunens boligmasse for omsorgsboliger, og muligheten for samlokalisering. Bakgrunnen er både behov for mer effektiv drift av boligene og at boligene ikke ivaretar de behovene som er for den type omsorgsbolig som kommunen trenger. Boligkontoret er foreløpig ikke koblet på denne prosessen.

Helse og omsorg har også satt i gang et arbeid for å finne flere lokasjoner som er egnet for bosetting av personer med ruslidelser/samtidig rus- og psykisk lidelse, men det er utfordrende å finne lokasjoner. Det er nedfelt i strategisk plan for helse og omsorg at en skal utrede og bygge 5-10 omsorgsboliger (robuste). I planen står det utredning i 2021 og bygging i 2023 og det er gitt kostnadsanslag på 5 enheter (kr 7,5 mill). Utredningen er foreløpig ikke ferdig.

I boligsosial handlingsplan er det et mål at kommunen skal ta boligsosiale hensyn i kommunal planlegging. Boligsosial handlingsplan er omtalt under punkt 4.2.1.

### **3.2. Revisors vurdering – oppgaver, ansvar og myndighet**

Ansvaret for det boligsosiale arbeidet er hjemlet i to lovverk. I kommunens administrasjon er ansvaret delegert til to kommunalområder. Kommunalområde Samfunn, som Boligkontoret er lagt til, har ikke fått delegert myndighet etter helse og omsorgstjenesteloven, selv om Boligkontoret fatter vedtak etter denne loven. Delegasjonsbestemmelsene er lite detaljerte, og de omtaler ikke overlapp av oppgaver mellom de to lovene, eller nærmere hvem som skal gjøre hva i det boligsosiale arbeidet. Ordningen om videredelegasjon i arbeidsavtale er ikke fulgt opp for Boligkontoret. Stillingsbeskrivelsene omtaler ikke myndighet til å fatte vedtak om tildeling av bolig. Hvilken myndighet ansatte på boligkontoret har i forbindelse med saksbehandling av startlån er også utydelig. Vi kan ikke se at det er delegert myndighet til at Boligkontoret kan fatte vedtak alene

om startlån. Det at en i en egen rutine har definert noen sakstyper hvor Boligkontoret ikke kan fatte vedtak alene, tyder på at det er noen saker hvor de fatter vedtak alene.

Det er etter vår vurdering heller ikke avklart tilstrekkelig hva som ligger i Boligkontorets koordinerende rolle, f.eks. om de bare skal ta imot og formidle informasjon, eller om de skal ha myndighet til å pålegge eller plassere oppgaver for å sikre koordinering.

### **Tildeling av boliger**

Oppgaver, ansvar og myndighet som gjelder tildeling av boliger er i utgangspunktet klart og tydelig fordelt. Skillet mellom omsorgsboliger og kommunale utleieboliger kan etter vår vurdering være en utfordring for noen av dem som søker bolig. Det gjelder særlig for vanskeligstilte hvor det er uklart om en har behov for bemannet bolig eller ikke. Dette gjelder både personer med rus- og psykiske lidelser, men også eldre som ønsker omsorgsbolig uten å ha behov for en døgnbemannet bolig. En viktig grunn til utfordringene for disse gruppene kan være mangel på bolig, men med det organisatoriske skillet mister kommunen en mulighet til å vurdere den som søker sitt boligbehov helhetlig, fordi de som søker omsorgsbolig kun blir vurdert opp mot behovet for bemannet omsorgsbolig.

Ansatte i boligteamet har en relativt lik oppfatning om behovet for å se på tildeling av boliger mer helhetlig. Dette er i tråd med erfaringer fra arbeid i Husbankens kommuneprogram, som viser at en bør samle ansvaret for tildeling og ansvaret for forvaltning av boliger. Ifølge Rambøll (2016) blir ikke kompetansen og ressursene i organisasjonen godt nok utnyttet når ansvaret tilligger flere enheter og ansatte.

### **Oppfølging og bistand**

Etter vår vurdering er det klart hvem som skal gi bistand i arbeidet med å skaffe bolig, men kommunen har ikke sikret tilstrekkelig delegasjon for vedtak om startlån.

Kommunen har til nå ikke sikret godt nok at det er avklart hvem som gjør hva knyttet til praktiske oppgaver i boligene, bl.a. har AMT ivarettatt flere oppgaver enn de skal. Administrasjonen har hatt en prosess for å avklare dette nærmere, men det er nylig og vi har ikke kunnet vurdere effekten av denne prosessen. Det nye lovforslaget som setter krav om at kommunens vedtak skal synliggjøre hva som skal gis av bistand, mener vi kan bidra til å sikre at det blir klarere hvem som skal gjøre hva.

### **Vedlikehold**

Det er en klar og tydelig fordeling av oppgaver og ansvar når det gjelder vedlikehold av boligene. Kommunen har imidlertid utfordringer her, men det skyldes ikke at selve fordelingen av oppgaver og ansvar er uklar.

Det at kommunen har to ulike vaktmestertjenester som jobber med vedlikehold av boliger er ikke i tråd med anbefalingen om å samle ansvaret for forvaltningen av boligene.

## Endring av boliger og anskaffelse av boliger

Behov for boliger er definert, og planer for anskaffelse av boliger er lagt, men planene er ikke gjennomført. Kommunen har heller ikke benyttet tilgjengelige budsjettmidler til dette formålet. Vi mener dette har sammenheng med at fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet ikke er tydelig nok.

Prinsippet kommunen har om at det er den som «eier» brukeren som melder behov, kan være utfordrende når det er flere virksomheter som «eier» brukeren. I tillegg fremstår det uklart hvem som gjør hva i det videre arbeidet med å møte disse behovene og hvor/til hvem behovene skal meldes. Dette gjelder både innad i kommunen og for samhandlingen med Boligstiftelsen. Informasjon fra bl.a. Boligkontoret og Stiftelsen tyder på at de har hatt ulik oppfatning av hva stiftelsen skal gjøre. Vi viser her til fakta og vurderinger gjort i punkt 4.2.1 knyttet til målet om å ha en klar arbeidsfordeling og gode samarbeidsrutiner mellom stiftelsen og kommunen. Kommunen har etter vår vurdering ikke avklart med stiftelsen hvordan samhandlingen rundt dette skal være eller hvilke forpliktelser stiftelsen har. Dette gjelder både endringer i eksisterende boligmasse og hva som ligger i stiftelsens formål om å erverve eller oppføre boligbygg. Ordlyden i formålet til stiftelsen tilsier ikke at stiftelsen skal ivareta kommunens oppgaver av eget tiltak.

Vi mener også at ansvars plasseringen for det å anskaffe boliger i boligsosial handlingsplan, er med på å gjøre hvem som skal gjøre hva knyttet til anskaffelser uklart. Boligkontoret er gitt ansvar for å anskaffe boliger, uten å ha nødvendig myndighet. Det er etter vår vurdering uklart hva slags rolle Boligkontoret skal ha i arbeidet med å anskaffe boliger og hvordan samhandlingen med andre virksomheter skal være.

## 3.3. Andre forhold

### 3.3.1. Merknader til kommunens behandling av søknader om kommunal utleiebolig

Kommunen fatter enkeltvedtak etter forvaltningsloven ved tildeling av bolig, og det henvises i vedtaket til helse og omsorgstjenesteloven. Kommunen har venteliste for personer de mener fyller vilkår for å få en kommunal bolig, men hvor kommunen ikke har egnet bolig. Kommunen gir følgende informasjon til søker på venteliste: *Selv om du fyller vilkårene for en kommunal bolig, har Kragerø kommune dessverre ikke en egnet bolig du kan tildeles. Kommunen har ikke den type bolig som du ut ifra en faglig vurdering har behov for. Det er derfor uvisst når du kan få tildelt bolig.*

Avgjørelser om tildeling av kommunal bolig er enkeltvedtak. Et vedtak som gir rett til kommunal bolig, bør utformes så konkret at vedtaket kan anses oppfylt så snart boligen er tildelt. Det vil si at det bør framgå hvilken bolig som skal tildeles, og hvilken frist som gjelder for innflytting, jf. rundskriv U-10/2002, Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforholdet.

Kommunen bør vurdere om egen praksis med ventelister der det er uvisst når en kan få tildelt bolig, ivaretar rettssikkerheten til boligsøkere godt nok. Kommunen bør også være oppmerksom på krav til saksbehandling som er foreslått i ny boligsosial lov, jf. Høringsnotat saksnr. 20/6106. Departementet foreslår her regler knyttet til saksbehandling, klage og tilsyn. Det blir krav om at kommunen tar stilling til om en person oppfyller vilkår for bistand. For dem som oppfyller vilkårene,

skal hovedinnholdet i bistanden angis i vedtaket. Formålet er å sikre at brukeren får god informasjon om hvilken hjelp hun/han kan få.

Vi forstår dette slik at de som står på venteliste bør få tilbud om annen bistand for å skaffe egnet bolig, og at dette bør angis i vedtaket.

### **3.3.2. Merknader til kommunens tilbud om midlertidig bolig**

I denne revisjonen har vi ikke undersøkt kvaliteten på kommunens midlertidige bo-tilbud, og om kommunen oppfyller kravene til midlertidig botilbud i sosialtjenesteloven. Vi vil imidlertid påpeke at kommunen har flere som har bodd over 3 måneder i midlertidige bo-tilbud, som er grensen for hvor lenge midlertidige botilbud bør vare ifølge bl.a. NAV og Husbanken. Vi har også fått informasjon om at kommunen i enkelte tilfeller ikke har hatt annet tilbud enn natt-hjemmet i Skien. De har da ikke hatt garanti for plass og har selv satt spørsmålsteget ved om dette er et reelt tilbud og om kommunen oppfyller lovkravet.

## 4. Arbeid med planer

For å svare på delen av problemstillingen som gjelder arbeid med planer har vi følgende revisjonskriterier:

- kommunen skal ha satt mål for arbeidet i tråd med nasjonale krav og føringer
- kommunen skal ha fulgt opp mål i boligsosial handlingsplan

### 4.1. Mål for arbeidet

Visjonen i Kragerøs kommuneplan er trivsel og vekst, noe som bl.a. innebærer at hele befolkningen skal ha god livskvalitet på alle livets områder. I planen er kommunens utfordringer oppsummert i to hovedtemaer:

- levekårssituasjonen
- klima- og miljøendringer

Når det gjelder levekår, vil kommunen jobbe for å få flere unge innflyttere i kommunen. Kommunen vil bl.a. jobbe for å få bedre bo-attraktivitet. Det å sikre bo-områder og boligtyper for alle og gode tjenester fra kommunen er del av arbeidet. I planen har kommunen definert ønsket situasjon i 2030. Ett punkt er spesielt relevant for det boligsosiale arbeidet, hvor kommunen i 2030 ønsker at:

*Boligmarkedet er godt tilrettelagt for alle. Etableringsgrupper og grupper med særskilte behov er høyt prioritert.*

*«Bolig for alle» er et satsingsområde til ønsket situasjon.*

Det er også andre satsingsområder som kan ha betydning for det boligsosiale arbeidet. Dette gjelder bl.a. arbeid med folkehelse, som blant annet omfatter forebyggende arbeid og universell utforming og tilrettelegging.

