

Rolf Barlindhaug, Katja Johannessen  
og Evelyn Dyb

# Kommunal og- samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk

Begrensinger basert på  
konstruerte klienthistorier



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunal- og  
samfunnsøkonomiske  
effekter av boligsosial  
politikk

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2010:17

**Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer**

NIBR-rapport 2010:15

**Boligmarked og flytting i storbyene**

NIBR-rapport 2010:11

**Universell utforming som strategi**

Evaluering av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet

NIBR-rapport 2009:8

**Boligkvalitet og kommunal planlegging**

Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

Rapportene koster fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra NIBR:  
Gautstadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

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

Publikasjonene kan også skrives ut fra [www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Rolf Barlindhaug, Katja Johannessen  
Og Evelyn Dyb

# Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk

Beregninger basert på  
konstruerte klienthistorier

NIBR-rapport 2011:8

**Tittel:** **Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk**  
Beregninger basert på konstruerte klienthistorier

**Forfatter:** Rolf Barlindhaug, Katja Johannessen og Evelyn Dyb

**NIBR-rapport:** 2011:8  
**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 978-82-7071-877-1  
**Prosjektnummer:** O-2825  
**Prosjektnavn:** Samfunnsregnskap  
**Oppdragsgiver:** Husbanken  
**Prosjektleder:** Rolf Barlindhaug

**Referat:** Basert på seks konstruerte klienthistorier, hver med to ulike forløp, beregnes kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av økt boligsosial innsats i kommunene Fræna og Porsgrunn. Formålet med rapporten er å vise et opplegg for hvordan slike beregninger kan foretas og peke på forskjeller mellom kommunal- og samfunnsøkonomiske beregninger.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Februar 2011

**Antall sider:** 129  
**Pris:** kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>  
Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2011

---

# Forord

Rapporten setter fokus på kommunal boligsosial politikk og i hvilken grad det på kort og lang sikt er økonomisk gunstig for en kommune å øke innsatsen i det boligsosiale arbeidet. I beregninger basert på konstruerte klienthistorier med ”gode” og ”dårlige” forløp, viser vi både hvordan politikken kan endre individenes livshistorier og de økonomiske effektene for kommune og stat. Siden kommunaløkonomisk lønnsomhet ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, har vi i tillegg foretatt nyttekostnadsanalyser av ulike boligsosiale tiltak, også med utgangspunkt i klienthistoriene.

NIBR valgte å gjennomføre prosjektet i nært samarbeid med Fræna og Porsgrunn kommune. To av nabokommunene ble spurt om å sitte i en referansegruppe for prosjektet. I referansegruppen deltok Bjørg Rønning, Gunnar Wathne og Arild Kjersem fra Fræna kommune, Laila Finkenhagen og Nina Jansen fra Porsgrunn kommune, Atle Kristiansen fra Skien kommune, Torstein Fuglseth fra Molde kommune, Per Ahrén og Rune Flessen fra Husbanken, Bodil Storm-Olsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) og Christian Hellevang fra KS. Vi takker for nyttige tilbakemeldinger, både i møter og på utkast til sluttrapport.

Oslo, mars 2011

Evelyn Dyb

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt .....	6
Sammendrag .....	7
Summary .....	11
1 Bakgrunn og problemstillinger .....	15
1.1 Bakgrunn .....	15
1.2 Problemstillinger .....	19
1.3 Kommunenes boligpolitiske ansvar .....	21
1.4 Relevante studier .....	27
1.5 Samfunnsøkonomisk analyse – frafall i videregående skole .....	33
2 Metodevalg .....	36
2.1 Innledning .....	36
2.2 Samfunnsøkonomiske analyser .....	36
2.3 Samfunnsøkonomisk eller kommunaløkonomisk analyse? .....	41
2.4 Metodisk tilnærming – et boligsosialt eksempel .....	43
3 Boligsosialt arbeid i Porsgrunn og Fræna .....	49
3.1 Porsgrunn .....	49
3.2 Fræna .....	53
4 Valg av klienthistorier .....	57
4.1 Innledning .....	57
4.2 Beskrivelse av klienthistoriene .....	58
4.2.1 Innledning .....	58
4.2.2 Klienthistorie A: Enslig mor med 2 barn .....	60
4.2.3 Klienthistorie B: Ung rusmisbruker med barnevernshistorie .....	61
4.2.4 Klienthistorie C: Enslig skilt mann med alkoholproblemer .....	61

---

4.2.5	Klienthistorie D: Enslig rusavhengig forsørger.....	62
4.2.6	Klienthistorie E: Flyktningfamilie med 4 barn .....	63
4.2.7	Klienthistorie F: Enslig ung arbeidsløs .....	64
5	Kostnadsanslag og kostnadsfordeling for ulike tiltak .....	66
5.1	Innledning .....	66
5.2	Inntektssikringsordninger .....	67
5.3	Kommunale administrasjonskostnader.....	80
5.4	Kommunale kostnader til bygg.....	80
5.5	Booppfølgingstjenester, ambulerende tjenester og rådgivning.....	81
5.6	Institusjonskostnader.....	82
6	Beregning av økonomiske effekter .....	87
6.1	Innledning .....	87
6.2	Forskjeller mellom Fræna og Porsgrunn .....	88
6.3	Enslig mor med 2 barn (A).....	89
6.4	Ung rusmisbruker med barnevernshistorie (B) .....	94
6.5	Enslig skilt mann med alkoholproblemer (C).....	99
6.6	Enslig rusavhengig forsørger (D) .....	102
6.7	Flyktningfamilie med 4 barn (E).....	106
6.8	Enslig ung arbeidsløs (F) .....	110
6.9	Oppsummering av beregningene.....	114
7	Konklusjoner.....	117
7.1	Om prosjektet.....	117
7.2	Den metodiske tilnærmingen .....	118
7.3	Lønner det seg? .....	120
	Litteratur.....	124



# Tabelloversikt

Tabell 2.1	Verdianslag i en kommunal- og samfunns- økonomisk analyse. Eksempelhushold .....	45
Tabell 5.1	Sosialhjelp til livsopphold. Veiledende satser i Fræna kommune fra 1.1.2010.....	68
Tabell 5.2	Sosialhjelp til livsopphold. Veiledende satser i Porsgrunn kommune fra 1.1.2011 .....	68
Tabell 5.3	Veiledende satser for fosterhjemgodtgjøring per barn per måned fra og med 1. juli 2010.....	84
Tabell 6.1	Husleier, strømavgifter, anslått bostøtte og sosial- hjelp som blir gitt til boligformål, når husholdet har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Fræna og Porsgrunn. Kroner pr. måned.....	89
Tabell 6.2	Klienthistorie A: Enslig mor med 2 barn. Detaljert oversikt over forløpene og enhetspriser de første 10 år. Antall og årslønn .....	91
Tabell 6.3	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ”Enslig mor med 2 barn”. Kroner .....	92
Tabell 6.4	Klienthistorie B: Ung rusmisbruker med barnevernshistorie. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år .....	96
Tabell 6.5	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ”Ung rusmis- bruker med barnevernshistorie”. Kroner .....	97
Tabell 6.6	Klienthistorie C: Enslig skilt mann med alkoholproblemer. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år .....	100
Tabell 6.7	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ”Enslig skilt mann med alkoholproblemer”. Kroner.....	101

---

Tabell 6.8	Klienthistorie D: Enslig rusavhengig forsørger. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år.....	104
Tabell 6.9	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ”Enslig rusavhengig forsørger”. Kroner.....	105
Tabell 6.10	Klienthistorie E: Flyktningfamilie med 4 barn. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år.....	108
Tabell 6.11	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ”Flyktningfamilie med 4 barn”. Kroner.....	109
Tabell 6.12	Klienthistorie F: Enslig ung arbeidsløs. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år.....	112
Tabell 6.13	Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor ” Enslig ung arbeidsløs”. Kroner.....	113
Tabell 6.14	Kommunaløkonomisk, statlig og samfunnsøkonomisk lønnsomhet som følge av aktiv boligsosial politikk for ulike klienthistorier.....	115

