



# Innst. S. nr. 288

(2007–2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2007–2008)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

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

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

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

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

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

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

1. I hvilken grad bidrar de boligsosiale virkemidlene til å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet?
2. På hvilken måte ivaretar kommunen sitt ansvar for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken for de vanskeligstilte?
3. På hvilken måte forvalter Husbanken sine oppgaver rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet?
4. Hvordan ivaretar KRD sitt ansvar for styringen av Husbanken og tilretteleggingen av boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte?

##### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

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

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

For å kartlegge hva som kjennetegner de som får avslag på og de som får innvilget søknad om kommunal bolig, er det foretatt en gjennomgang av totalt 273 saksmapper for perioden 2005–2007 i fem utvalgte casekommuner. Dette er store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Det er videre innhentet og analysert statistikk fra Husbanken for å kartlegge hvem som søker og hvem som får startlån, boligtilskudd og bostøtte for perioden 2004–2006. For å undersøke i hvilken grad virkemidlene anvendes sammen, er det benyttet statistikk fra Husbanken for årene 2005 og 2006. I tillegg er forhold knyttet til de ulike virkemidlene og hvordan de brukes sammen kartlagt gjennom spørreundersøkelsen i kommunene.

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

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

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

### ***1.2.1 En del vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger***

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

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

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

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

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

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

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

Undersøkelsen viser at de vanskeligstilte som faller utenfor alle de boligsosiale virkemidlene, blant annet kjennetegnes ved at de har for lav inntekt til å betjene et startlån, og at de er for lite vanskeligstilte til å få boligtilskudd eller kommunal bolig. Samtidig faller mange av de vanskeligstilte utenfor bostøtteordningen. På bakgrunn av den statistikk og oversikt som finnes i dag, er det vanskelig å beskrive mer konkret hvem disse vanskeligstilte er, og hvor mange det gjelder.

KR D og Husbanken har ikke tilstrekkelig oversikt over hvordan virkemidlene fungerer. Det er heller ikke igangsatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp

de som faller utenfor virkemidlene, eller få oversikt over omfanget.

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

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

### **1.2.2 Mange vanskeligstilte bor ikke godt og trygt**

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

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

Husbankens innsats for å styrke standard og bomiljø er å drive generell kompetanseheving og gi tilskudd. Disse virkemidlene forutsetter i stor grad at initiativet kommer fra kommunene selv. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om Husbankens virkemiddelbruk og veiledning knyttet til kommunal bolig er tilfredsstillende for å sikre standard og bomiljø. I sin tilbakemelding presiserer departementet at Husbanken verken har en tilsynsrolle eller instruksjonsrett overfor kommunene.

### **1.2.3 Virkemidlene ses ikke i sammenheng**

Undersøkelsen viser at koordineringen av de boligsosiale virkemidlene ikke fungerer godt nok på

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

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

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

### **1.2.4 Det er store svakheter ved saksbehandlingen på kommunalt nivå**

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

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

KRD og Husbanken er kjent med svakhetene i kommunenes saksbehandling.

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

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

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

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

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

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

### **1.2.6 *Staten har ikke tilstrekkelig oversikt over boligbehovet til de vanskeligstilte***

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

### **1.2.7 *Manglende styringsinformasjon fører til at det ikke foretas vurderinger av måloppnåelse***

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

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

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

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

## **1.3 Riksrevisjonens bemerkninger**

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

følge opp denne gruppen eller få oversikt over omfanget.

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

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

Av undersøkelsen går det fram at mange kommuner ikke følger forvaltningsloven når det gjelder behandling av søknader om kommunal bolig. Dette har alvorlige konsekvenser for rettssikkerheten og det tilbudet som gis til de vanskeligstilte. Husbanken har et generelt ansvar for hele det boligsosiale området og en veiledningsrolle overfor kommunene. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier konsekvensene av mangelfull saksbehandling og omfanget av problemet at Husbanken bør rette oppmerksomhet mot dette i sitt veiledningsarbeid overfor kommunene.