Kommunen har dessuten satt konkrete mål for arbeidet i boligsosial handlingsplan. Det er fem hovedmål med tilhørende delmål. Disse er vist nedenfor:

#### **A. Samordning av boligpolitikken, kunnskapen om boligbehov og utfordringer slik at kommunens innsats blir helhetlig og effektiv**

1. Videreutvikle samarbeidet mellom Boligkontoret og boligstiftelse
2. Boligteamet videreutvikler sin rolle
3. Kommunen tar boligsosiale hensyn i økonomi, areal og samfunnsplanleggingen

#### **B. Bedre utnyttelse av boligmassen og større fleksibilitet i tildelingspraksisen**

1. Fleksibilitet i tildelingspraksisen

#### **C. Fremskaffe boliger for fremtidig boligbehov slik at alle har et trygt sted å bo**

1. Avklare boligbehov i planperioden
2. Anskaffe egnede boliger for ulike behov

**D. Økt kunnskap og mer målrettet bruk av husbankens virkemidler**

1. Større fleksibilitet og bedre utnyttelse av startlån/tilskudd

**E. Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet**

1. Flest mulig skal bo lengst mulig hjemme
2. Unngå utkastelser fra kommunal bolig

Da planen ble utarbeidet, var Bolig for velferd (2014 – 2020) gjeldene nasjonal strategi for det boligsosiale arbeidet. Der fastsatte regjeringen følgende nasjonale mål og prioriterte innsatsområder:

Mål	Prioriterte innsatsområder
Alle skal ha et godt sted å bo	-hjelp fra midlertidig til varig bolig -hjelp til å skaffe en egnet bolig
Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	-forhindre utkastelser -gi oppfølging og tjenester i hjemmet
Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	-sikre god styring og målretting av arbeidet -stimulere til nytenking og sosial innovasjon -planlegge for gode bomiljøer

Kommunen har også fastsatt mål i forbindelse med sin deltakelse i Husbankens kommuneprogram. Som del av kommuneprogrammet skal kommunene utarbeide en handlingsplan med tilhørende årlige aktivitetsplaner. Handlingsplanen konkretiserer målene som skal oppnås i perioden. De skal være knyttet til de tre hovedmålene i strategien «Bolig for velferd». De fleste målene i denne planen og aktivitetsplanene står også i boligsosial handlingsplan, eller de gjelder arbeidet med boligsosial handlingsplan. Noen av målene for kommuneprogrammet er mer spesifisert enn målene i den boligsosiale handlingsplanen. Det gjelder:

- Redusere utgifter til skadeutbedring i kommunale boliger
- Det boligsosiale arbeidet skal være godt forankret i rådmannens ledergruppe
- Alle kommunale virksomheter skal være bevisst på virksomhetens og kommunens boligsosiale utfordringer
- Alle aktuelle virksomheter skal delta på møter ang. boligsosialt arbeid min. 2 ganger pr. år, og aktivt komme med innspill
- Venteliste på kommunalt disponerte boliger reduseres
- Oppstart av boligskole
- Redusere antallet fremleiekontrakter
- Skyldig husleie blir betalt, utarbeide prosedyre for husleierestanser
- Bedre kunnskap om brukernes behov i planleggingen
- Beboermøter Blå Kors-gården
- Konkret plassering og tomtevalg er avklart for kjøp av kommunale utleieboliger. Her var det et mål at prosjekteringsarbeidet skulle være igangsatt i 2019.

- Eie først – målsatt antall flyktningfamilier skal ha kjøpt egen bolig

## 4.2. Oppfølging av boligsosial handlingsplan

Boligsosial handlingsplan ble rullert i 2017. Mange av målene og tiltakene ble videreført fra forrige plan, fordi tiltakene ikke var gjennomført. I den politiske behandlingen av boligsosial handlingsplan i 2017, ble det påpekt fra Innvandrerrådet at planen for perioden 2013 – 2017 ikke var blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Kommunestyret vedtok planen med noen tilleggspunkt: Hovedmålene skulle prioriteres, og der hvor det var mulig skulle en stadfeste oppstartstidspunkt og gjennomføringsfrist for delmålene. Det ble også føyd til i planen at en skulle anskaffe omsorgsboliger for personer med utfordringer innen ROP (samtidig rus og psykisk lidelse) med varig nedsatt boevne. Det ble tatt med i vedtaket at det var avgjørende at boligbehovet skulle avklares så tidlig i planperioden som mulig for raskt å kunne sette i gang konkrete prosjekter.

Vi har ikke sett at vedtaket om å prioritere hovedmålene og å fastsette frister for oppstart og avslutning er fulgt opp, administrativt eller politisk.

Det har ikke vært noen form for evaluering av boligsosial handlingsplan i planperioden, og det er ikke fastsatt noe tidspunkt for evaluering. Planen som gjaldt for perioden 2013 – 2017 ble evaluert i forbindelse med rulleringen av planen i 2017.

Personer vi har intervjuet på helse og omsorg og i NAV opplyser at planen ikke har blitt aktivt brukt på deres områder, men planen har vært tatt opp i boligteamet. Noen av de vi intervjuet var ikke ansatt da planen ble utarbeidet. De har ikke fått informasjon om planen, men at de har lest den i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. En annen opplyste at vedkommende ikke var gjort kjent med planen, selv om hen var ført opp som ansvarlig for et tiltak. En av de vi intervjuet kommenterte:

*En kan egentlig trykke «copy paste» fordi planen har mange gode mål og tiltak, som ikke er blitt fulgt godt nok opp. Den peker på utfordringer vi har i dag.*

Vi skal nå gå nærmere inn på de ulike hovedmålene og tiltakene, og beskrive hvordan de er fulgt opp.

### 4.2.1. Hovedmål A: Samordning av boligpolitikken, kunnskapen om boligbehov og utfordringer slik at kommunens innsats blir helhetlig og effektiv

Hovedmålet er videreført fra den forrige planen, men noe justert. De to første delmålene er også videreført, mens delmål 3 er nytt.

#### **Delmål 1: Videreutvikle samarbeid boligkontor og boligstiftelse**

Det er satt opp to tiltak for å nå delmålet.

1. Møter mellom boligstiftelsen og ledelsen i kommunen for å avklare fremtidige roller og samarbeidsform.
2. Boligkontoret er koordinerende aktør overfor stiftelsen.



Første tiltak skulle gjennomføres i 2017. Resultatmålet er at det foreligger en klar arbeidsfordeling og gode samarbeidsrutiner. Som omtalt i punkt 3.1.4 har kommunen og stiftelsen utarbeidet en leieavtale som gjelder de boligene som kommunen bruker som omsorgsboliger. Dette er den eneste avtalen mellom kommunen og stiftelsen. Stiftelsen utarbeider årsrapport og årsregnskap, som sendes Brønnøysund. Det er ikke etablert praksis på at kommunen får disse.

Revisjonen har fått tilsendt samarbeidsrutiner for Boligkontoret fra 2017. Det er ikke skriftliggjort noen oppdatering av disse rutinenene. I rutinen fra 2017 var det lagt opp til at Boligkontoret er koordinerende aktør ved behov for å fremskaffe nye boliger til alle vanskeligstilte grupper. Det er ikke spesifisert nærmere hva som ligger i det å være koordinerende aktør, men det står i rutinen: «Boligbehov blir meldt opp til boligkontoret fra ansvarlig enhet, som så formidler dette videre til boligstiftelsen».

Ansatte vi har intervjuet viser til at det primært er Boligkontoret som har kontakt med Boligstiftelsen. Andre virksomheter opplyser at de også har kontakt etter behov.

Resultatmålet for det andre tiltaket er faste møter mellom Boligkontoret og stiftelsen. Det er etablert slike faste møter og det skrives referat. På møtene deltar også boveileder fra AMT og en av vaktmestrene i stiftelsen. Boligkontoret opplyser at de i 2019 hadde 11 slike møter, i 2020 var det 5, mens de har hatt ett møte i 2021. Under pandemien har de i liten grad hatt anledning til fysiske møter. Det ble forsøkt med ett møte på Teams i mai 2021, som ikke fungerte. Boligkontoret opplyser at de i stedet har valgt å ha jevnlig telefonkontakt. Stiftelsen opplever å ha et godt samarbeid med Boligkontoret. Av referatene fremgår det at tema på møtene primært er forhold i boligene. Det er også vist til at boligstiftelsen i 2019 har vært på møter med Helse og omsorg, hvor bruk av eksisterende boligmasse (omsorgsboligene) var tema. Stiftelsen opplyste at de i møtet med Helse og omsorg tok opp at gjennomgangen også burde omfatte utleieboligene, og at Boligkontoret burde delta.

Til hvert av delmålene i planen er det også laget et effektmål. For dette delmålet er det at bedre samarbeid skal bidra til at anskaffelser av boliger vil skje uten forsinkelser. Kommunen har ikke fått fulgt opp hovedmål c om anskaffelser av boliger. Se punkt 4.2.3.

## **Delmål 2: Boligteamet videreutvikler sin rolle**

Her er det satt opp fire tiltak.

1. Boligteam skal bestå av faste medlemmer som har ansvar for boligspørsmål i sin virksomhet.
2. Generelle boligsosiale spørsmål blir diskutert i boligteamet.
3. Boligteamet skal behandle individuelle søknader om kommunale utleieboliger.
4. Boligteamet skal kontinuerlig kartlegge boligbehov og utfordringer.

Disse tiltakene er i hovedsak fulgt opp. Generelle boligsosiale spørsmål blir diskutert, men medlemmene opplyser at det primært handler om enkeltsaker. Teamet diskuterer i liten grad langsiktig planlegging. Boligteamet tar opp boligbehov og utfordringer, men flere medlemmer



påpeker at utfordringene de har sett over tid ikke er blitt tatt tak i. Det gjelder særlig bolig til personer med rus- og psykiske lidelser. Flere medlemmer gir uttrykk for at de er usikre på hva som blir tatt videre til toppledelsen i kommunen.

### **Delmål 3: Kommunen tar boligsosiale hensyn i økonomi, areal og samfunnsplanleggingen**

Her er det fire tiltak:

1. Styrke Boligkontorets koordinerende ansvar i kommunen, og vektlegge tydelige ansvars- og kommunikasjonslinjer.
2. Boligsosial handlingsplan er et verktøy i økonomi, areal og samfunnsplanleggingen.
3. Planlegge mange nok boliger for alle brukergrupper.
4. Planlegge nærmiljøer av god kvalitet.

Resultatmålet for det første tiltaket er å lage en rutinebeskrivelse som viser hvem som har ansvar for hva. Rutinebeskrivelsen skal være lett tilgjengelig. Det er ikke laget en slik beskrivelse.

Resultatmålet for det andre tiltaket er at boligsosiale tiltak skal være beskrevet i flere planverk. Boligsosiale tiltak er beskrevet i kommunens plan for å forebygge, redusere og forhindre barnefattigdom og i strategisk plan for helse og omsorg. I sistnevnte er det bl.a. satt opp som tiltak å utrede og bygge 5 – 10 omsorgsboliger (robuste). Strategisk plan for helse og omsorg har noen av de samme målene som boligsosial handlingsplan, bl.a. at flere bor hjemme og færre innleggelse. Som nevnt tidligere er det også boligsosiale mål og satsingsområder i kommuneplanen. I arealdelen til kommuneplanen er det omtale av boligbehov, og tiltak for å nå målet om tilflytting av nyetablerergrupper og barnefamilier. Flere vi har intervjuet har vist til at kommunen trenger å få det boligsosiale aspektet tydeligere inn i arealplanen og at kommunen skal jobbe med det ved rullering av arealplanen i 2022. Ansatte vi har intervjuet viser til det mangler boliger på det private markedet for innbyggere med lavt inntektsnivå.