---

# Figuroversikt

Figur 6.1	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ”Enslig mor med 2 barn” 10-årsperiode. Fræna.....	93
Figur 6.2	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ”Ung rusmisbruker med barnevernshistorie” 10-årsperiode. Fræna.....	98
Figur 6.3	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ”Enslig skilt mann med alkoholproblemer” 10-årsperiode. Fræna.....	102
Figur 6.4	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ”Enslig rusavhengig forsørger” 10-årsperiode. Fræna.....	106
Figur 6.5	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ”Flyktningfamilie med 4 barn” 10-årsperiode. Fræna.....	110
Figur 6.6	Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor ” Enslig ung arbeidsløs” 10-årsperiode. Fræna.....	114

---

# Sammendrag

*Rolf Barlindhaug, Katja Johannessen og Evelyn Dyb*

## **Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk**

Beregninger basert på konstruerte klienthistorier

NIBR-rapport 2011:8

### **Bakgrunn og problemstillinger**

Bakgrunnen for denne studien er en økende konsentrasjon av boligpolitikken mot de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten stiller en rekke virkemidler til disposisjon for kommunene, men det er kommunene som iverksetter den boligsosiale politikken. En effektiv politikk ovenfor vanskeligstilte krever et utstrakt samarbeid mellom ulike etater i kommunen og mellom kommunen og statlige etater. Boligpolitiske tiltak er ofte også nevnt som en forutsetning for at andre velferdspolitiske tiltak skal ha noen effekt. Spesielt er samarbeidet med NAV blitt viktig.

Vi har tatt utgangspunkt i eksisterende lover som regulerer minstekrav til hvilke bolig tjenester og andre tjenester personer og husholdninger har krav på. Lovgrunnlaget gir rom for ulike tolkninger, samtidig som det kontinuerlig arbeides med å sikre at flere får de tjenestene de har krav på. De beregningene som gjøres i dette prosjektet baseres på konstruerte klienthistorier, der hver historie har to ulike forløp. I konstruksjonen av forløpene har vi tatt som gitt at kommunene oppfyller minstekravene til tjenestene. Spørsmålet vi stiller er om det kan være økonomisk gunstig for en kommune å øke nivået og omfanget av ulike tjenester innenfor det boligsosiale arbeidet utover minstekravene.

Skal vi måle økonomiske effekter av å øke innsatsen i det boligsosiale arbeidet må de klienthistoriene som skisseres være

troverdige. Hvor sannsynlig er det at ulike boligsosiale tiltak har den effekten vi forespeiler i eksemplene? Selv om NIBR i prosjektet har hatt et nært samarbeid med Fræna og Porsgrunn kommune i konstruksjonen av klienthistoriene vil det kunne stilles spørsmål omkring de sammenhengene som er postulert. Historiene er ment å være realistiske basert på kommune-representantenes saksbehandlingserfaring.

Eksempelberegningene har hatt som hovedformål å avklare begrepsbruken i slike beregninger og gi et bidrag til å systematisere de ulike effektene. Videre har det vært et formål å gjøre et skille mellom kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, i tillegg til at også effekter på de statlige budsjettene er trukket inn. Som vi viser i et av eksemplene kan tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme spare staten for en rekke utgifter, men samtidig være en belastning for kommuneøkonomien.

### **Nærmere om metoden**

Vi bruker klienthistorier for å sammenlikne utfall av ulike typer boligpolitikk. Historiene er sannsynlige og gjenkjennelige for saksbehandlerne i kommunene, som vi bruker til å fremskaffe informasjon om kostnader knyttet til boligpolitikk.

For hver klienthistorie skisseres to ulike forløp. Første forløp beskriver en boligkarriere til en person som er vanskeligstilt på boligmarkedet og der kommunen hovedsaklig setter inn kortsiktige tiltak og ad hoc pregede løsninger. Det andre forløpet beskriver en alternativ boligkarriere for den samme personen, men i dette forløpet setter kommunen inn proaktive tiltak i forhold til bolig og oppfølging av klienten. Eksemplene er valgt for å illustrere at det kreves samhandling mellom ulike etater, tjenestetilbud og politikkfelt for å nå de boligsosiale målene og andre velferdspolitiske mål.

Alle kostnadene i de to forløpene er beregnet for en periode på 10 år. Forskjellen i inntekter og kostnader mellom forløpene i hver tidsperiode beregnes og neddiskonteres til en nåverdi. I en fullstendig analyse bør en ha en lenger tidshorisont enn 10 år. Vi har derfor også laget beregninger for en 30 års periode, men etter det tiende året er det bare inntektssikringsordninger og sysselsetting som varieres mellom forløpene.

Lønnsomhet for kommunen handler dels om kostnadseffektive løsninger, for eksempel at kostnader til midlertidige botilbud kan være høyere enn kostnadene knyttet til en vanlig utleiebolig. Kommunene må imidlertid ha tilgang til midlertidige botilbud, men utfordringen vil være knyttet til hvor lang varighet slike botilbud har for det enkelte hushold.

Det er når en trekker inn atferdsendringer i eksemplene at resultatene blir mer usikre. Vil for eksempel rådgivning og booppfølgingstjenester forebygge utkastelse fra et leieforhold? I hvilken grad påvirker en trygg bosituasjon tilknytningen til arbeidslivet? Kommunenes erfaringer samt tidligere studier og evalueringer av boligsosiale tiltak i vid betydning viser imidlertid at mange tiltak faktisk gir resultater for klientene.

### **Hva viser beregningene?**

Beregningene som er gjort for de seks klienthistoriene viser til dels svært ulike effekter for kommunenes økonomi. Noen av eksemplene er lønnsomme både for kommunale og statlige budsjetter og er samtidig samfunnsøkonomisk lønnsomme. Men vi har også vist eksempler på at tiltak ovenfor vanskeligstilte verken lønner seg for kommune, stat eller er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Ser vi på alle beregningene over en 30 års periode, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt for kommunen å sette inn tiltak for fem av våre seks husholdninger. For kommunen er det bare tre av seks det "lønner" seg å hjelpe.

Hva er løsningen for grupper det ikke "lønner" seg å hjelpe? Kommunene vil få større bevissthet omkring hvilke grupper det ikke lønner seg for kommunen å hjelpe. Dette kan være negativt og stigmatiserende for visse grupper. Å synliggjøre dette bør skje parallelt med å styrke de rettighetene disse gruppene har til å motta kommunale tjenester. Kontrollinstansen bør dermed i større grad kunne følge opp nettopp disse gruppene.

Ovenfor vanskeligstilte på boligmarkedet vil ensidig bruk av boligpolitiske tiltak ikke være tilstrekkelig. Det synes å være avgjørende for de vanskeligstiltes framtid at kommunen også vurderer tiltak innenfor andre sektorer, særlig gjelder dette kortsiktige inntektssikringsordninger og tiltak innenfor rus, psykiatri og barnevern. Med sterk vekt på kvalifiseringsstønad og

arbeidsavklaringspenger vil samtidige tiltak innenfor det boligsosiale området kunne legge grunnlaget for senere yrkesdeltakelse. Dette gjelder også når tiltakene først og fremst angår forhold utenfor boligsituasjonen, for eksempel tiltak ovenfor løslatte fanger.

Et hovedtrekk fra analysene er den samfunnsøkonomisk store betydningen av om en person er sysselsatt i motsetning til å være avhengig av offentlige velferdsordninger.

Beregningene danner grunnlag for å diskutere insentivstrukturen som ligger i ulike ordninger. Vi har for eksempel vist eksempler på at lite lønnsomme tiltak for kommunen gir både store statlige innsparinger og er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

### **Framtidig forskning**

For å øke kunnskapen innenfor dette feltet vil et alternativ være å følge et stort antall personer som får og ikke får et boligsosialt tiltak, og gjennom registeropplysninger kartlegge framtidige karrierer. Forutsetninger for å kunne gjennomføre slike analyser vil være at aktuelle personer ble registrert med ulike boligtiltak i løpet av en viss historisk periode, og at andre opplysninger om disse personene kunne hentes fra større registre og koples til de opplysninger som kommunen har registrert. En mulig tilnærming kunne være å følge personer i kommuner med omfattende boligsosiale tiltak og sammenligne disse med personer i kommuner med en lav boligsosial innsats.