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

Husbanken har de senere årene fått endret sin rolle fra å være en finansieringsinstitusjon til et kompetansesenter for boligsosialt arbeid. Dette innebærer blant annet et utstrakt ansvar for veiledning og kompetanseheving på området. Undersøkelsen viser at

Husbanken ikke i tilstrekkelig grad har klart å ivareta sine oppgaver når det gjelder å veilede kommunene i det boligsosiale arbeidet. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Husbanken i tilstrekkelig grad fyller rollen som kompetansebank og aktiv tilrettelegger overfor kommunene.

#### 1.4 Svar frå Kommunal- og regionaldepartementet

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

" ... I rapporten gir Riksrevisjonen eit situasjonsbilette av at tilbodet for vanskelegstilte på bustadmarknaden ikkje er godt nok. Eg deler denne oppfatninga. Regjeringa har eit sterkt fokus på det sosiale området for å koma nærmare målet om at alle skal bu trygt og godt.

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

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

ning av bustønadordninga. På få år har Husbanken blitt ein viktig støttespelar for mange kommunar og andre aktørar som arbeider med bustadsosiale problemstillingar. Rapporten "På rett vei", ei evaluering av Prosjekt bostedsløse 2 år etter, stadfestar Husbanken si rolle som kommunane sin støttespelar (FAFO 2008).

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

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

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

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

Departementet har hovudmål og arbeidsmål som er ambisiøse, særleg sett i lys av at det er kommunane

som primært skal operasjonalisera bustadpolitikken. Departementet arbeider med nye arbeidsmål som betre skal treffa i høve til kva som er mogeleg å oppnå med dei verkemidla staten har til rådvelde. I samarbeid med Husbanken blir styringsparametra vidareutvikla og for 2009 vil det bli sett fleire konkrete resultatmål. I framlegg til ny husbanklov går ein inn for å gjera Husbanken til eit forvaltningsorgan. Dette vil ytterlegare tydeleggjera Husbanken si utvikling som tilretteleggjande etat for kommunane sitt bustadsosiale arbeid.

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

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

## 1.5 Uttale frå Riksrevisjonen

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

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

Riksrevisjonen understrekjer at god kunnskap om kven dei vanskelegstilte på bustadmarknaden er, storleiken på denne gruppa og kven som ikkje vert omfatta av verkemidla, er nødvendig for å kunne målrette bruken av dei. Samla sett har ikkje forskning og offentlig statistikk så langt gitt nok kunnskap om dette. Riksrevisjonen meiner at det er behov for å arbeide meir systematisk med kunnskapsgrunlaget.

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

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

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at målet med undersøkelsen har vært å belyse i hvilken grad stat og kommune sørger for at vanskeligstilte på boligmarkedet gis tilstrekkelig hjelp i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Komiteen legger vekt på at det å ha et sted å bo er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn. Vanskeligstilte på boligmarkedet som de boligpolitiske virkemidlene skal rette seg mot, er personer som er avhengige av hjelp og støtte for å etablere seg i og beholde en bolig. Boligsosialt arbeid er krevende, og ofte er det nødvendig med samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Komiteen viser til at retten til en rimelig levestandard, blant annet retten til et tilfredsstillende sted å bo, er omhandlet i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som er inkorporert i norsk lov i lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999. Menneskerettighetene generelt, og dermed også retten til en rimelig levestandard, er gitt grunnlovsværn i Grunnloven § 110 c, om at statlige myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene.

Komiteen viser til at det er brei enighet om å føre en boligpolitikk som gir alle en sjanse til å få egen bolig, selv om det er ulike syn på hva slags virkemidler som skal benyttes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det i forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet for 2007, ble framlagt en handlingsplan mot fattigdom. I denne planen er det et mål at flest mulig skal eie sin egen