Resultatmålet for det tredje tiltaket er at antall boliger skal komme frem i aktuelle planer. Det kommer til en viss grad frem i strategisk plan for helse og omsorg. Eiendomsavdelingen er satt som ansvarlig for dette tiltaket. Kommunalsjef Samfunn opplyser at eiendomsavdelingen bistår ved anskaffelser av boliger, men at de ikke har noe selvstendig ansvar for å vurdere behov for boliger eller igangsette bygging av boliger.

Resultatmålet for fjerde tiltak er at barnevennlige uteområder er med i aktuelle planer, noe kommunen har nedfelt i arealdelen at skal være med.

### **4.2.2. Hovedmål B: Bedre utnyttelse av boligmassen og større fleksibilitet i tildelingspraksisen**

Både hovedmålet og delmålet er videreført fra planen som gjaldt for 2013 – 2017.

#### **Delmål 1: Fleksibilitet i tildelingspraksis**

Det er her ført opp tre ulike tiltak.

1. Tildeling av kommunale utleieboliger skal gjelde alle vanskeligstilte uavhengig av årsak.
2. Planlegging og prioritering av tildeling til ulike brukergrupper i eksisterende nabolag.

### 3. Boligkontoret forvalter fremleieboliger.

Resultatmål for første tiltak er at mennesker med ulike behov får tildelt bolig. Boligteamet og boligkontoret tildeler utleieboliger til alle vanskeligstilte med unntak av dem som har behov for bemannet bolig. Stikkprøvekontrollen viste at det er innbyggere med ulike behov som søker og får bolig.

Resultatmålet for det andre tiltaket er at boligen er egnet for den enkelte, og at det kommer færre naboklager. Administrasjonen rapporterer ikke på antall naboklager, men alle klager skal registreres i en egen sak i kommunens sak- og arkivsystem. I planperioden har det vært perioder med mange naboklager. Både Boligkontoret og Boligstiftelsen opplyser at det er mindre klager nå.

Resultatmålet for det siste tiltaket er at Boligkontoret har god oversikt over boliger og ulike kontrakter. Boligkontoret/ boligteamet tildeler de kommunale utleieboligene. Boligkontoret forvalter fremleieboligene og har oversikt over dem. Dette var også tilfelle da planen ble rullert.

Boligkontoret har oversikt over boliger og kontrakter. Antallet fremleieboliger er redusert fra 70 enheter til 8. Den største reduksjonen er kommet fordi kommunen bosetter færre flyktninger, men kommunen har også mistet de fem leilighetene som kommune leide av Blå Kors. Leilighetene ble i hovedsak brukt til rus/psykiatri.

Tiltakene og resultatmålene til hovedmål B er i tråd med beskrivelsen av dagens situasjon i 2017. Det er ikke etablert nye tiltak knyttet til å sikre bedre utnyttelse av boligmassen.

#### **4.2.3. Hovedmål C: Fremskaffe boliger for fremtidig boligbehov slik at alle har et trygt sted å bo**

Både hovedmålet og delmål 2 er videreført fra forrige plan, men antall boliger som skal anskaffes er noe justert. I planen fra 2013 – 2017 var det lagt opp til et selvbyggerprosjekt og at stiftelsen skulle anskaffe to boliger. Disse to tiltakene ble ikke videreført.

##### **Delmål:1 Avklare boligbehov i planperioden**

Det er laget tre tiltak.

1. Ansette prosjektmedarbeider i 40 %.
2. Utrede «leie til eie».
3. Kartlegge utfordringer og behov.

Resultatmålene her var ansettelse av medarbeider og at det skulle lages rapport/ferdig oversikt for tiltak 2 og 3. Prosjektmedarbeider ble ansatt i 2017 det ble laget en ferdig rapport for «leie til eie». Prosjektmedarbeideren fikk ikke ferdigstilt arbeidet med å kartlegge utfordringer og behov.

Boligkontoret opplyser at de etter at prosjektstillingen var avsluttet, har gjort omfattende kartlegginger av boligbehov for barnefamilier i forbindelse med prosjektet «Barna først».

Kommunen har i etterkant valgt å gå inn på prosjektene «Eie først» og «Barna først», istedenfor «leie til eie». Dette er prosjekter hvor en bruker startlån og tilskudd, slik at vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig direkte, i stedet for å ha en avtale om å leie først, for så å kjøpe.

Boligkontoret har i 2019 i samarbeid med vaktmestrene i stiftelsen og eiendomsavdelingen kartlagt ulike forhold ved boligene som kommunen disponerer. De har kartlagt sikringsnivå/hvor robuste boligene er (tre ulike nivå), bemanning i boligene, og om boligene er universelt utformet. Oversikten viser at kommunen ikke har boliger på det høyeste sikringsnivået, det de regner som robuste boliger, men som administrasjonen har vurdert at det er behov for. De bemannede boligene er universelt utformet. Av de 46 utleieboligene er 7 universelt utformet.

## **Delmål 2: Anskaffe egnede boliger for ulike behov**

Det er satt opp fem tiltak.

1. Boligkontoret ivaretar koordinering og planlegging av nye boliger.
2. Anskaffe 4x4 flerboliger for flyktninger og andre vanskeligstilte, også barnefamilier.
3. Trinn 2 Anskaffe permanente boliger for personer med A – aktiv rus/psykiatri og B – rusfrie etter behandling eller soning.
4. Anskaffe omsorgsboliger for personer med utfordringer innen ROP med varig nedsatt boevne.
5. Anskaffe egnede boliger for unge funksjonshemmede.

Ansvar for alle tiltakene er lagt på boligkonsulenten. Resultatmål for første tiltak er at nye boligprosjekt blir satt i gang, for det andre at boliger blir oppført og for de tre siste at boliger er skaffet og tatt i bruk. Som del av arbeidet med dette har kommunen et arbeidsutvalg og arbeidsgrupper som skulle jobbe med anskaffelser av boliger, se omtale i punkt 3.1.6.

Kommunen har i perioden kjøpt tre hus som ga 5 boenheter til flyktninger, som Boligkontoret opplyser at erstattet noen av boligene i tiltak nr. 2. I planperioden har behovet for boliger til flyktninger gått ned, både som følge av redusert bosetting og økt bruk av startlån. Kommunen har også anskaffet ytterligere to boenheter i tilknytning til de fire midlertidige boligene i Lindviksdalen. Kommunalsjef Samfunn opplyser at de to siste kommunen anskaffet opprinnelig var tenkt som mer permanente boliger. Boligene har imidlertid kun blitt brukt som midlertidig botilbud. Den ene brant ned etter kort tid og ble ikke erstattet. Kommunen har våren 2021 lagt ut konkurranse om å levere modulbaserte hardbruksboliger, men har ikke fått inn tilbud. Det er heller ikke avklart hvor boligene skal plasseres. Helse og omsorg har i samarbeid med eiendomsavdelingen fått oppført en brakke-bolig i tilknytning til en bemannet omsorgsbolig. Alle vi har intervjuet trekker frem dette som et tiltak som har fungert veldig bra.

Kommunen har også forandret litt på brukergruppa som er på Holt omsorgsboliger (bemannede boliger), slik at noen brukere med samtidig rus- og psykisk lidelse har fått et tilbud her.

Boligkontoret inviterte i 2018 foresatte til unge med nedsatt funksjonsevne til et møte for å få innspill på boligbehov for egne barn, men fikk ikke noen konkret innspill. De har også hatt dialog med familiekoordinator på Helse og omsorg for å få innspill, men har foreløpig ikke fått det. Det er ikke gjort noen konkret planlegging utover det. Tjenestekontoret har oversikt over mulig behov for bolig ut fra tjenester kommunen gir i dag. De opplyser at det er 16 unge med et antatt bolig- og tjenestebehov de neste 5 årene. De neste 10 – 12 årene er det ytterligere 8. Flere vi har intervjuet

opplyser at kommunen ikke har boliger som er egnet til denne gruppen i dag, og at kommunen ikke har planer for å møte dette boligbehovet.

#### **4.2.4. Hovedmål D: Økt kunnskap og mer målrettet bruk av husbankens virkemidler**

Dette målet med tilhørende delmål er videreført fra den forrige planen. Kragerø kommune har i planperioden vært med i Husbanken sitt kommuneprogram, og har økt bruken av startlån betraktelig. Dette er omtalt i punkt 3.

##### **Delmål 1: Større fleksibilitet og bedre utnyttelse i bruken av startlån/tilskudd**

Kommunen har her seks tiltak

1. Alle som søker kommunal bolig og har stabil inntekt, vurderes iht. startlån.
2. Samtale med alle før leiekontrakten går ut for å vurdere om de kan være i stand til å kjøpe egen bolig.
3. Tilby fullfinansiering og varierende nedbetalingstid ut fra den enkeltes behov og muligheter.
4. Benytte Husbankens tilskudd for tilpasning av bolig.
5. Formalisere samarbeidet mellom økonomisk rådgiver ved NAV Kragerø og boligkontoret ifb. startlån.
6. God informasjon til aktuelle brukere og samarbeidspartnere.

Resultatmål til første tiltak er at flere kjøper egen bolig. Kommunen har hatt en sterk vekst i bruk av startlån til personer som kjøper egen bolig. Økonomisjefen i kommunen har vært opptatt av kommunens risiko knyttet til høyt låneopptak for startlån. Boligkontoret viser til at det generelt er lav risiko knyttet til startlån, og har bl.a. i evaluering av satsingen «Eie først» og «Barna først» vist til innsparinger på økonomisk sosialhjelp knyttet til lavere bo-utgifter. Boligkontoret viser også til at kommunen har avsatt penger på fond som kan brukes til å dekke tap på startlån, og at kommunen til nå ikke har hatt tap.

Kommunen har bl.a. prioritert flyktningfamilier gjennom satsingen Barna først. Stiftelsen har ikke utleieboliger som er egnet for familier, og kommunen har anskaffet færre boliger enn opprinnelig planlagt til flyktninger. Dette må sees i sammenheng med økt bruk av startlån. Økt bruk av startlån er ifølge Boligkontoret en konsekvens av at kommunen ikke har mange nok egnede utleieboliger.

Resultatmålet for tiltak nr. 2 er færre forlengelser av leiekontrakter i kommunale boliger og bedre gjennomstrømning. Kommunen har ikke selv statistikk som viser om det er færre forlengelser eller bedre gjennomstrømning. Kommunen har gjennom bruk av startlån fått betydelig flere som har gått fra å leie bolig til å eie egen bolig. Boligkontoret opplyser at de har samtale med leietakere om kjøp av egen bolig i forbindelse med søknad om forlengelse av leiekontrakt. I stikkprøvekontrollen har vi sett ett eksempel på at kommunen har informert om muligheten til startlån, i en sak der kommunen ikke hadde egnet bolig til leie.

Når det gjelder tiltak nr. 3, opplyser Boligkontoret at de tilbyr fullfinansiering og varierende nedbetalingstid. Også her er resultatmålet at flere kjøper egen bolig.