Framtidig forskning på sammenhengen mellom boligsosiale tiltak og effekter kan vise i hvilken grad våre eksempler er realistiske. Slike effektstudier er gjennomført innen andre felt, der det for eksempel opereres med sannsynligheter for ulike utfall av tiltakene. Et eksempel er sannsynligheter for yrkesdeltakelse av ulike arbeidsmarkedsrettede tiltak. Disse sannsynlighetene baseres på studier av en større populasjon.

---

# Summary

*Rolf Barlundhaug, Katja Johannessen and Evelyn Dyb*

## **Municipal economic effects and cost-benefit analyses of social housing policy**

Estimates based on constructed client histories

NIBR Report 2011:8

### **Background and research questions**

The background for this study is the increasing focus in housing policy on disadvantaged groups in the housing market. Central government places a number of instruments at the disposal of local authorities, but it is the municipalities themselves which implement the policies. An effective policy for the disadvantaged requires the different agencies in the municipalities to work closely together. Social housing measures are often mentioned as a precondition for other welfare policy measures to have an effect. Working alongside NAV (The Norwegian Labour and Welfare Service) has become particularly important.

We start from current statutory minimum standards which housing services and other services to which people and households who are entitled are required to meet. The statutory basis allows for different interpretations, while work is ongoing at the same time to make help more people actually access the services to which they are entitled. The estimates in this project are based on constructed client histories, where each history progress along two different routes. When constructing the routes, we take it as read that municipalities are meeting the minimum service requirements. The question we ask is whether it would make sense economically for a municipality to raise the level and scale of different services in the area of housing policy beyond minimum requirements.



If we want to measure the economic impact of higher input in social housing, the client histories need to be credible. How likely are different social housing measures to give the results we envision in the examples? Although NIBR has been working closely with the municipalities of Fræna and Porsgrunn on the construction of the client histories for this project, the postulated connections and contexts may be open to question. The histories are intended to be realistic and are based on earlier studies and information provided by municipal officers experienced in this field of work.

The main objective of these example estimates is to clarify the use of terms in this type of calculation and help in this way to systematise the different effects. Another objective is to draw a distinction between economic profitability at the level of the municipality and society as a whole, in addition to incorporating the effects of state budgets. As we show in one of the examples, measures which might be profitable in a cost-benefit analysis might represent a burden on the municipal finances.

### **Methodology**

We use the client histories to compare outcomes of different types of housing policy. Client histories are reasonable and recognizable for the executive officers in the municipalities, and are used by us to obtain information on costs associated with housing policy.

For each of the client histories, two routes are specified. The first describes the housing career of a disadvantaged person in the housing market for whom the local authority initiates mainly short-term, ad hoc type measures. The other describes an alternative housing career for the same person, but where the local authority initiates pro-active measures in relation to housing and subsequent monitoring. The examples are chosen to illustrate the need for coordinated action by several different agencies, service providers and policy areas to realize social housing and wider welfare policy objectives.

The costs in each of the two alternatives are all estimated for a ten-year period. The income and cost differences between them in each period are estimated and discounted to obtain a present value. For a complete analysis, one should really be looking at a longer term than ten years. We have also calculated histories over a thirty-

---

year span, but after the tenth year the only things to vary between the alternative routes are income support schemes and employment.

Profitability for the municipality concerns in part cost-effective solutions. This would be the case, for instance, if the cost of temporary housing exceeded the cost of a normal rental dwelling. Local authorities need, on the other hand, to have a selection of temporary housing units on hand, so the challenge will be how long to provide this housing alternative to the individual household.

It is when behavioral changes are incorporated into the examples that the results begin to be more uncertain. Would, for instance, counseling and monitoring housing situations prevent evictions from a rented dwelling? To what degree would a secure housing situation affect participation in the workforce? Earlier studies and evaluations together with the municipalities experience show that many of the measures actually give results for the clients.

### **What do the estimates show?**

The calculations performed on the six client histories produce some very different effects for the municipal economy. Some of the examples are profitable for both municipal and state budgets, as well as in cost-benefit analysis. But we also refer to examples where measures for disadvantaged people are unprofitable for the municipality and the state, and indeed in a cost-benefit analysis.

If we look at all the calculations over a thirty-year period, the society economically gains from the municipality taking steps to help five of our six household examples. But for the municipalities, it “pays” only to help three out of the six.

What is the solution for groups it doesn’t “pay” to help? The municipalities will learn which groups it doesn’t pay them to help. This could be negative and stigmatising for certain groups. Highlighting this should proceed alongside strengthening the rights of these groups to municipal services. The controlling authority should therefore be able to monitor and respond to these groups in particular more adequately.

Housing policy measures targeting disadvantaged persons in the housing market will not be enough in isolation. One thing of

crucial importance to the future of the disadvantaged is whether the local authority considers measures within the purview of other sectors, especially short-term income support schemes and measures for tackling substance abuse, psychiatric and child welfare needs. Together with a strong emphasis on entitlement allowance (kvalifiseringsstønad) and work assessment allowance (arbeidsavklaringspenger), concurrent measures within the social housing field could increase the chances of participation in the labour market at a later stage. This would apply also when the measures mainly target non-housing-related issues, such as help for newly released prisoners.

One of the main features of the analyses is the considerable economic impact for the society of whether a person is employed rather than relying on public benefits.

The estimates provide a basis for discussing the incentive structures of the different schemes and mechanisms. We have, for instance, given examples where measures which are not particularly rewarding for the local authority represent significant savings for the state, and are profitable in cost-benefit analysis as well.

### **Future research**

To increase our knowledge in this area, one alternative would be to follow a sizable number of recipients and non-recipients of housing policy measures, and using registry data to map future careers. For these analyses to work, the people in question would have to be registered as recipients of different housing assistance measures within a given historic period. Other information on these people in larger registries would need to be accessible and matched with the information recorded by the local authority. A possible approach could be to follow individuals in municipalities with a comprehensive housing policy and compare these with individuals in municipalities with poor efforts in social housing policy.

Future research on the connections between social housing measures and outcomes could reveal how far our examples are realistic. Such outcome studies have been conducted in other fields where the likelihood of certain outcomes is plotted for each of the different measures. One example is the probability that a particular job scheme will result in gainful employment for the individual. These probabilities are based on studies of a larger population.

# 1 Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1 Bakgrunn

### **Dreining av boligpolitikken**

Boligsosial politikk og boligsosialt arbeid er forholdsvis nye begreper. Norsk boligpolitikk fra midten av det 20. århundre hadde riktig nok en sosial profil uttrykt i utsagnet; en god bolig til en sosialt forsvarbar leie. Helt opp til 1990-tallet var de boligpolitiske virkemidlene innrettet på å styrke den generelle boligbyggingen og den var basert på økonomiske ordninger som i prisnippet flertallet av befolkningen kunne nyte godt av. Den boligpolitiske debatten dreide seg i hovedsak om den generelle boligpolitikken og i begrenset grad om vanskeligstilte grupper (Hansen og Åhrén 1991).

Fra slutten av 1980-tallet trer grupper med ulike hjelpebehov tydeligere fram i boligpolitiske dokumenter. St.meld. nr. 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 90-årene* drøfter boligpolitikken for ulike grupper som for eksempel mennesker med funksjonshemninger, psykisk utviklingshemmede, bostedsløse, sosialt funksjonshemmede, innvandrere og flyktninger.

Med stortingsmeldingen *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* er fokuset på grupper med særskilte behov uttalt (St.meld. nr. 49 [1997-98]). Her defineres følgende grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet: personer og familier med permanent lave innekter, sosialhjelpmottakere, studenter, unge funksjonshemmede, unge aleneforsørgere samt innvandrere og flyktninger.

De vestlige landene er inne i en periode der staten har trukket seg tilbake fra den generelle boligpolitikken og overlatt mer til markedet, samtidig som det fokuseres mer på grupper med særlige behov for bistand (Annaniassen 2006, Anderson 2004, Sahlin 2004). Denne utviklingen gjenspeiles i offentlige dokumenter også i Norge. I NOU 2002:2 "Boligmarkedene og boligpolitikken" og St. meld. nr. 23 (2003-2004) "Om boligpolitikken" er "et velfungerende boligmarked" et sentralt mål for boligpolitikken. Disse dokumentene omtaler også boligpolitiske utfordringer og forpliktelser knyttet til ulike grupper med særlige behov, enten det dreier seg om fysisk tilrettelegging, hjelp til å skaffe en bolig og/eller tjenester i boligen.