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

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

Flertallet har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at de offentlige virkemidlene som skal hjelpe de vanskeligstilte til å få seg bolig, ikke fungerer godt nok. De boligsosiale virkemidlene når ikke fram til alle vanskeligstilte. Mange av de kommunale boligene har for dårlig standard og bomiljø. Det er lang ventetid og flere av kommunene i undersøkelsen opplyser at de har for få boliger tilpasset personer med rus- og/eller psykiatriproblem, store barnefamilier og personer med nedsatt funksjonsevne. Flertallet har merket seg at cirka 40 prosent av kommunene i undersøkelsen ikke gir skriftlige vedtak på søknad om kommunal bolig. Dette er brudd på forvaltningsloven når det gjelder vedtak i enkeltsaker, og dette medfører blant annet at mange søkere ikke får anledning til å klage. Flertallet forventer at Regjeringen griper fatt i dette og tar forholdet opp med kommunesektoren.

Flertallet viser til at det følger av sosialtjenesteloven § 4-5 en forpliktelse for sosialtjenesten til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Midlertidig husvære skal bare benyttes i akutte situasjoner, for eksempel brann, utkastelse og familiebrudd. Ved behandling av St.meld. nr. 23 (2003–2004) sier kommunalkomiteen i sin innstilling at ingen skal tilbys midlertidig bolig i mer enn tre måneder og kommunene anbefales å utarbeide en plan for boligetablering av de vanskeligst stilte. I handlingsplanen mot fattigdom blir det sagt at varig bolig skal tilbys framfor hospits og andre midlertidige boligtilbud. For at kommunene skal kunne yte gode boligsosiale tjenester, trengs det et spekter av boliger som kan tilbys de vanskeligstilte.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken ikke har god nok oversikt over behovet de vanskeligstilte har for bolig og om de boligsosiale virkemidlene fungerer etter formålet.

Flertallet vil understreke behovet for å ha en slik oversikt fordi det uten denne ikke er mulig å tilpasse virkemiddelbruken slik at målene på det boligsosiale området blir nådd.

Flertallet viser til at Husbanken de senere årene har fått endret sin rolle fra å være en finansieringsinstitusjon til et kompetansesenter for bolig-

sosialt arbeid. Dette innebærer blant annet et utstrakt ansvar for veiledning og kompetanseheving på området. Undersøkelsen viser imidlertid at Husbanken ikke i tilstrekkelig grad har klart å ivareta sine oppgaver når det gjelder å veilede kommunene i det boligsosiale arbeidet. Flertallet har merket seg statsrådens tildelingsbrev for 2008 der det blant annet fremgår at Husbankens viktigste oppgave er å støtte kommunene på dette viktige feltet. Flertallet forventer at departementet sørger for at Husbanken prioriterer oppgavene i tråd med dette.

Flertallet viser til at departementet og Husbanken er kjent med at det finnes vanskeligstilte som faller utenfor virkemidlene. Husbanken har blant annet rapportert at vanskeligstilte personer som har over 200 000 kroner i årsinntekt, kan være i en gråsoner og at høye boligpriser kan gi en ny gruppe som ikke har mulighet til å etablere seg i egen bolig.

Komiteen viser til at i Norge eier 77 prosent av husholdningene sin egen bolig, enten som selveier eller som andelseier. Vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe. Den omfatter både personer som har behov for tett oppfølging for å klare å bo, og personer som hovedsakelig har økonomiske utfordringer knyttet til boligmarkedet. De mest sentrale individrettede boligsosiale virkemidlene er startlån, boligtilskudd, bostøtte og kommunal bolig. I tillegg til de statlige individrettede virkemidlene bevilger kommunene midler til de vanskeligstilte på boligmarkedet over sine budsjetter. Flere kommuner har også egen bostøtteordning.

Komiteen mener at det er viktig at de ulike virkemidlene skal ses i sammenheng. Undersøkelsen viser at for mange faller utenfor støtteordningene og at streng behovsprøving gjør at f.eks. kommunal bolig i realiteten ikke er et tilgjengelig virkemiddel. For startlån er det avgjørende at man har betjeningssevne. Kravene som stilles for å få bostøtte, er strenge og det er kun de vanskeligstilte med lavest inntekt som får støtte. Undersøkelsen tyder også på at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder tilbudet som gis.

Komiteen vil peke på alvoret i at en del vanskeligstilte ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet.