Resultatmålet for tiltak nr. 4 er at flere med nedsatt funksjonsevne bor hjemme. Tall i KOSTRA viser at kommunen har godkjent tilskudd til tilpasning av et økende antall boliger i perioden 2016 – 2019. I 2016 er antallet for lavt, men i 2017 ble de gitt 5 tilskudd, 6 i 2018 og 8 i 2019. I 2019 utgjorde dette 0,8 per 1000 innbygger i Kragerø, mens det for landet uten Oslo lå på 0,2. Samlet beløp som er tildelt har også økt. I 2020 ble dette tilskuddet lagt inn i ramma til kommunene. Boligkontoret opplyser at det i 2020 var en søknad, og at det ble gitt ett tilskudd.

Resultatmål for tiltak nr. 5 er faste møter mellom rådgiver ved NAV Kragerø og boligkontoret. Boligkontoret opplyser at det er etablert faste samarbeidsmøter og tett samarbeid i enkeltsaker. Kommunen har en skriftlig rutine for utbetaling av startlån og tilskudd i refinansieringssaker. Det er her nedfelt at boligkontoret skal samarbeide med økonomisk rådgiver (gjeldsrådgiver) i alle startlånsaker med gjeldsproblematikk. Både NAV og boligkontoret opplyser at de har godt samarbeid om startlån.

Boligkontoret opplyser at de over tid har jobbet med å gi god informasjon til aktuelle brukere og samarbeidspartnere, men at det har blitt mindre under pandemien. Se også punkt 3.1.2.

#### **4.2.5. Hovedmål E: Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet**

Dette hovedmålet og delmål 1 er nye mål i planen. Målet om å bo lengst mulig hjemme er også et mål i planer for Helse og omsorg. Dette er et mål som kan være relatert til det boligsosiale arbeidet, men det er også relatert til helse- og omsorgstjenestene mer generelt.

##### **Delmål 1: Flest mulig skal bo lengst mulig hjemme**

Det er fem tiltak til delmålet.

1. Alle som søker omsorgsbolig/sykehjemsplass skal på et vurderingsopphold.
2. Forsvarlig hjelp i hjemmet
3. Nødvendige hjelpemidler/velferdsteknologi i hjemmet vurderes
4. Styrke kommunens hjemmetjenester
5. Styrke ergoterapitjenesten

Deler av arbeidet her er ikke direkte koblet til kommunens arbeid med å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden dette er del av planen, har vi en kort gjennomgang av enkelte forhold som kan si litt om hvordan tiltakene er fulgt opp.

Resultatmålet for første tiltak er færre innleggelses på permanent opphold, og for de resterende at flere bor hjemme/færre innleggelses. Vi har fått opplyst fra kommunen at en forsøker å bruke vurderingsopphold før en tildeler omsorgsbolig/sykehjemsplass, men det er venteliste på vurderingsopphold og få plasser til vurderingsopphold. Tall fra KOSTRA viser at andelen innbyggere som er 80 år og over og bor på sykehjem, er redusert i perioden.

Vi har ikke undersøkt om det blir gitt forsvarlig hjelp i hjemmet, dette forutsetter at vi ser nærmere på kvaliteten til tjenestene som gis, noe vi har avgrenset mot. Vi har imidlertid sett utvikling i tjenestetall for tjenester i hjemmet. I perioden 2017 – 2020 har kommunen fått færre brukere som får helsetjenester i hjemmet, men utgifter til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende har økt.

Tall fra KOSTRA viser at økningen er lavere i Kragerø, en økning på 6 % i perioden, mens det for landet uten Oslo var en økning på 13,3%. Kragerø har betydelig høyere utgifter til hjemmetjenester enn snittet for landet uten Oslo. Kragerø brukte i 2020 kr 17 584 per innbygger, mens landet uten Oslo brukte kr 11 624. Forskjellen må sees i sammenheng med at Kragerø har få sykehjemsplasser og mange døgnbemannede omsorgsboliger.

Tjenestekontoret jobber for å sikre nødvendige hjelpemidler i hjemmet og bruk av velferdsteknologi i hjemmet.

Tall fra KOSTRA viser at kommunen har styrket ergoterapitjenesten noe fra 2017 til 2020. I 2017 hadde kommunen 1 årsverk per 10 000 innbyggere og i 2020 var tallet 1,5. I samme periode gikk avtale fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere ned fra 11,7 til 10,2.

### **Delmål 2: Unngå utkastelser fra kommunal bolig**

Det er laget fire tiltak til delmålet.

1. Målrettet arbeid nabolag med belastninger
2. Målrettet arbeid i forhold til enkelte beboere
3. Utarbeid prosedyre for melding og handling ved forsøpling av boliger
4. Økt satsing på oppfølging/boveiledning ved ROP-lidelser

Boveileder har ansvar for disse tiltakene. Resultatmålet for første tiltak er færre naboklager. Boligkontoret og stiftelsen opplyser at det i perioder med mye naboklager, har vært jobbet aktivt med nabolaget. Det er også enkelte tidligere leietakere som ikke får leie stiftelsens boliger, bl.a. av hensyn til naboene, og for å unngå for store ødeleggelser. Naboklager er omtalt i punkt 4.2.2.

Resultatmålet for det andre tiltaket er færre utkastelser. Boligkontoret opplyser at kommunen jobber aktivt for å unngå utkastelser. Både med boveiledning og med økonomiske tiltak, som økonomikurs, boligskole for flyktninger, bruk av startlån og oppfølging av husleierestanser. Kommunen har ikke klart å hindre alle utkastelser. Stiftelsen opplyser at det i 2019 og 2020 var tre fravikelser av husleiekontrakt (utkastelser) per år, og at det har vært en fravikelse hittil i år. Arbeidet med slike saker går over lang tid. Stiftelsen opplyser også at det har vært andre saker der de i samarbeid med kommunen har klart å unngå utkastelser.

Resultatmål for tiltak tre er at en skal ha en ferdig prosedyre for melding og handling ved forsøpling av boliger. Kommunen har ikke laget en skriftlig prosedyre, men de vi har intervjuet viser til at det i praksis fungerer bra. Det er tett samarbeid mellom AMT og eiendom, og det er i hovedsak avklart hvem som gjør hva. Det er blitt påpekt at enkelte har for store forventninger til hva AMT og boveileder kan oppnå. Enkelte forventer at AMT skal ordne alt, og det er påpekt at ikke alle ansatte i andre virksomheter eller pårørende har innsikt/forståelse når det gjelder pasientens autonomi og egen problemforståelse.

Resultatmålet for tiltak nr. 4 er færre utkastelser og reduserte vedlikeholdskostnader. Stiftelsen opplyser at det er store utgifter til vedlikehold av de kommunale utleieboligene. Regnskapstall for



stiftelsen for perioden 2018 – 2020 viser at vedlikeholdsutgiftene til de kommunale utleieboligene var tilnærmet like i 2018 og 2020, og litt lavere i 2019. Samlede vedlikeholdskostnader for stiftelsen var høyest i 2018 og er blitt redusert de påfølgende årene. Virksomhetsleder for eiendom opplyser at de har store utgifter til vedlikehold av de midlertidige boligene kommunen eier.

Kommunen hadde forut for rulleringen av planen fått en stilling som biveileder i AMT, finansiert av prosjektmidler. Denne stillingen er nå en fast stilling. Kommunen har også i perioden fått en erfaringskonsulent som først var i en prosjektstilling, som nå er fast. Boligkontoret erfarer at begge bidrar i arbeidet med å sikre at flere kan bli boende i egen bolig.

### 4.3. Revisors vurdering

#### 4.3.1. Mål for arbeidet i tråd med nasjonale krav og føringer

Kommunen har satt mål for det boligsosiale arbeidet. Målene er etter vår vurdering i tråd med nasjonale krav og føringer.

#### 4.3.2. Oppfølging av boligsosial handlingsplan

Kommunen har fulgt opp noen av hovedmålene og tiltakene i boligsosial handlingsplan, men det er også mål og tiltak som etter vår vurdering ikke er fulgt opp eller som ikke er fulgt godt nok opp.

#### **Hovedmål A: Samordning av boligpolitikken, kunnskapen om boligbehov og utfordringer slik at kommunens innsats blir helhetlig og effektiv**

Våre undersøkelser viser at en ikke har avklart godt nok roller og samarbeidsform mellom kommunen og stiftelsen. En har fått til en klar og tydelig avklaring når det gjelder utleie av eksisterende boligmasse, men ikke når det gjelder endringer av boligmassen, eller hvordan stiftelsen ev brukes i forbindelse med anskaffelser av boliger. Det er heller ikke godt nok avklart hva som ligger i at Boligkontorets er koordinerende aktør overfor stiftelsen.

Tiltak og mål knyttet til boligteamets rolle er i hovedsak fulgt opp. Det har vært utfordringer knyttet til innmelding av udekket boligbehov og anskaffelse av boliger. Vi kan ikke si med sikkerhet si hva som er årsaken. Både økonomi, samarbeid, uklarheter knyttet til fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet og (u)enighet om hva en skal bygge, kan være viktige faktorer. Kommunen har imidlertid hatt budsjettmidler til endring og anskaffelse av boliger, som ikke er blitt benyttet.

Kommunen har beskrevet boligsosiale tiltak i flere planverk, men boligsosial handlingsplan har ikke fungert godt nok som et verktøy i arealplanleggingen. Boligsosial handlingsplan har også vært for dårlig forankret i planer på helse og omsorg.

#### **Hovedmål B: Bedre utnyttelse av boligmassen og større fleksibilitet i tildelingspraksisen**

Tiltakene er i tråd med praksis som er beskrevet i boligsosial handlingsplan fra 2017. Vi kan ikke se at tiltakene har bidratt til en bedre utnyttelse av boligmassen. Det er heller ikke noen nye tiltak som har bidratt til at en får større fleksibilitet i tildelingspraksisen. Tiltakene som står i planen, er imidlertid fulgt opp.

**Hovedmål C: Fremskaffe boliger for fremtidig boligbehov slik at alle har et trygt sted å bo**

Kommunen i hovedsak har avklart hvilke boligbehov kommunen har. Kommunen har imidlertid ikke anskaffet boliger i samsvar med de ulike behovene. Kommunen har avsatt midler til anskaffelse av boliger i budsjettene, men har flere år valgt å redusere budsjettet, etter at midlene ikke har blitt brukt. Kommunen har anskaffet noen boliger, men ikke den type boliger som kommunen har kartlagt at det er størst behov for. Mål og tiltak i planen knyttet til anskaffelser av boliger er ikke fulgt opp. Manglende måloppnåelse mener vi bør sees i sammenheng med uklarheter knyttet til ansvar og myndighet for å anskaffe boliger.

**Hovedmål D: Økt kunnskap og mer målrettet bruk av husbankens virkemidler**

Kommunen har økt bruken av Husbankens virkemidler. Både tiltak og mål er etter vår vurdering fulgt godt opp. Vi mener det er viktig at kommunen er oppmerksom på at det kan være en økonomisk risiko for kommunen knyttet til startlån, selv om den er liten. Det er derfor viktig å sikre god kvalitet rundt arbeidet med tildeling og oppfølging av startlån. Vi har ikke undersøkt dette.