Boligpolitikken har i økende grad også blitt sosialpolitikk, og begrepet "boligsosial" betegner et fagfelt som fremdeles er under utforming og oppbygging (Dyb mfl. 2008). Det boligsosiale feltet omfatter og involverer flere statlige og kommunale aktører, som i Handlingsplanen for eldre på nittitallet, Opptrappingsplanen for psykisk helse – der boligetablering var sentrale elementer - som også i innsatsen mot bostedsløshet. I den sistnevnte satsningen hadde Sosial- og helsedirektoratet fire ulike tilskuddsordninger i tillegg til Husbankens kompetansetilskudd og boligvirkemidler.

### **Boligens betydning**

"Alle skal bo godt og trygt" er den overordnede visjonen for regjeringens boligpolitikk (St.meld. nr. 23 [2003-2004]). De som er vanskeligstilte på boligmarkedet er personer /husholdninger som er i en situasjon der de ikke kan skaffe seg og/eller opprettholde et akseptabelt boforhold.

The European Observatory on Homelessness har utarbeidet en skala for marginalisering og eksklusjon fra boligmarkedet; ETHOS (European Typologies of Homelessness and Housing Exclusion) (Edgar og Meert 2004). For å forstå og definere marginalisering og eksklusjon i boligmarkedet tar Edgar og Meert utgangspunkt i de sentrale elementene som konstituerer en god bolig og bosituasjon. ETHOS bygger på at begrepet bolig har tre dimensjoner; en fysisk, en juridisk og en psykologisk/sosial. Den fysiske dimensjon handler om at boligen har tak, vegger, gulv m.m. som gir beskyttelse for vær, vind, andres blikk og at boligen er tilpasset klimaet i området. De fysiske elementene ved boligen har også en relativ dimensjon; boligen skal ha en viss standard målt mot det

som er vanlig i et samfunn med hensyn til størrelse og utstyr. I dagens Norge tas for eksempel toalett og dusj i boligen for en selvfølge. Boligbegrepet har videre en juridisk side; om en eier eller leier og om en har en sikker leiekontrakt. De fysiske og juridiske dimensjonene må være på plass for at boligen skal kunne gi en trygg plattform for livsutfoldelse og livskvalitet.

Boligen er for de fleste mer enn tak, vegger og gulv som beskytter oss mot vær og vind. Dyb, Solheim og Ytrehus (2004) poengterer at boligen er også et hjem, et sted for rekreasjon, for minner, og et senter for aktivitet og sosial samhandling. "Hjemmet assosieres både med materiell standard, privatliv, mulighet for kontroll, stabilitet, trygghet, sikkerhet og fysisk og psykisk velvære" (ibid. s. 15). Hjemmet er den basen man organiserer livet sitt ut fra. Det er her man trekker seg tilbake når man trenger å være i fred, det er her man får besøk og for de fleste er det her barna vokser opp. Begrepene bolig og hjem henger nært sammen, men har likevel ulike betydninger.

Vi vil poengtere at den psykologisk/sosiale dimensjonen, som er nært knyttet til boligen som hjem, har en selvstendig verdi. Selv om den fysiske og juridiske dimensjonen er på plass, er det ikke alle som opplever hjemmet som "en trygg havn". For eksempel kan voldsutsatte kvinner oppleve situasjoner i hjemmet som en alvorlig trussel. Denne problemstillingen har kommet høyere på dagsorden som resultat av kombinasjonen av en mangeårig innsats knyttet til vold mot kvinner og økt fokus på boligens betydning for den enkeltes livskvalitet.

Vold i partnerskapet kan være en utløsende faktor for tap av bolig. I noen slike saker er det den voldelige partneren som har leiekontrakten/eier boligen. I andre saker har den som mishandles disposisjonsrett til boligen, men det får liten eller ingen betydning dersom vedkommende ikke kan bo der uten å bli utsatt for vold. I den siste nasjonale kartleggingen av bostedsløse framkommer det at vold i hjemmet er en av årsakene til tap av bolig og bostedsløshet (Dyb og Johannessen 2009).

### **Marginalisering på flere områder**

Det siste tiåret har bekjempelse og forebygging av bostedsløshet vært et av de høyest prioriterte områdene innenfor boligpolitikken. I henhold til den norske definisjonen regnes en person som

bostedsløs dersom vedkommende ikke disponerer egen eid eller leid bolig, og mangler tak over hodet kommende natt, er henvist til akutt eller midlertidig botilbud, er i institusjon eller fengsel og skal løslates/utskrives innen to måneder eller bor midlertidig hos venner og kjente. Kartleggingene av bostedsløshet viser at bostedsløshet er nært forbundet med marginalisering og eksklusjon på andre områder som arbeid, utdanning og sosialt nettverk. Den siste kartleggingen av bostedsløse viser at kun ni prosent av alle bostedsløse har arbeidsrelatert inntekt og at fire prosent har arbeidsinntekt. Flertallet av de som er bostedsløse har en svak tilknytning til boligmarkedet over lengre tid: 54 prosent av alle bostedsløse personer i 2008 hadde vært bostedsløse i mer enn seks måneder. For en tredjedel av disse var bostedsløshet et tilbakevendende problem over flere år (Dyb og Johannessen 2009).

Bostedsløse personer må ofte bruke mye energi på å jobbe for å oppfylle basale behov som mat, søvn og trygghet (Flåto og Johannessen 2010). 60 prosent av registrerte bostedsløse i Norge er rusmisbrukere og vil ha mye fokus på å skaffe rusmidler. Studier fra andre land viser at bostedsløshet i seg selv medfører ytterligere sosial marginalisering, blant annet at personer uten fast bolig har store vanskeligheter med å skaffe seg jobb og beholde den (eks. Snow & Anderson 1993; McNaughton & Sanders 2007).

Mange personer og husstander er ikke bostedsløse, men likevel vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vet at nåløyet for å få kommunal bolig i de større byene og i mange mindre kommuner er svært trangt; søkerne må ha svært lav inntekt og helst ha andre problemer, for eksempel funksjonshemning eller andre helseproblemer, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og ulike typer sosiale problemer, for å bli tildelt kommunal bolig (Dyb 2004). En bredt anlagt registerundersøkelse blant husstander i kommunal bolig viser at personer som bor i kommunale boliger scorer dårligere på enkelte sosiale indikatorer enn befolkningen generelt. For eksempel er dødeligheten, uansett alder, høyere for beboere i kommunale boliger. Undersøkelsen viser videre at nesten halvparten (42 prosent) av beboerne i yrkesaktiv alder ikke har yrkesinntekt (Guldbrandsen og Hansen 2010). Målgrupper for den boligsosiale politikken er både bostedsløse og personer og husstander som har andre boligproblemer. Det største utfordringene kommunen står overfor er imidlertid personer og

---

husstander med behov for mer enn bolig og ofte med sammensatte behov for hjelp.

I dette avsnittet har vi med støtte i andres forskning argumentert for at bolig og en trygg bosituasjon er et gode i seg selv og viktig for integrering og deltakelse i samfunnet ellers. Vi antar, i tråd med målene for boligsosial arbeid, sosialt arbeid generelt og innsats fra helsevesenet, at både bolig og hjelp med andre livs- og levekårproblemer er et gode for dem som mottar hjelpen.

## 1.2 Problemstillinger

I 2009 utlyste Husbanken en konkurranse om å bidra med kunnskap omkring ”Samfunnsøkonomiske resultater av boligpolitiske tiltak”. Husbanken var opptatt av å identifisere økonomiske effekter av boligpolitiske tiltak både for enkeltpersoner, kommuner og for samfunnet som sådan. Et mål var å utvikle modeller som kunne være nyttige for kommuner i planleggingsøyemed.

I kravspesifikasjonen beskriver Husbanken de overordnede problemstillingene for undersøkelsen slik:

- Er det mulig å identifisere samfunnsøkonomiske effekter av boligpolitiske valg og tiltak?
- Er det mulig å konstruere et samfunnsregnskap innenfor den kommunale boligpolitikken?