Komiteen har merket seg at departementet ser alvorlig på Riksrevisjonens undersøkelse og at tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet ikke er godt nok. Komiteen mener departementet må følge opp undersøkelsen og se til at det blir et sterkt nasjonalt fokus for å løse disse oppgavene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre ønsker økt kommunalt handlingsrom i boligpolitikken. Disse med-

lemmer mener bostøtte er mer hensiktsmessig enn investeringsstøtte, fordi husleien den enkelte betaler uansett ikke nødvendigvis vil reflektere subsidiene. Det er heller ikke noe mål i seg selv at kommune/stat skal eie utleieboliger. Tvert imot kan en omlegging fra investeringsstøtte til direkte bostøtte gjøre det mulig å frigjøre kommunale utleieboliger til eierboliger til beste for kommunenes innbyggere. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til Innst. O. nr. 35 (2007–2008) som innebærer at kommuner kan overføre en kommunalt eid borettslagsandel til den som leier den tilhørende borettslagsboligen, uten at forkjøpsrett kan gjøres gjeldende.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at Fremskrittspartiet i denne saken gikk ett skritt lenger enn de andre partiene, og fremmet forslag om å fjerne hele ordningen med forkjøpsrett ved omsetning av boliger og leiligheter. Disse medlemmer viser til at dagens høye boligpriser i stor grad skyldes barrierer mot nybygging, og da særlig mangel på nye utbyggbare tomter som følge av negative statlige og kommunale vedtak og kunstige begrensninger på bruk av eksisterende tomter. Disse medlemmer påpeker at man ved å legge til rette for økt nybygging, og derved også lavere priser, ville gjort det lettere for bostedsløse å etablere seg på boligmarkedet, og at de nevnte barrierene kan reduseres uten at man behøver å bevilge mer penger over statsbudsjettet.

Disse medlemmer registrerer at Kommunal- og regionaldepartementet innførte endringer i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK) og forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) fra 1. januar 2007. Disse medlemmer vil uttrykke skepsis til endringer som kan bidra til økte byggekostnader, da ytterligere barrierer mot nybygging vil føre til et mindre dynamisk boligmarked. Disse medlemmer viser til at representanten Per-Willy Amundsen i Stortinget 4. oktober 2007 i et spørsmål til kommunal- og regionalministeren påpekte at Regjeringen på den ene siden sier de vil bygge boliger til bostedsløse, og på den annen side har innført byggeforskrifter som gjør det 15 prosent dyrere å bygge nytt.

Disse medlemmer ønsker en sunn balanse mellom tilbud og etterspørsel i markedet, og vil poengtere at et marked ikke kan betraktes som fritt hvis det er rigide barrierer mot etablering av ny kapasitet på tilbudssiden av markedet. For disse medlemmer er det viktig at folk skal kunne kjøpe sin egen bolig.

Komiteens medlem fra Høyre mener bolig er ett av fundamentene i velferdspolitikken. I fattigdomspolitikken fremstår boligtiltak som ett av



de viktigste virkemidlene for å hjelpe folk ut av fattigdom. For at boligtiltak skal nå flere av dem som har behov for det, er det nødvendig med en gjennomgripende modernisering av boligtiltakene, og da særlig ordningene for bostøtte. Dette medlem viser til at regjeringen Bondevik II hvert år gjennomførte betydelige forbedringer i ordningen. I en situasjon hvor man siden 2005 har fått inn 160 mrd. kroner mer i skatteinntekter, bør det derfor være rom for å prioritere at en forbedring av bostøtteordningene skal videreføres. Bostøtten er ett av de mest målrettede virkemidlene for å sikre at husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en passende og nøktern bolig. Dette medlem viser derfor til representantforslag fremmet av Bent Høie og Martin Engeset om å

modernisere og forbedre bostøtteordningen (Representantforslag nr. 117 (2007–2008)), Dokument nr. 8:117 (2007–2008)).

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:8 (2007–2008) – Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. juni 2008

**Lodve Solholm**

leder

**Ivar Skulstad**

ordfører