Det å bruke startlån er i tråd med nasjonale føringer, og er trukket frem som et tiltak for å bedre kommuneøkonomien. Kommunen har også selv kartlagt og vist til innsparinger på økonomisk sosialhjelp som følge av økt bruk av startlån.

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

Kommunen har ikke fulgt opp alle tiltakene under dette målet. Det at kommunen har færre blant de eldste som bor på sykehjem, kan tyde på at delmålet om at flest mulig skal bo hjemme lengst mulig er nådd. Veksten i hjemmetjenesten er lavere i Kragerø enn landsgjennomsnittet, og vi mener derfor at kommunen i mindre grad har styrket hjemmetjenesten. Kommunen har ikke brukt vurderingsopphold i den grad en ønsker. Ergoterapitjenesten er styrket i tråd med tiltak i planen, men vi mener at en samtidig reduksjon av fysioterapitjenesten kan ha effekter som motvirker det tiltaket.

Kommunen har etter vår vurdering jobbet målrettet med nabolag som har belastninger. Kommunen har også flere tiltak for å hindre utkastelser. Tall fra stiftelsen kan tyde på at det har vært en nedgang i antall utkastelser. Slike prosesser tar tid, så det er behov for å vurdere om det har vært nedgang i en lengre periode enn selve planperioden. Det er derfor litt tidlig å vurdere dette resultatet. Vedlikeholdskostnadene er redusert for stiftelsens samlede boligmasse, men ikke for de kommunale utleieboligene.



## 5. Samordning og effektiv ressursutnyttelse

For å svare på delen av problemstillingen som gjelder samordning og effektiv ressursutnyttelse har vi følgende revisjonskriterier:

- kommunen skal ha tiltak som sikrer samarbeid om og samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunen
- kommunen skal ha system for å følge opp, rapportere, evaluere og justere det boligsosiale arbeidet og sikre at innsatsen er helhetlig og effektiv

### 5.1. Fakta om samordning og effektiv ressursutnyttelse

#### 5.1.1. Samordning

For å sikre samordning er det viktig at oppgaver, ansvar og myndighet er klart og tydelig fordelt. Det å ha et godt samarbeid kan være viktig for å få til samordning av arbeidet.

Boligkontoret har flere arenaer for samarbeid: faste møter med boligstiftelsen, boligteamet og flere arbeidsgrupper. Boligsosialt team er omtalt i punkt 3.1.1. Det er ikke laget noen skriftlig rutine for samhandling mellom boligsosialt team og tildelingsteamet, men virksomhetsleder med ansvar for Tjenestekontoret sitter i begge team.

Kommunen har tidligere utarbeidet samarbeidsrutiner og ansvarfordeling mellom boligkontoret og boligstiftelsen og flere virksomheter i kommunen. Rutinene viser noe av praksis i dag, men en del er også utdatert. Det er ikke utarbeidet oppdaterte skriftlige rutiner.

I rutinen er det lagt opp til at Boligkontoret og Boligstiftelsen har jevnlig planleggingsmøter. Dette følges i praksis, og møtene er omtalt i punkt 4.2.1. I rutinene er det fastlagt at boligkontoret og stiftelsen skal oppdatere hverandre på ledighet i boligmassen og tildelinger i boligteam. Dette har vi fått opplyst at gjøres. Boligkontoret og boligstiftelsen skal samarbeide om utfordringer i boligområdet, noe vi har fått opplyst at gjøres.

Det er videre lagt opp til et samarbeid mellom boligkontoret og AMT ved klager og utfordringer i nabolag, noe de ansatte vi har intervjuet bekrefter er videreført. I de utdaterte rutinene var det også lagt opp til at Boligkontoret innkalte psykisk helse og miljøterapeutene til møte sammen med leietaker, for å lage samarbeidsavtaler mellom leietaker og psykisk helse/miljøterapeuter om oppfølging. Dette var et tiltak for å møte utfordringer i boligområdet. Boligkontoret er ikke involvert i å lage slike avtaler nå. Kommunen har en egen bo-veileder og tjenestekontoret kan fatte vedtak om tildeling av bo-veiledning for leietakere som ønsker det/søker om det. Kommunen kan ikke pålegge slike tjenester.

Administrasjonen har opprettet flere ulike utvalg og arbeidsgrupper, bl.a. for å arbeide med anskaffelser av boliger og planlegging av fremtidig boligbehov, som nevnt i 3.1.5. Det er også opprettet en arbeidsgruppe for å gå gjennom rutinene for de midlertidige boligene i Lindviksdalen. Sistnevnte ble opprettet i 1. halvår 2021 og eiendom, AMT og NAV var representert. (Boligkontoret

har ikke vært involvert i dette arbeidet.) Formålet var også å sikre bedre oversikt over hvem som bor i Lindviksdalen og koordinering av tjenester. De har hatt to møter og har avklart rollefordeling. Arbeidet er ikke ferdigstilt.

Ansatte vi har intervjuet trekker frem at de i hovedsak har et godt samarbeid i kommunen, særlig på saksbehandler/lavere nivå. Dette med samarbeid og tett kontakt trekkes frem av flere som noe som er bra med det boligsosiale arbeidet i kommunen. Det er imidlertid enkelte som har påpekt noen samarbeidsutfordringer innad i Helse og omsorg og kanskje særlig mellom AMT og andre virksomheter som gir tjenester til de samme brukerne. Det er også påpekt at det er utfordringer på tvers av kommunalområder, bl.a. mellom NAV og AMT, fordi det ikke er helt avklart hvem som skal ha ansvar for hva når det gjelder bruker, og hva slags omsorgsnivå bruker skal ha.

Det ble i juni 2021 opprettet et samarbeidsmøte for overordnede beslutninger på kommunalområdenivå for kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg. Første møte var 26.10.21 Det er fastlagt møtefrekvens, 4 ganger i året, og ansvar for innkalling. De to kommunalsjefene, virksomhetsledere fra spesialiserte helsetjenester og NAV og saksbehandler ved Boligkontoret møter. Mandatet for møtet er:

- Boligutfordringer, planlegging ift. boligbehov og anskaffelse av boliger, investeringsbehov.
- Overordnede avklaringer knyttet til tjenestetilbudet
- Avklaringer hvor det er behov for å kunne gå utover de gitte rammene. Målgruppe: brukere med sammensatte behov, ROP-brukere.

Det ble i tillegg vedtatt rammer for samarbeidsmøter internt knyttet til enkeltsaker, der saksbehandler med ansvar for bruker eller den som mottar en henvendelse hvor det er behov for avklaring på tvers av tjenesteområdene, inviterer aktuelle samarbeidspartnere til avklaringsmøte.

På første samarbeidsmøte for overordnede beslutninger 26.10.21 ble det vedtatt å opprette et boligsosialt kriseteam. Teamet består av NAV, AMT, Boligkontoret, Tjenestekontoret og barnevern ved behov. NAV skal ha en kontaktrolle for teamet og det skal kalles inn innen 01.01.22. Det skal lages en prosedyre i kvalitetssystemet som skal godkjennes av kommunalsjefene. Kommunalsjef Samfunn opplyser at den som får melding om at det er en krise ift. bo-situasjonen for en innbygger skal kalle inn teamet slik at de kan finne en løsning i saken.

### **5.1.2. Effektiv ressursutnyttelse**

«Effektivitet» omfatter ikke bare kostnadskontroll og effektiv bruk av personalressurser, men også målrealisering, at virksomheten i kommunen oppfyller de krav som er oppstilt i lov og forskrift, eller i vedtak av kommunale organer, jf. Rettsdata – note til bestemmelsen i kommuneloven § 1-1. Vi skal her først se på om kommunen har etablert et system for rapportering, evaluering og justering av det boligsosiale arbeidet.

### **Rapportering, evaluering og justering av det boligsosiale arbeidet**

Kommunen utarbeider budsjett og økonomiplan og har tertialrapportering til politisk nivå. Det utarbeides årlige handlingsplaner for kommunalområdene i forbindelse med budsjett og

økonomiplan. I handlingsplanene er det tiltak knyttet til mål i kommuneplanen, som det rapporteres på i tertialrapporteringen. Handlingsplanen behandles av hovedutvalg for Samfunn og miljø hvert år i januar. Tiltakene rapporteres pr tertial (tertrialrapportering) og behandles av hovedutvalg og kommunestyre.

Administrasjonen har ikke hatt noen egen rapportering på boligsosial handlingsplan. Kommunalsjef Samfunn viser til at de rapporterer gjennom den generelle handlingsplanen og tertialrapporteringen. En gjennomgang av handlingsplan og tertialrapporter viser at flere av tiltakene i boligsosial handlingsplan også er i handlingsplanen til Samfunn, men ikke alle. Tiltak i handlingsplanen til Samfunn rapporteres det på i tertialrapportene, men det varierer fra år til år hvor mye som det er rapportert på. Rapporteringen gir ikke informasjon om alle tiltak i boligsosial handlingsplan som ikke er fulgt opp. Rapporteringen på tiltak i boligsosial handlingsplan har imidlertid blitt bedre etter at Boligkontoret ble del av Samfunn. For årene 2019 – 2020, som Boligkontoret er del av Samfunn, er det f.eks. rapportert på arbeidet med å anskaffe boliger i 1. tertial 2019 og 2. tertial 2020. I 2019 er det opplyst at boligkonsulenten arbeider kontinuerlig med planlegging og at arbeidsutvalg og arbeidsgrupper har fått endret sammensetning på for å sikre forankring hos de som har beslutningsmyndighet. I 2. tertial 2020 er det rapportert at arbeidet har stoppet opp i påvente av at Helse og omsorg skal fullføre kartlegging av eksisterende boligmasse. Det er ikke rapportert på tiltaket etter dette. Det er ikke tilsvarende rapportering i 2021.

Ut året 2020 var Kragerø med i Husbankens kommuneprogram, og utarbeidet årlige aktivitetsplaner. Det var årlige møter med Husbanken, der kommunen orienterte om status for arbeidet. I møtene var politisk ledelse i kommunen med. Fra administrasjonen har boligkontoret alltid vært med, kommunalsjef Samfunn har deltatt på de fleste og rådmann har deltatt på de tre første. Kommunalområde helse og omsorg har ikke deltatt. Det er rapportert på arbeidet som programkommune til Husbanken. Denne rapporteringen ble ikke gitt til noe utvalg eller til kommunestyret. Kommunen har gjennom dette arbeidet vurdert eget arbeid og justert på egne mål.

Det har ikke vært noen egen evaluering av boligsosial handlingsplan. Planen som gjaldt for perioden 2013 – 2017 ble evaluert i forbindelse med rulleringen av gjeldene plan. Det er i planen ikke fastlagt noen evaluering av arbeidet underveis. Kommunen har evaluert arbeidet med strategien «eie først», og det har også vært en nasjonal evaluering av arbeidet «barna først» som omfattet arbeidet i Kragerø.