I tillegg til disse sentrale spørsmålene nevnes en rekke spesifikke problemstillinger. Husbanken ønsket mer generelt at konsekvenser av å vri ressursbruken fra midlertidige løsninger til varige løsninger og å tilby relevante booppfølgingstjenester skulle utredes.

Mange kommuner har en viss beholdning av kommunalt disponerte boliger og en venteliste på disse. Disse kommunene vil kunne vurdere marginale effekter på kommuneøkonomien av typen; hva vil effektene være av å tilby en ekstra kommunalt disponert bolig? Her vil kommunene være i ulike utgangsposisjoner avhengig av hvor god dekningen i dag er. I noen kommuner kan behovet være så å si dekket og effekten av å tilby en ekstra bolig relativt liten, mens behovet kan være stort i andre



kommuner og dermed vil også effekten av å tilby en ekstra kommunal utleiebolig være stor. Denne typen betraktninger viser kompleksiteten i kommunenes vurderinger.

En problemstilling vi i liten grad vil berøre er vanskeligstilte som av ulike grunner flytter mellom kommuner. Innflytting og utflytting av vanskeligstilte kan ha store budsjettmessige konsekvenser for den enkelte kommune. Noen kommuner kan være fristet til å følge en strategi for sitt boligsosiale tilbud som gjør dem lite attraktive for vanskeligstilte. De kan også ha et så dårlig tilbud at noen klienter flytter til nabokommunen fordi tilbudet er bedre der.

NIBR har valgt å avgrense analysen til det boligsosiale feltet i vid forstand. Det innebærer at generell utbyggingspolitikk, byplanlegging, stedsutvikling, osv. ikke er tema for prosjektet. Fordi bolig er et så viktig element i hverdagen har vi tatt utgangspunkt i en forutsetning om at muligheten for å forbedre livssituasjonen vil være svært liten når man ikke har tilfredsstillende bolig.

Vår studie ser på samfunnsøkonomiske resultater av boligpolitiske tiltak og de faktiske kostnadene for stat og kommune ved ulike alternative tiltak. Prosjektet har ikke som mål å undersøke de subjektive opplevelsene og vurderingene av ulike tiltak for personer og husstander som er målgruppene for politikken. Vi vil likevel synliggjøre hvilke resultater og effekter de ulike valgene kan ha og forventes å ha for enkelindivider.

Vi har lagt vekt på at kommunenes boligsosiale innsats ikke bare er et spørsmål om kommunaløkonomisk lønnsomhet eller effekter for kommuneøkonomien, men også et spørsmål om å oppnå lokalpolitiske mål på det boligsosiale området. Der det er satt lovbestemte minimumskrav til tjenestetilbudet, kan målene for eksempel være relatert til kvaliteten på tjenestetilbudet utover de lovbestemte kravene. På andre områder kan det være satt lokalpolitiske mål uten at de bygger på statlige føringer. Spørsmålet er om det er et motsetningsforhold mellom å oppfylle disse målene og ivareta kommuneøkonomien, eller om det er slik at å oppfylle lokalpolitiske mål på det boligsosiale området faktisk kan bedre kommuneøkonomien gjennom innsparinger på andre områder.

Ikke bare i boligsektoren, men også i andre kommunale sektorer hevdes det ofte at økte bevilgninger til ett felt vil kunne føre til innsparinger på andre felt i kommunen, slik at det alt i alt lønner seg med en bevilgningsøkning. Stor usikkerhet om slike effekter gjør at argumentene for å satse på en bestemt sektor sjelden har noen gjennomslagskraft. Kommunenes hverdag er heller preget av innsparinger på områder der staten ikke setter krav til tjenesteproduksjonen.

I prosjektet foretar vi en avklaring av begrepsbruken i analysene på det boligsosiale feltet og synliggjør de økonomiske konsekvensene av antatte sammenhenger mellom tiltak og effekter av ulike former for boligsosial politikk.

Resten av dette kapitlet inneholder et avsnitt med betraktninger omkring kommunenes ansvar for gjennomføringen av den boligsosiale politikken, et avsnitt som viser til relevante studier som sier noe om effekter av boligsosialt arbeid og til slutt en beskrivelse av et analyseopplegg for å måle økonomiske effekter av å sette inn tiltak mot frafall i videregående skole. I kapittel 2 beskrives den metodiske tilnærmingen som er valgt i prosjektet og i kapittel 3 gir vi en oversikt over det boligsosiale arbeidet i Fræna og Porsgrunn. Kapittel 4 gir en detaljert beskrivelse av klienthistoriene og kapittel 5 et underlag for å fastsette enhetskostnader som brukes i de økonomiske kalkylene i kapittel 6. Rapporten avsluttes med en oppsummering, noen konklusjoner og forslag til videre forskning i kapittel 7.

### 1.3 Kommunenes boligpolitiske ansvar

#### **Kommunal økonomi**

Kommunene er pålagt visse oppgaver av staten og påtar seg i tillegg oppgaver og investeringer som budsjettet gir rom for. På inntektsiden mottar kommunen overføringer fra staten i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. I tillegg får kommunene inntekter gjennom skattlegging. Inntektsskatten er den desidert viktigste kommunale skatten, med samme skattesats for alle kommuner. Det er kun eiendomsskatt og gebyrer som kommunene innenfor visse rammer selv kan fastsette størrelsen på.

Innenfor en kommunaløkonomisk ramme vil vi undersøke omfanget av sparte kostnader i andre sektorer av å øke ressursbruken innenfor det boligsosiale feltet. I denne sammenhengen er viktig å forstå den politiske beslutningsprosessen i kommunene. Forenklet kan vi si at kommunenes skal fordele gitte ressurser på ulike tjenester til befolkningen. Lovpålagte minstenivåer for mange tjenester gjør at kommunene ikke står fritt i prioriteringen.

### **Boligsosial politikk**

Boligsosial politikk kan oppfattes som den innretningen av boligpolitikken som skjedde etter omleggingen midt på 1990-tallet da de generelle subsidiene ble erstattet av målrettede ordninger mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Et velfungerende boligmarked er en viktig forutsetning for å drive boligsosial politikk. Et ineffektivt boligmarked kan gi høye boligpriser som i neste omgang øker omfanget av vanskeligstilte. Slik sett kan også utbyggingspolitikken i en kommune være et ledd i å forebygge boligsosiale problemer (Langsether m.fl. 2008).

De boligsosiale virkemidlene kan inndeles i to kategorier ettersom de har karakter av å være individuelle eller kollektive (ibid.). De kollektive kan være rettet mot grupper eller miljøer. Eksempler på dette kan være lokaliseringen av nye utleieboliger og hvordan de kommunale utleieboligene blir fordelt. Lav bevissthet på dette området kan skape negative bomiljøer som vanskeliggjør den ”normaliseringen” som kommunen ønsker seg.

Den boligsosiale politikken tar både sikte på å hjelpe vanskeligstilte inn i en egnet bolig og å bistå med hjelp til å mestre et boforhold. En kan få bistand både til å etablere seg i eiermarkedet og i leiermarkedet. Startlån og boligtilskudd er statlige virkemidler som kommunene kan benytte til etablering i eiermarkedet. I noen tilfeller vil den statlige bostøtten være det som muliggjør en slik etablering. I leiermarkedet kan vanskeligstilte få tildelt en kommunalt disponert utleiebolig eller de kan få hjelp til å anskaffe en bolig i det private utleiemarkedet.

Utover å ha en funksjon ved etablering, bidrar den statlige bostøtten til å opprettholde et boforhold for de som har høye bostgifter og lave inntekter. Bostøtten kan også fungere som et sikkerhetsnett for husholdninger som blir utsatt for en inntektsreduksjon eller for eksempel hardt rammet av en renteøkning. I

noen tilfeller strekker ikke den statlige bostøtten til, eller husholdet har for høy inntekt for å få bostøtte. I slike situasjoner kan kommunene yte sosialhjelp til delvis betaling av boutgifter.

Ansvar for å ha en tilfredsstillende bolig ligger i utgangspunktet hos den enkelte. For personer som ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet, enten dette skyldes økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold, har også kommunen et ansvar for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bolig.