### **Helhetlig og effektiv innsats**

Organisering og samordning er som nevnt en av flere viktige suksessfaktorer for et godt boligsosialt arbeid, jf. NOU 2011:15 og Bolig for velferd. Det er behov for samarbeid og en tydelig og avklart rolle og ansvarsfordeling for å utnytte ressursene på en effektiv måte, jf. veiviseren.no. Vi viser her til fakta i punkt 3 knyttet til organisering av arbeidet og punkt 5.1.1 for samordning. Flere av dem vi har intervjuet har kommentert at det skillet kommunen har på tildeling av boliger ikke er effektivt, og at det bidrar til manglende helhetlig innsats. Det er også kommentert at

kommunen burde ha en samlet gjennomgang av boligmassen, og ikke bare se på omsorgsboligene. Enkelte av utleieboligene står i perioder tomme fordi de som har behov for bolig har misligholdt leiekontrakt med stiftelsen og derfor ikke får leie bolig. Kommunen og stiftelsen har også betydelige utgifter til vedlikehold av boliger. Flere av dem vi har fått informasjon fra mener at dette har sammenheng med at kommunen mangler et egnet bo-tilbud til noen brukere med rus- og psykiske lidelser.

## 5.2. Revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at kommunen har hatt mange ulike tiltak for å sikre samarbeid. De ansatte er samstemte i at en får til et godt samarbeid på «lavere nivå», men at innspill på behov for bolig og tiltak for å mestre bo-forholdet ikke er blitt håndtert godt nok videre «opp i systemet». Dette mener vi tydeliggjør at samarbeidsmøtet mellom de to kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg er viktig. Vi har ikke grunnlag for å si om den nye ordningen med samarbeidsmøte vil fungere bedre enn tidligere ordning med arbeidsutvalget. Det at kommunalsjefene skal delta i møtet kan bidra til at en får nødvendig myndighet knyttet til oppgavene. Dette kan bidra til en bedre samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Tildeling av boliger er delt på to instanser. Det kan være innbyggere som er i en «grå-sone» mellom disse instansene, og det er derfor nødvendig med tiltak for å sikre samordning. Kommunen har ikke rutiner som sikrer at boligbehov til de som søker ved behov blir vurdert samlet i de to teamene. Virksomhetsleder for Tjenestekontoret deltar i begge tildelingsfora. Våre undersøkelser viser at dette tiltaket i praksis ikke har fungert godt nok for å sikre samordning. Dette er aktuelt bl.a. for de som søker omsorgsbolig, men som ikke har behov for døgnbemannet bolig. Kommunen har heller ikke noe tiltak for å sikre at de som får avslag på omsorgsbolig får informasjon om mulighet for annen type bolig.

Kommunen har et rapporteringssystem som kan gi god informasjon om oppfølgingen av det boligsosiale arbeidet. Det har etter vår vurdering ikke blitt brukt godt nok, og bare i noen tertial er det rapportert på det boligsosiale arbeidet. Manglende oppnåelse av mål og tiltak i planen burde vært tydeligere rapportert. Kommunen har ikke lagt opp til evaluering av boligsosial handlingsplan, og har heller ikke hatt noen evaluering. Boligsosial handlingsplan har vært for dårlig forankret i arbeidet på helse og omsorg.

Utfordringene med å sikre en klar og tydelig fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet, kombinert med utfordringer knyttet til samordning, gjør at det boligsosiale arbeidet etter vår vurdering ikke blir helhetlig og effektivt. Det at boligmassen ikke er hensiktsmessig ut fra kommunens behov, mener vi også svekker effektiviteten. Når personer mangler bolig, samtidig som det er ledige boliger som ikke kan brukes, blir ikke ressursene brukt effektivt. Store utgifter til vedlikehold på grunn av at egnet bolig eller oppfølging i bolig mangler, gir også mindre effektiv ressursutnyttelse.

## 6. Brukermedvirkning

For å svare på delen av problemstillingen som gjelder brukermedvirkning har vi følgende revisjonskriterier:

- kommunen skal ha tiltak for å sikre brukermedvirkning på systemnivå og individnivå. Vi ser her spesielt på:
  - medvirkning i planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud
  - informasjon om boligsosiale virkemidler til innbyggere som søker om kommunal bolig for å sikre brukermedvirkning på individnivå

Kravet om brukermedvirkning gjelder både i arbeidet med bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, men også i det øvrige tjenestetilbudet etter helse og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. Brukermedvirkning er et satsingsområde i kommuneplanen. Vi er her på brukermedvirkning i det boligsosiale arbeidet.

Kommunalsjef på helse og omsorg viser til at en fast bolig i seg selv er viktig for å sikre brukermedvirkning. Det å ha en fast adresse og trygghet for egen bolig er viktig for å kunne ha nytte av ulike helsetjenester og kunne medvirke på utførelsen av dem (brukermedvirkning).

### 6.1.1. Brukermedvirkning på systemnivå

På systemnivå ser vi på brukermedvirkning knyttet til arbeid med planlegging og utforming av kommunens bolig-tilbud. Dette omfatter både arbeidet med å bistå med å skaffe bolig og det å kunne mestre bo-forholdet. Kommunen opplyser at de sikrer brukermedvirkning på systemnivå gjennom å bruke de etablerte rådene kommunen har, der brukerrepresentanter deltar. Det er eldrerådet, innvandrerrådet, rådet for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsrådet. Disse rådene fikk rullering av boligsosial handlingsplan til behandling. Vi har også sett at rådene får andre saker som er relevante i det boligsosiale arbeidet. Kommunen har ikke brukerrepresentanter i disse rådene for brukere med rus- og/eller psykiske lidelser, men kommunen har ansatt en erfaringskonsulent i AMT. Kommunen har også et samarbeid med Kirkens bymisjon, som bl.a. ha vært med i en arbeidsgruppe knyttet til anskaffelser av kommunale boliger for personer med rus/psykisk lidelse. Kommunen har også hatt en annen arbeidsgruppe for kommunale boliger der en representant fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede var med. Det har til nå ikke vært noe brukerorganisasjon for personer med rus og psykiske lidelser i Kragerø, men Alarm har helt nylig åpnet kontor i Kragerø.

Erfaringskonsulenten mener at hun med egne erfaringer er en brukerstemme inn i arbeidet med planlegging av tjenester og tilbud, og at hun blir hørt. Hun viser imidlertid til at ett innspill hun og mange andre ansatte i kommunen har hatt, foreløpig ikke har fått noen løsning. Det gjelder anskaffelse av flere egnede boliger til brukere som får tjenester fra AMT. Erfaringskonsulenten ble brukt i arbeidet med boligsosial handlingsplan og var i en periode også med i utvalg som jobbet med anskaffelse av boliger. Erfaringskonsulenten har egne oppgaver overfor brukere, men blir også brukt som sparringspartner av andre ansatte på AMT, og for å bidra med brukers stemme inn i arbeidet de gjør. Både leder for AMT og virksomhetsleder mener at erfaringskonsulenten

kunne blitt brukt mer systematisk i arbeid med brukermedvirkning, og at kommunen kunne hatt mer systematisk samarbeid med Kirkens bymisjon og Alarm.

Leder av rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne opplyser at de har hatt boligsosial handlingsplan på agendaen og uttalt seg om den, og de har også mottatt bekymringsmelding om utleieboliger/omsorgsboliger som de har tatt opp i utvalget. De erfarer at det er vanskelig å få gjort noe med eksisterende boligmasse, og at det er utfordrende at kommunens boliger er slitte og at det bygges lite nytt. De opplever imidlertid at de har fått gehør for forbedringer.

Boligkontoret forsøkte som nevnt i 2018 å få innspill fra foreldregruppen til unge med nedsatt funksjonsevne, som del av arbeidet med å sikre brukermedvirkning. Dette er omtalt i punkt 4.2.4.

Kommunen har ikke noen brukerundersøkelser knyttet til det boligsosiale arbeidet. NAV opplyser at de noterer tilbakemeldinger på boliger som del av den enkeltes sak. Er det meldinger som går igjen tar de det inn i Boligsosialt team. Avdelingsleder viser til at de er et lite kontor og at saksbehandlerne har god oversikt over hvem som er i faresone for å miste bolig.

### **6.1.2. Brukermedvirkning på individnivå**

Vi ser her på kommunens tiltak for å sikre den enkeltes medvirkning knyttet til kommunens bistand for å skaffe og beholde egnet bolig. En viktig del av dette er informasjonen som kommunen gir om boligsosiale virkemidler.

Boligkontoret har hatt flere ulike tiltak for å gi informasjon om husbankens virkemidler til de som er i målgruppa. De gir informasjon direkte til personer som søker kommunal bolig, og de har tidligere også gitt informasjon til personer som kan være i målgruppa gjennom fast tilstedeværelse i lokalene til Kirkens bymisjon. Dessuten har de hatt informasjon rettet mot virksomheter i kommunen og eksterne samarbeidspartnere. NAV gir også informasjon om boligsosiale virkemidler til de som er i målgruppa. De som jobber med økonomisk sosialhjelp, gjør dette i størst grad. Vi har fått opplyst at det av og til er brukere som mottar statlige ytelser som arbeidsavklaringspenger, som ikke er kjent med disse virkemidlene. Dette er omtalt i punkt 3.1.2.

Boligkontoret har også samtaler med brukere ved tildeling av bolig, for å kartlegge behov og ønsker. Det er ikke noe formalisert skriftlig sjekklister eller som brukes ved disse samtaler. Bruker skal også i søknadsskjema oppgi behov for bolig, noe som kan brukes i arbeidet med å sikre brukermedvirkning. Vi så av stikkprøvekontrollen som vi har gjennomført at enkelte la ved detaljert beskrivelse av egne behov, mens det var relativt knapp beskrivelse hos flertallet av sakene vi så. Gjennomgangen av saker viste at administrasjonen la søkers ønsker og behov til grunn, men også at tilgjengelig boligmasse gir begrensninger for hva som er mulig å få til.

Enkelte vi har snakket med poengterer at de som søker ikke kan velge naboen sin, og at noen takker nei av hensyn til hvem som bor rundt. Vi har fått opplyst at boligteamet forsøker å ta hensyn også til naboer ved tildeling av bolig.



De vi har snakket med som jobber med å gi helse- og omsorgstjenester, opplyser at de jobber for å bidra til å oppfylle brukerens egne mål og ønsker som skal være formulert i oppfølgingsplaner el. Det gjennomføres også kartleggingsamtaler der brukerens behov og ønsker skal komme frem i forbindelse med behandling av søknader om tjenester. Det er ikke alltid brukeren har klare mål, og i noen tilfeller kan det være andre rundt som ønsker at brukeren skal ha tjenester og ikke brukeren selv ønsker. Det er ikke laget noen egne skriftlige rutiner eller sjekklister for å sikre brukermedvirkning i arbeidet, men vi har fått opplyst at dette ligger som del av kartleggingene som gjøres. NAV har heller ikke noen egne skriftlige rutiner på arbeidet med brukermedvirkning.

En av de vi har intervjuet viser til at arbeidet med råd og veiledning gjøres for å sikre brukermedvirkning. Jobben de har går ut på å myndig-gjøre brukeren, og er slik sett i kjernen av arbeidet med å sikre brukermedvirkning. De skal informere om de ulike virkemidlene og mulighetene, og hjelpe bruker med å sette i gang prosesser.

Flere kommenterer også at brukermedvirkning kan være utfordrende å få til for noen av dem som har lav bo-evne og for dem som er bosatt i de midlertidige boligene.

## **6.2. Revisors vurdering**

### **6.2.1. Brukermedvirkning på systemnivå**

Brukerrepresentasjon i rådene er et tiltak for å sikre brukermedvirkning på systemnivå. Våre undersøkelser viser også at rådene blir brukt i boligsosiale spørsmål. I disse rådene er det ikke representanter fra organisasjoner for brukere med rus- og eller psykiske lidelser. Kirkens bymisjons deltakelse i kommunens arbeidsgrupper og kommunens erfaringskonsulent knyttet til rus og psykisk helse, kan etter vår vurdering kompensere noe for dette. A-larms etablering lokalt i kommunen, gir også en mulighet for å styrke arbeidet med brukermedvirkning på systemnivå. Etablering av et systematisk samarbeid med organisasjonen kan være med på å sikre bedre brukermedvirkning.

Kommunen har hatt brukerrepresentasjon i ulike kommunale arbeidsgrupper. Administrasjonen har også forsøkt å få innspill fra foreldregruppen til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det er viktig at kommunen viderefører dette arbeidet, og at kommunen sikrer at det gjøres systematisk.

Administrasjonen har tilgang på brukererfaringer gjennom oppfølgingen som gjøres både på helse og omsorg og i NAV. Administrasjonen bør vurdere å arbeide mer systematisk med informasjonen og bruke den mer aktivt i arbeidet med planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbudet.

### **6.2.2. Brukermedvirkning på individnivå**

Kommunen har også fokus på brukermedvirkning på individnivå. Administrasjonen har ulike tiltak for å sikre informasjon ut til aktuelle brukere om Husbankens virkemidler. Vi mener at den sterke veksten i startlån og søknader om startlån, viser at kommunen får gitt slik informasjon. At bruker har informasjon om egne muligheter, er et viktig grunnlag for å kunne medvirkning på individnivå. Stikkprøvekontrollen viste også at kommunen legger til grunn brukers ønsker og behov ved tildeling av bolig.

## 7. Konklusjoner og anbefalinger

### 7.1. Konklusjoner

*Har Kragerø kommune lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid?*

*Vi vil se på*    *organisering*  
*arbeid med planer*  
*samordning og effektiv ressursutnyttelse*  
*brukermedvirkning*

Samlet sett mener vi at Kragerø kommune har lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid, men det er svakheter, både ved organiseringen og på andre områder.

Kommunen kan sørge for tydeligere delegering av myndighet og tydeligere fordeling av oppgaver og ansvar for det boligsosiale arbeidet innad i kommunen. Kommunen bør også avklare bedre roller, ansvars plassering og gjensidige forventninger med Boligstiftelsen. Dette gjelder både arbeid med endringer i eksisterende boligmasse og det å erverve eller føre opp boligbygg. Etablering av samarbeidsrutiner med Boligstiftelsen er et tiltak som ikke er fult godt nok opp i boligsosial handlingsplan.

Det boligsosiale arbeidet er forankret i kommuneplanens samfunnsdel, men ikke godt nok i kommuneplanens arealdel. Administrasjonen savner føringer i arealplanen som kunne sikret at boligsosiale hensyn ble bedre ivaretatt. Deler av den boligsosiale handlingsplanen er fulgt opp. Noen tiltak er ikke gjennomført, f.eks. har ikke kommunen anskaffet boliger, slik planen legger opp til. Kommunen har heller ikke fått på plass rutiner for samarbeidet mellom kommunen og Boligstiftelsen.

Kommunen har lagt til rette for samarbeid internt i kommunen og med stiftelsen, og for samordning av det boligsosiale arbeidet. Uklarheter knyttet til organiseringen (myndighet, ansvar og oppgaver) svekker imidlertid effektene av samordningstiltakene. Både forhold knyttet til organiseringen og manglende oppfølging av planer om anskaffelser av boliger, gjør at det boligsosiale arbeidet i mindre grad blir helhetlig og effektivt. En bedre forventningsavklaring og klare avtaler med stiftelsen kan bidra til god og effektiv samhandling. Det vil være nyttig for arbeidet med tilpasning av boligmassen til kommunens behov. Det er også behov for bedre samordning av selve boligtildelingen, særlig for brukere som kan ha behov for en annen type bolig enn det det er søkt om.

Kragerø kommune har tiltak for å sikre brukermedvirkning i det boligsosiale arbeidet. Den systematiske bruken av brukererfaringer i arbeidet med boligbistand til vanskeligstilte og særlig til personer med rus-/psykisk lidelse, kan styrkes.



## 7.2. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- sikrer skriftlig delegasjon av myndighet for det boligsosiale arbeidet, og at oppgaver og ansvar er klart og tydelig plassert og i samsvar med gitt myndighet
- treffer tiltak for bedre samordning av det boligsosiale arbeidet, f.eks. avtaler med stiftelsen og at søkeres boligbehov vurderes helhetlig
- sikrer evaluering av det boligsosiale arbeidet underveis i planperioden
- følger opp alle mål og tiltak i vedtatte planer, og bruker kommunens rapporteringssystem for å rapportere på oppfølgingen
- treffer tiltak for å styrke brukermedvirkningen på systemnivå, særlig når det gjelder boligbistand til personer med rus- og psykisk lidelse.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).  
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov 18. juni 2000 nr. 127 om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)  
Rundskriv R 35-00 fra Arbeids og velferdsetaten til lov om sosiale tjenester i NAV

### Offentlige dokument

Prop. 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

NOU 2011:15, Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden  
Bolig for velferd, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020), Departementene  
Alle trenger et trygt hjem, Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024), Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Høringsnotat – Ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, 2. desember 2020, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Elektroniske kilder

Veiviseren.no – for bolig og tjenesteområdet, *veiviseren.no*, nettside, 17.09.21 – 01.12.21

Regjeringen, *regjeringen.no*, nettside, 17.09.21 – 01.12.21

Husbanken, *husbanken.no*, nettside, 17.09.21 – 01.12.21

Kragerø kommune, *kragero.kommune.no*, nettside, 17.09.21 – 01.12.21

## Vedlegg 1: Revisjonskriterier

*Har Kragerø kommune lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid?*

*Vi vil se på*

*organisering  
arbeid med planer  
samordning og effektiv ressursutnyttelse  
brukermedvirkning*

Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Arbeidet kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet. De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses, jf. Bolig for velferd.

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte/personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. I helse og omsorgstjenesteloven er det spesifisert at kommunen også skal medvirke til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det pga alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Kommunen er dessuten forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. § 27 i sosialtjenesteloven.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd, jf. Bolig for velferd. De befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- er uten egen bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø

### Arbeid med planer

Kommunen skal ifølge plan og bygningsloven (pbl) § 3-1 utarbeide mål for utviklingen i kommunen, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver og angi hvordan oppgavene skal løses. Det skal lages planer som bl.a. sikrer tilstrekkelig boligbygging, legger til rette for gode bo-miljøer og gode oppvekst- og levekår, fremmes befolkningens helse og motvirker sosiale helseforskjeller.

Kommunens boligsosiale arbeid er viktig i denne sammenhengen. Kommunen skal utarbeide en samfunnsdel til kommuneplanen, og den skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier. Den skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen, og gi retningslinjer for hvordan kommunens mål og strategier skal gjennomføres, jf. pbl § 11-2. Arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. pbl § 11-5, er viktig i kommunens arbeid med å sikre tilstrekkelig boligbygging.

Kommunen har etter folkehelseloven § 5 ansvar for å ha oversikt over forhold som kan påvirke helsetilstandene i befolkningen, herunder boligforhold. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi (§ 6), og kommunen plikter å møte folkehelseutfordringene i kommunen med relevante tiltak, blant annet tiltak for oppvekst- og levekårsforhold som bolig og fysiske og sosiale miljøer (§ 7).

I regjeringens strategi for det boligsosiale arbeidet er det lagt til grunn at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling, på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Det boligsosiale arbeidet inngår i den helhetlige kommunale planleggingen, og kommunene må planlegge boligbygging slik at en unngår opphopning av levekårsproblemer i enkelte områder. Regjeringen skal vurdere om kommunene trenger større handlingsrom og flere verktøy for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen.

Det er et også mål at flere skal kunne eie egen bolig, at det å leie er et trygt alternativ og at en skal sikre tydelige roller og nødvendig kunnskap og kompetanse i det boligsosiale arbeidet. Ingen skal være bostedsløse, barn og unge skal ha gode boforhold og personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne velge hvor og hvordan de bor på lik linje med andre.

Kragerø kommune har utarbeidet en boligsosial handlingsplan for perioden 2018 – 2022 med konkrete hovedmål og delmål. Planen bygger på mål fra boligsosial handlingsplan fra 2008 og 2013 og har samme hovedmål:

*Alle i Kragerø Kommune skal ha muligheten til å bo trygt og godt. Gjennom en helhetlig boligpolitikk skal vi sette fokus på de vanskeligstilte på boligmarkedet og deres problemer med å etablere seg og bli boende i bolig.*

Planen er vedtatt av kommunestyret i sak 63/17. Hovedmålene A – E med tilhørende delmål er vist nedenfor:

**A. Samordning av boligpolitikken, kunnskapen om boligbehov og utfordringer slik at kommunens innsats blir helhetlig og effektiv**

1. Videreutvikle samarbeidet mellom Boligkontoret og boligstiftelse
2. Boligteamet videreutvikler sin rolle
3. Kommunen tar boligsosiale hensyn i økonomi, areal og samfunnsplanleggingen

**B. Bedre utnyttelse av boligmassen og større fleksibilitet i tildelingspraksisen**

1. Fleksibilitet i tildelingspraksisen

**C. Fremskaffe boliger for fremtidig boligbehov slik at alle har et trygt sted å bo**

1. Avklare boligbehov i planperioden
2. Anskaffe egnede boliger for ulike behov

**D. Økt kunnskap og mer målrettet bruk av husbankens virkemidler**

1. Større fleksibilitet og bedre utnyttelse av startlån/tilskudd

**E. Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet**

1. Flest mulig skal bo lengst mulig hjemme

## 2. Unngå utkastelser fra kommunal bolig

### Organisering, samordning og effektiv ressursutnyttelse

Det er satt krav til internkontroll i kommuneloven § 25-1. Hensikten er å sikre at kommunen drives i tråd med lovkrav satt for kommunens virksomhet og for å nå målene i kommunelovens formålsbestemmelse, § 1-1. Kommunene skal yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne og være effektive, tillitsskapende og bærekraftige. «Effektivitet» omfatter ikke bare kostnadskontroll og effektiv bruk av personalressurser, men også målrealisering – at virksomheten i kommunen oppfyller de krav som er oppstilt i lov og forskrift, eller i vedtak av kommunale organer, jf. Rettsdata – note til bestemmelsen.

Kommunedirektøren har ansvar for å sikre internkontroll med administrasjonens virksomhet. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er bl.a. krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1.

Frem til internkontrollbestemmelsene (§ 25-1) i ny kommunelov trådte i kraft 1. januar 2021 var det egne krav til internkontroll i ulike særlover. Med unntak av kravet i helse- og omsorgstjenesteloven, er de andre kravene i særlovene blitt opphevet. Tidligere var ikke kravet i sosialtjenesteloven § 15 om boliger til vanskeligstilte omfattet av kravet om internkontroll, men siden arbeidet med å bistå vanskeligstilte med å skaffe bolig er også hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, har det ikke noen praktisk betydning. Det nye kravet til internkontroll gjelder alle tjenester og oppgaver etter sosialtjenesteloven, jf. Prop. 81 L (2019-2020).