Kommunenes ansvar for å bistå personer med boligproblemer er nedfelt i Lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven) og i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). I begge lovene understrekes kommunens ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet” (§ 3-4 i Sosialtjenesteloven og § 15 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). I sistnevnte lov (§ 27) slås det fast at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv<sup>1</sup>.

Kommunene er ikke forpliktet til å finne en permanent bolig, men en person har rett til å få tak over hodet for en begrenset – men ikke tidsavgrenset – periode. Permanent bolig er ingen rettighet en person kan påberope seg verken fra stat eller kommune. Rett til en tilfredsstillende bolig er imidlertid nedfelt i FN's konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, art 11.

Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold* viser til formålsparagrafen i Sosialtjenesteloven der det heter at formålet med loven er å; a) fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer, og b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfull tilværelse sammen med andre. Endelig trekker rundskrivet fram Sosialtjenestelovens § 5-1 som slår fast at personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold har krav på

---

<sup>1</sup> I forbindelse med samhandlingsreformen er det Regjeringens hensikt å lage en ny folkehelselov og en ny helse- og omsorgslov som skal erstatte kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet. Høringsfristen er satt til 18. januar 2011.

økonomisk støtte<sup>2</sup>. Denne retten omfatter blant annet bistand til å dekke boutgifter som husleie samt renter og avdrag på lån.

Selv om rundskrivet om boligsosialt arbeid slår fast at kommunene ikke er pålagt å framskaffe en bolig til bostedsløse eller dem som på andre måter er vanskeligstilte på boligmarkedet, henter rundskrivet fram en rekke paragrafer og avsnitt i sosialtjenesteloven som kan bidra til å forsterke kommunenes plikter og den enkeltes rettigheter med hensyn til å få hjelp med et boligproblem.

### **Lovbestemte oppfølgingstjenester i bolig**

Ut over de økonomiske tilskuddsordningene til å etablere og mestre et boforhold, kan det være nødvendig for kommunene å yte booppfølgingstjenester. Visse individuelle tjenester har alle krav på etter sosialtjeneste- eller kommunehelsetjenesteloven.

Mange av reformene innen psykiatri og rus har hatt som målsetting at disse gruppene skulle få samme retten til tjenester som resten av befolkningen, se f.eks. Dyb og Myrvold (2009). Reformen i rusomsorgen, opptrappingsplanen for psykisk helse var tiltak for å forbedre tjenestene. En ønsket mer vekt på oppsøkende tjenester i forhold til at klientene tidligere skulle henvende seg til kommunen for å få hjelp (Ytrehus m.fl. 2007). De viktigste målgruppene for ”Prosjekt bostedsløse”, den første nasjonale satsingen for å bekjempe bostedsløshet, var personer med et rusproblem eller med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse. Fra et utgangspunkt der bostedsløse skulle gjøre seg fortjent til bolig, snudde prosjektet og satte fokus på at denne eller disse gruppene også hadde rettigheter (Dyb 2005).

Som et ledd i Tiltaksplan mot fattigdom (St. meld. nr. 6, 2002-2003), og tett knyttet mot Prosjekt bostedsløse, etablerte Sosialdepartementet, nå Arbeidsdepartementet, en tilskuddsordning for å styrke og utvikle oppfølgingstjenester til bostedsløse (Skog Hansen m.fl. 2007). Tilskuddet var tidsavgrenset og skulle bidra til en videreutvikling og styrking av de ordinære tjenestene i kommunene slik at disse tjenestene bedre kunne ivareta bostedsløse og rusmisbrukere med behov for oppfølging i egen bolig.

---

<sup>2</sup> Hele kapittel 5 er nå opphevet og ivaretas nå i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

På NAVs hjemmesider sies det at hensikten med tilskuddsordningen er å styrke og utvikle de ordinære oppfølgingstjenestene i bolig til bostedsløse og rusmiddelmissbrukere, og at styrkingen er tenkt som starten på en kapasitetsøkning i kommunenes eksisterende tjenester. Tilskuddet skal videre bidra til utvikling av tjenestetilbudet, med utvikling av metodikk, rutiner og organisering av tjenestene, samt stimulere til en langsiktig og målrettet innsats som en del av satsingen på å forebygge fattigdom.

En kommune som søker ordningen forplikter seg samtidig til å arbeide for å gjøre stillingene permanente. Dette kan være problematisk fordi det til dels kan gjelde tjenester som ikke er lovpålagte.

Også Husbanken berører booppfølgingstjenester ved utmåling av tilskudd til utleieboliger. Grunnregelen er en tilskuddsutmåling på 20 prosent. Når boligprosjektet er et virkemiddel i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet kan tilskuddsandelen økes inntil 40 prosent. Dette er presisert i Husbankens veileder om tilskudd til kommunale utleieboliger (Husbanken 2010) ved at det spesielt gjelder boligprosjekt (sitat);

...til personer med utfordringer som krever et helhetlig hjelpeapparat. Dette kan omfatte botrening, rettleiding om økonomi, etablering av sosiale nettverk, sykdomsmestring og lignende.

Vi tolker dette som at det gis forhøyet tilskudd hvis en bygger for personer som etter loven har krav på disse tjenestene.

I Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold, sies det på side 19 at (sitat);

et eventuelt leieforhold og tjenestene som den enkelte kan ha krav på etter sosialtjeneste- og/eller kommunalhelsetjenesteloven er å anse som to ulike rettsforhold. Det innebærer at den enkeltes rett til tjenester må vurderes ut fra den enkeltes behov og ikke ut fra hvor personen bor.

Kommunenes innbyggere har visse individuelle lovbestemte rettigheter til tjenester. Tildeling av slike tjenester er enkeltvedtak. FFO (2010) påpeker at mange kommuner forsøker å utsette unge funksjonshemmedes utflytting fra foreldrehjemmet med den

begrunnelsen at det ikke fins egnede boliger. Samtidig er det klart at å yte lovpålagte tjenester til en ung funksjonshemmet i foreldrenes hjem er langt billigere for kommunen enn å yte disse til en ung funksjonshemmet i egen bolig. Dette kan være et uttrykk for at det å drive aktiv boligsosial politikk gjennom å tilby flere utleieboliger, eller for så vidt stimulere til kjøp av egen bolig for unge funksjonshemmede, kan være mer kostbart for kommunene enn om de fortsetter å bo i foreldrehjemmet.

De delene av sosialtjenesteloven som regulerer/gir rett til bolig og tjenester er rundt formulert med et betydelig innslag av skjønn i saksbehandlingen. Dette innebærer at omfanget av og kvaliteten på disse tjenestene kan variere mellom kommuner.

### **Boligsosial politikk eller boligsosialt arbeid?**

Ofte brukes begrepene boligsosial politikk og boligsosialt arbeid om hverandre. Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold, sier at begrepet boligsosialt arbeid skal omfatte et bredt spekter av virkemidler og tiltak for å øke enkeltindividers forutsetninger for å kunne etablere seg i en bolig og beholde den. Det synes etter vår oppfatning mer hensiktsmessig å bruke boligsosial politikk om virkemidler og tiltak og at begrepet arbeid må knyttes til ressursbruken eller verdiskapningen, som hovedsakelig foregår i kommunal sektor.

Vi forstår dermed boligsosial politikk som de virkemidlene stat eller kommune benytter for å få personer til å etablere seg i en bolig og beholde den, mens boligsosialt arbeid viser til ressursbruken eller verdiskapningen knyttet til å gjennomføre denne politikken, enten det skjer i staten/Husbanken, i kommunene eller i frivillige organisasjoner. Ressursbruken er først og fremst knyttet til å lønne ansatte. Heller ikke statlige overføringer som bostøtte og boligtilskudd er ressursbruk for kommunene<sup>3</sup>, bortsett fra forvaltningen av ordningene.

---

<sup>3</sup> Dette drøftes senere i rapporten når vi går inn på forskjellen mellom en samfunnsøkonomisk og en kommunaløkonomisk analyse

## 1.4 Relevante studier

Vårt hovedinntrykk etter å ha søkt i litteratur på boligfeltet er at lite eller ingenting er gjort i Norge som er direkte anvendbart for vårt formål. Det fins imidlertid enkelte utenlandske studier på bostedsløse og studier på andre felt som vi har hentet inspirasjon fra, og som har vært viktig for de metodevalg vi har foretatt i dette prosjektet. Vi skal i det følgende gi en kort beskrivelse av enkelte studier.