Ifølge KS<sup>5</sup> er bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven et minimumskrav. I praksis vil internkontrollen ofte omfatte mer enn lovens minimumskrav. God internkontroll bidrar til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidrar til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren. For å sikre dette må kommunen ha et system som sikrer rapportering på måloppnåelse, at tiltak som iverksettes blir evaluert og eventuelt justert.

Det skal være klart og kjent hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, jf. §§ 6 og 7 i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Ifølge kommuneloven § 25-1 skal virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering beskrives. Inkludert i dette ligger et krav om å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, også innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter, jf. merknader til § 25-1 Prop.46 L (2017-2018). Kommunen skal ha oversikt over områder med risiko for at myndighetskrav ikke blir etterlevd og

---

<sup>5</sup> KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll.

planlegge hvordan risiko kan minimaliseres med særlig vekt på risiko knyttet til samhandling internt og eksternt.

Organisering og samordning er som nevnt en av flere viktige suksessfaktorer for et godt boligsosialt arbeid, jf. NOU 2011:15 og den nasjonale strategien Bolig for velferd. For å få et godt boligsosialt arbeid må en ha et forpliktene og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det bør etableres formaliserte møtepunkter mellom relevante tjenester, og en tydelig og avklart rolle og ansvarsfordeling for å utnytte ressursene på en effektiv måte, jf. veiviseren.no<sup>6</sup>. Det er også vist til viktigheten av å gjøre bruk av tilgjengelige kommunale og statlige økonomiske virkemidler, som kan gi bedre kommuneøkonomi.

I Kragerø er det mange virksomheter som er involvert i det boligsosiale arbeidet, dette er nærmere omtalt i punkt 2.1. Veiviseren.no<sup>6</sup> sier at erfaringer fra arbeid i Husbankens kommuneprogram viser at en bør samle ansvaret for tildeling og ansvaret for forvaltning av boliger. Ifølge Rambøll (2016) blir ikke kompetansen og ressurser i organisasjonen godt nok utnyttet når ansvaret tilligger flere enheter og ansatte. Organisering av arbeidet, at oppgaver og ansvar er klart og tydelig fordelt og at kommunen drar nytte av de statlige boligsosiale virkemidlene, er også viktig for å sikre effektiv ressursutnyttelse. Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, jf. kommuneloven § 14-1.

Kommunen har som nevnt en plikt til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte og en plikt til å skaffe midlertidig bolig til dem som ikke har bolig. Kommunen har også et ansvar etter sosialtjenesteloven § 17 om opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Opplysning, råd og veiledning kan være viktig i arbeidet med å sikre at alle har et godt sted å bo, unngå utkastelser og at den enkelte får til å mestre boforholdet.

Kragerø kommunale boligstiftelse eier de fleste av de kommunalt disponerte boligene. Formålet til Kragerø kommunale boligstiftelse er:

*Stiftelsen har til formål å erverve eller forestå oppføring av boligbygg og leie ut boliger i slike bygg. Stiftelsen har dessuten til formål å erverve og forestå oppføring av andre bygg enn boligbygg (herunder garasjer) når de skal brukes til felles formål for leietakerne, eller når utleie av lokalene i slike bygg skal skje i sammenheng med stiftelsens øvrige virksomhet.*

Lovkravet om å medvirke til å skaffe boliger er lagt på kommunen, og stiftelsen kan ifølge sitt formål ha en rolle i dette arbeidet. Ordlyden i formålet sier ikke at stiftelsen skal ivareta kommunens oppgaver av eget tiltak, og vedtektene avklarer ellers ikke arbeidsdelingen mellom

---

<sup>6</sup> Veiviseren.no er en digital informasjons- og veiledningsressurs som er utviklet av direktoratene som har ansvar knyttet til det boligsosiale arbeidet i samarbeid med kommunene, statsforvalter, brukerorganisasjoner og andre samarbeidspartnere. Det er seks direktorat, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet.

kommunen og stiftelsen for denne oppgaven. Ansvar ligger på kommunen, og det er derfor mest naturlig at kommunen sørger for at ansvar og oppgaver er avtalt og avklart, og eventuelt kommuniserer sitt behov til stiftelsen eller andre oppdragstakere. Imidlertid bør stiftelser v/styret ha en plan for hvordan en skal gjennomføre formålet til stiftelsen, jf. veiledning fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Kommunen plikter også, som nevnt tidligere, å ha planer for det boligsosiale arbeide sitt. På bakgrunn av anbefalinger til stiftelsen og krav til kommunen, er det naturlig at kommunen og stiftelsen har tiltak for å sikre samordning av eget arbeid, og at en avklarer forventinger, ansvar og plikter.

## **Brukermedvirkning**

Pasienter og brukere skal bli hørt ved utforming av kommunens helse- og omsorgstjenester og at virksomhetene skal ha system for å innhente erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende, jf. helse og omsorgstjenesteloven § 3-10. Videre skal kommunen gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende, jf. forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 7.

Brukere har etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 rett til å medvirke ved gjennomføring av helse og omsorgstjenester.

Det er altså krav om brukermedvirkning både på individnivå og på systemnivå. På individnivå skal det være brukermedvirkning i arbeidet med å skaffe bolig og i arbeidet med bo-oppfølging (de tjenestene bruker får for å mestre bo-forholdet). For at bruker skal ha reell medvirkning i arbeidet med å skaffe egnet bolig, må brukeren få informasjon om bo- og tjenestetilbudet i kommunen. På systemnivå skal kommunen bruke erfaringer fra brukere i arbeidet med planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud. Dette kan gjøres ved at representanter for brukere velges inn i råd og utvalg som bidrar i planlegging, utforming og drift av tjenestetilbudet. Systematisk innhenting av brukererfaringer f.eks. gjennom brukerundersøkelser, kan også sikre brukermedvirkning på systemnivå, jf. Veiviseren.no.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal sikre at det boligsosiale arbeidet er helhetlig og samordnet og i tråd med nasjonale føringer. Dette omfatter at:

- oppgaver, ansvar og myndighet i det boligsosiale arbeidet skal være klart og tydelig fordelt
- kommunen skal ha satt mål for arbeidet i tråd med nasjonale krav og føringer
- kommunen skal ha fulgt opp mål i boligsosial handlingsplan
- kommunen skal ha tiltak som sikrer samarbeid om og samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunen
- kommunen skal ha system for å følge opp, rapportere, evaluere og justere det boligsosiale arbeidet og sikre at innsatsen er helhetlig og effektiv
- kommunen skal ha tiltak for å sikre brukermedvirkning på systemnivå og individnivå. Vi ser her spesielt på:



- medvirkning i planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud på systemnivå
- informasjon om boligsosiale virkemidler til innbyggere som søker om kommunal bolig for å sikre brukermedvirkning på individnivå

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Oppstartsbrev ble sendt 03.05.21 og oppstartsmøte ble holdt 31.05.21 med kommunalsjefene for kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg, NAV leder og tre ansatte fra NAV Kragerø til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

### Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har i hovedsak foregått fra slutten av september til november.

I oppstartsmøtet bad vi om å få følgende dokumentasjon:

- Avtale mellom Kragerø kommune og boligstiftelsen
- Delegasjonsbestemmelser, relevante risikovurderinger, rutiner el for det boligsosiale arbeidet inkl. rutine for brukermedvirkning og beskrivelser/retningslinjer el for boligteamet
- Dokumentasjon på oppfølging/rapportering på boligsosial handlingsplan
- Årsrapport/årsmelding/årsberetning (2018, 2019 og 2020) og virksomhetsplan (2020 og 2021) for Boligkontoret og NAV, ev. for andre virksomheter med ansvar for arbeid med/oppfølging av boligsosial handlingsplan
- Ev brukerundersøkelser gjennomført overfor leietakere i kommunale boliger
- Dokumentasjon fra deltakelse i Husbankens kommuneprogram.

Dokumentasjonen ble tilsendt etter oppstartsmøtet. Vi har i tillegg fått følgende:

- dokumentasjon fra en kartlegging av kommunens boligmasse
- dokumentasjon utarbeidet som følge av interne vurderinger av risiko knyttet til startlån
- organisering av arbeid med anskaffelse av boliger i arbeidsutvalg og arbeidsgrupper
- referat fra møter med boligstiftelsen
- referat fra første samarbeidsmøte mellom kommunalområdene Samfunn og Helse og omsorg i 2021
- beskrivelse av tema fra møter i boligteam

Fra stiftelsen har vi fått tilsendt årsmelding og årsregnskap for 2020.

Vi har brukt offentlig tilgjengelig statistikk og informasjon hentet fra [ssb.no](http://ssb.no), [husbanken.no](http://husbanken.no) og kommunens egen nettside. Vi har også brukt andre relevante nettsider, bl.a. [regjeringen.no](http://regjeringen.no), [veiviseren.no](http://veiviseren.no), [lovdata.no](http://lovdata.no) og [rettsdata.no](http://rettsdata.no).

Vi fikk oversikt over kommunens vedtak om tildeling av bolig fattet i 2020 og 2021. Det var 17 vedtak i 2020 og 11 vedtak i 2021. Vi har undersøkt 7 av disse sakene. Vi har også søkt på postlista for perioden desember 2020 – oktober 2021. Her fant vi i tillegg 8 saker om tildeling av bolig. Vi undersøkte to, og det gjaldt personer som trakk søknaden sin. Den ene fikk annen bolig og den andre fikk god veiledning og bistand for å skaffe egnet bolig på egenhånd.

Vi har intervjuet kommunalsjef Samfunn, virksomhetsleder eiendom, de to boligkonsulentene, NAV leder, avdelingsleder NAV med ansvar for økonomisk sosialhjelp, to veiledere på NAV. Vi har også intervjuet kommunalsjef Helse og omsorg, virksomhetsleder for tjenestetildeling og koordinerende enhet (tjenestetildeling omtales her som tjenestekontoret), virksomhetsleder for spesialiserte helsetjenester, leder for AMT (Aktiviserings og mestringsteamet) og en miljøterapeut og en boveileder i AMT. Vi har i tillegg innhentet informasjon på telefon og epost fra forretningsfører for stiftelsen, virksomhetsleder for hjemmetjenestene og virksomhetsleder for omsorgsboligene. Vi har sendt epost med spørsmål til lederne for eldrerådet, innvandrerrådet og rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse om arbeid med brukermedvirkning, samt erfaringskonsulenten i AMT. Vi har fått svar fra leder for rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse.

Vi har flere tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet. Vi har valgt ut personer til intervju som har kjennskap til de områdene som revisjonen omhandler. Referatene er bekreftet av de vi har intervjuet. Vi har utarbeidet semistrukturerte intervjuguider, for å sikre at vi får spurt om det som er relevant, få en fast struktur på intervjuene, men for også å ha mulighet for tilleggsspørsmål.

Et annet viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Samlet sett mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

## Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket). Vi har også behandlet personopplysninger til boligsøkere i forbindelse med stikkprøvekontrollen, der vi gikk gjennom vedtak om tildeling av kommunal utleiebolig. Vi har ikke selv nedtegnet eller tatt med dokumentasjon som inneholder personopplysninger fra saksgjennomgangen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd og § 24-10, jf. 23-6, siste ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside [vtrevisjon.no](http://vtrevisjon.no).

### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.<sup>7</sup>

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.<sup>8</sup> Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>7</sup> God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>8</sup> ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



# På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: [post@vtrevisjon.no](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)