### **Kriminalitet**

Justis- og politidepartementet skrev i 2005 rapporten *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*. Rapporten er ikke et tradisjonelt kostnadsregnskap som viser hvor mye kriminaliteten koster samfunnet i kroner og ører. Departementet mener at et tallregnskap for kriminalitetens samfunnsmessige kostnader både er uhensiktsmessig og metodisk betenkelig. Rapporten drøfter i stedet ulike sider ved kriminalitetens samfunnsmessige kostnader samt presenterer en gjennomgang av relevant forskning på feltet.

Flere studier viser imidlertid at et liv uten bolig kan medføre en kriminalisert livsstil (for eksempel Finstad 2000; Amster 2003; Johannessen 2008) og øker sannsynligheten for tilbakefall til kriminalitet (Dyb m.fl. 2006).

Nyström m.fl. (2002) undersøkte samfunnsøkonomiske gevinster ved to ulike tilbakeføringsprogrammer for personer som var dømt for kriminalitet. Forfatterne intervjuet deltakerne i de ulike programmene om blant annet kriminell aktivitet, rusbruk og arbeid før de gikk inn i programmene og ett år etter. Studien er todelt der den ene delen ser på effektene programmene har for hver enkelt klient, og den andre delen ser på samfunnsøkonomiske gevinster ved programmene. Den samfunnsøkonomiske beregningen er basert på dokumentasjon fra alle sektorer som direkte eller indirekte berører programmene eller klientene.

Studien baserer beregningene på faktiske inntekter og kostnader for hver enkelt klient. Gjennom disse beregningene finner forfatterne at det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltaket også er det tiltaket som har best effekt for den enkelte person. Videre viser studien at tiltak som ikke er økonomisk lønnsomme i en kort tidshorisont likevel kan være lønnsomme i et lengre



perspektiv. I de tilfeller der nytten overstiger kostnadene vil ikke-økonomiske gevinster ytterligere forsterke argumentene som taler for innsatsen. Også i tilfeller der kostnadene overstiger den målbare nytten kan de ikke-kvantifiserbare gevinstene tale for å gjennomføre innsatsen.

Tall fra TOG-prosjektet i Oslo fengsel (Tiltak overfor gjengangere) tyder på at innsatte og løslatte som deltar i prosjektet har lengre perioder uten kriminalitet enn de har hatt tidligere. En undersøkelse av personer i boligprosjektet under TOG, "Bosetting av prøveløslatelse", viser at tilbakefallsprosenten var vesentlig lavere for denne gruppa enn andre, sammenlignbare domfelte (Kriminalomsorgen/Husbanken 2009, Dyb og Johannessen 2010).

### **Selvbyggerprosjektet i Meland**

Meland kommune startet et selvbyggerprosjekt der vanskeligstilte på boligmarkedet skulle få mulighet til å være med på å bygge sin egen bolig (Meland kommune 2009). I løpet av byggeperioden fikk de som var aktive i byggeprosessen muligheten til å ta fagbrev. Fordi beboerne selv var med på å bygge boligene klarte kommunen å bygge til om lag 30-50 prosent under markedspris.

Prosjektet hadde en helhetlig tilnærming til boligsosialt arbeid gjennom å sette arbeid/sysselsetting og bolig i sammenheng. Boligprosjektet hadde et tett samarbeid med sosialtjenesten, kriminalomsorgen og helsevesenet.

I tillegg til å ha gitt beboerne egne boliger konkluderer projektrapporten med at samfunnet gjennom dette prosjektet har spart 200 millioner på kriminalitet, fengsel, rus, midlertidige boligløsninger og helsevesen. Rapporten trekker også fram at det ikke trengs spesielt god kommuneøkonomi for å gjennomføre prosjekter som dette. Under prosjektperioden var Meland en ROBEK-kommune<sup>4</sup>.

### **Samfunnsøkonomiske beregninger knyttet til bostedsløse**

Culhane (2008) gjennomgår studier fra USA som viser hvordan enkelte mottakere av velferdsgoder kan bli bostedsløse og motsatt;

---

<sup>4</sup> ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

i hvilket omfang bostedsløse personer bruker offentlige velferdsgoder. Forfatteren viser til at mange studier gjøres på lokalt nivå av lokale aktører, men at disse mangler holdbare forskningsmetoder som gir studiene legitimitet på et høyere nivå. En av årsakene til manglende legitimitet er at førstelinjetjenesten ikke registrerer boligsituasjonen til de som får hjelp. Det vil si at personer som er i kontakt med for eksempel legevakt og politi ikke registreres som bostedsløs selv om han eller hun er uten fast bolig. En annen årsak til at studiene mangler legitimitet er at mange av studiene er gjort kun på bostedsløse personer som har alvorlige psykiske lidelser. Videre er studiene ofte basert på data innhentet fra én gruppe uten at det sammenlignes med andre grupper.

Culhane (ibid.) konkluderer med at disse studiene bidrar med kunnskap på det lokale nivå, men savner metodisk holdbar forskning som løfter feltet. Kan det vises at bostedsløse personer som er hyppige brukere av ulike velferdstjenester kan bli mindre ressurskrevende dersom de får tilbud om mer varig bolig? Forfatteren argumenterer for at framtidig forskning på feltet bør ta utgangspunkt i registrering av data om bostedsløse personer og følge dem over tid.

Jess (2005) konkluderte med at det finnes få samfunnsøkonomiske vurderinger av sosialt arbeid, verken i forskning eller i det løpende forvaltningsadministrative arbeid i kommuner, landsting eller på statlig nivå i Sverige. Internasjonal litteratur gir heller ikke mange eksempler på slike beregninger i følge Jess (ibid.). Dette gjør det vanskelig eller nesten umulig for lokale aktører å argumentere for satsninger på aktiviteter som på kort sikt er ressurskrevende, men som på lengre sikt reduserer kostnadene for de ulike forvaltningsnivåene. De beregningene som er gjort viser at det hovedsaklig er staten som sparer penger på programmene som klientene gjennomgår. Kommunen sparer også noe, men det er kommunen som bærer de største kostnadene under behandling og annen innsats.

Jones et al. (2003) studerer resultatene av ”a critical time intervention” for psykisk syke bostedsløse menn i New York. ”Critical time intervention” er et tidsbegrenset program der man legger inn en ekstra innsats overfor psykisk syke bostedsløse personer i den sårbare overgangen til bolig. 96 menn ble rekruttert fra et program for psykisk syke på et midlertidig boligtilbud for

menn og ble fulgt i 18 måneder, hvorav de ni første månedene var den tiden de var med i programmet. Mennene ble rekruttert inn i to ulike løp; ”critical time intervention” og ordinær omsorg for psykisk syke. Hver informant ble oppsøkt en gang i måneden der de skulle fortelle om hvor de hadde vært og hva de hadde gjort i løpet av den siste måneden. Intervjuene ble kryssjekket med opplysninger fra ulike instansjoner og antall døgn utenfor boligen ble registrert. De som var med i programmet hadde over de 18 månedene hadde i gjennomsnitt 30 ”bostedsløse” døgn, mens de som bare mottok vanlig tilbud hadde 91 døgn. Programdeltakerne hadde også mindre problemer med psykisk sykdom i perioden.

Data ble hentet inn fra de instansene som informantene brukte, og ble fordelt ned på mindre enheter slik at utgiftene per person kunne beregnes. Det informantene tjente selv ble trukket fra kostnadene. For fem informanter var det for lite informasjon til å kunne beregne kostnadene. ”Ikke bostedsløse” døgn var de døgn der informanten enten var i leiligheten sin, i annen leid/eid leilighet, hos familie, til behandling, i fengsel eller til rehabilitering. ”Bostedsløse døgn” var bare de døgn der informantene oppholdt seg i offentligheten eller i midlertidig overnatting. Resultatet av studien viser at kostnadene for midlertidig bolig var mye høyere for dem som var under ordinær psykiatrisk omsorg enn for de som var med i ”critical time intervention” programmet. Dette var spesielt synlig når begge gruppene mottok det samme tilbudet, etter at programmet ble avsluttet. Konklusjonen forfatterne trekker er at de som deltok i ”critical time intervention” program hadde færre ”bostedsløse netter” enn referansegruppen, også i perioden etter at programmet var avsluttet. I løpet av perioden på 18 måneder viste det seg at kostnadene for de som deltok i programmet var lavere enn for referansegruppen som mottok ordinær omsorg i perioden.

Culhane et al. (2002) fremhever at det mangler empiri som faktisk viser at det å plassere bostedsløse personer med alvorlige psykiske lidelser i mer eller mindre permanente boliger medfører en reduksjon i midlertidige overnattingstilbud, innleggelse og arrestasjoner. Denne studien er den første som tar for seg en stor gruppe bostedsløse personer med alvorlige psykiske lidelser og ser på deres bruk av tjenester før og etter at tiltak settes inn, som her er bolig med oppfølging (Supported Housing). Deltakerne ble plukket ut etter et kriterium som sier at de skal ha bodd på gata

eller i et midlertidig botilbud fram til prosjektstart. Gruppen sammenlignes med en kontrollgruppe som scorer nokså likt på demografiske indikatorer. Forskerne samlet inn data fra flere forskjellige registre som disse personene var registrert i. Målingen ble gjort 2 år før tiltaket og 2 år etter tiltaket i perioden 1989 til 1997.

Mange studier vurderer bare én tjeneste når de ser på effekten av et tiltak. Dette fører til at man ikke får et godt nok helhetsbilde av situasjonen. Culhane et al. (2002) fulgte personer i 8 forskjellige datasystemer og laget et kostnadsoverslag gjennom dette.

Kostnadene er i hovedsak knyttet til sykehusvesenet, midlertidig eller akutte døgnovernattingstilbud og Kriminalomsorgen. Undersøkelsen viser at 86 prosent av kostnadene var knyttet til helsevesenet, 11 prosent til midlertidige botilbud og bare 3 prosent til kriminalomsorgen. Dette var fordelingen før tiltaket ble satt i gang.

Undersøkelsen viser videre at antall opphold i midlertidige boliger var færre enn før tiltaket. Antall sykehusinnleggelses gikk ned og det samme antall arrestasjoner. I tillegg til færre opphold i fengsel ble soningstiden kortere enn før. Antall polikliniske tjenester økte imidlertid etter at de kom inn i boligtiltaket.

Resultatene av tiltakene ble mindre bostedsløshet, mindre bruk av midlertidige boligtilbud og mindre bruk av sykehus. Hele 95 prosent av kostnadene ved boligtiltakene ble dekket inn av innsparte kostnader ved redusert bruk av tjenester for gruppen, en tjenestereduksjon som kunne tilskrives boligsituasjonen.

Rapporten fremhever at kostnadene ofte stiger rett etter at personer som disse kommer inn i et tiltak fordi ubehandlede og uoppdagete sykdommer blir diagnostisert og behandlet.

En del faktorer ble ikke tatt med i studien, for eksempel gatenære tilbud som suppekjøkkener og tilbud rettet mot bostedsløse på gata. Helsetilbud ved de midlertidige botilbudene var heller ikke medregnet, ei heller kriminalitet utover det å bli dømt til soning. Videre ble ikke nabolageeffekter og andre kostnader/effekter som kunne hatt betydning for beregningen av kostnader inkludert.

Selv om studien viser at de innsparte kostnadene mer eller mindre dekket kostnadene ved bolig med oppfølging, er det fortsatt store utfordringer knyttet til å endre bruken av pengene fra ett felt

(sykehus, midlertidig/akutt døgnovernatting, fengsel) til andre felt (bolig med oppfølging).

### **Rusbruk og psykiatri**

Berg og Andersen (1992) beregner hvor mye som kan spares ved å gi rusbehandling til rusavhengige. Selv om det ble lagt inn nokså dystre prognoser i forhold til å klare rehabiliteringen, viser studien at det er mer lønnsomt å sende rusavhengige til behandling enn å ikke gjøre noe. De få som vil klare å komme ut av det, og kanskje få en jobb, veier opp kostnadene for behandlingen av alle de som ikke klarer seg.

I Oslo har prosjektet Schandorffsgate skapt et varig boligtilbud til personer med omfattende rus- og psykiske problemer, såkalt dobbeltdiagnosepasienter (Oslo kommune 2009).

Schandorffsgate er et samarbeid mellom Lovisenberg sykehus og bydelene Grünerløkka, Gamle Oslo og St. Hanshaugen. Boligene huser personer fra disse tre bydelene. Målgruppen har tidligere hatt store vanskeligheter med å bo i fast bolig, og har ofte blitt henvist til Rusmiddeletatens midlertidige tilbud. I perioder har heller ikke disse tilbudene fungert og pasientene har oppholdt seg ute eller hos venner/bekjente i miljøet. Gruppen har også hatt hyppige tvangsinnleggelses og er storforbrukere av andrelinjetjenestens akutte tjenester. Tjenestetilbudet til denne gruppen har tradisjonelt vært preget av at spesialisthelsetjenesten og kommune-helse-tjenesten i liten grad har vært i stand til å etablere et sammenhengende og individuelt tilpasset tilbud. Dette har videre resultert i at klientgruppen er blitt ”skjøvet” mellom de to nivåene. Et mål for boligene i Schandorffsgate har blant annet vært å minimalisere antall døgn i institusjon per år og å maksimere antall døgn i egen bolig. Det har også vært et mål å utarbeide en modell som kan brukes andre steder. Bydelen betaler for booppfølgingen i boligen samt skader på eiendommen. Beboerne betaler markedsleie som i gjennomsnitt er kr. 6000,- per måned og mottar statlig bostøtte.

Takhøyden for uønsket atferd i boligene er høy, og hovedformålet med boligen og oppfølgingstjenesten er at beboerne skal bli boende. Dette fordrer stor grad av fleksibilitet. Resultatet er at ingen av beboerne er kastet ut i løpet av de tre årene tilbudet har eksistert. For alle beboerne er dette det lengste oppholdet de har hatt i fast bolig i voksen alder. Personalets fokus i boligene er ikke

behandling og endring. Likevel viser tall fra Lovisenberg sykehus at det i 2005 var totalt 25 akutte innleggelser med til sammen 99 døgn for beboerne. I 2007 har det vært 12 akutte innleggelser med 58 døgn, der to beboere sto for 41 døgn (ibid.). Beboerne selv sier at årsaken til færre innleggelser er en mer stabil boligsituasjon og at de får oppfølging og behandling fra spesialisthelsetjenesten. Beboerne har også tilgang til frivillige avlastningsopphold på Lovisenberg. Dette har for flere av beboerne bidratt til at de ikke har behov for akutte innleggelser ved kriser. Sykehuset melder også at de lettere kan skrive ut pasienter når de vet at de har et boligtilbud.

Riksrevisjonsverket i Sverige (RRV) har på oppdrag fra den svenske regjeringen gjennomført en studie av samordningsproblemer innenfor rusomsorgen. I den studien skulle RRV blant annet kalkulere de kommunaløkonomiske effektene av rusomsorgen og stille disse opp mot ulike statlige og samfunnsøkonomiske effekter.

Kostnader ble beregnet for et antall rusavhengige klienter med alvorlige rusproblemer. Alle kostnader som er blitt påført samfunnet gjennom rusmisbruket ble kartlagt. Dette dreier seg om kostnader knyttet til narkotikadommer, fengsel, behandlingsinstitusjoner, ungdomshjem/ barnevern, beredskapsarbeid, trygd og sosialbistand, psykiatrisk institusjon etc. For hver klient beregner RRV kostnadene per år helt fram til den reelle alderen klienten har i dag.

## 1.5 Samfunnsøkonomisk analyse – frafall i videregående skole

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennomførte Vista analyse en vurdering og analyse av hvordan ressursinnsatsen eskalerer som følge av at ungdom marginaliseres ved å stå utenfor skole og arbeid i en lengre periode (Rasmussen m.fl. 2010).

Vista studerer ulike forløp for frafall i videregående skole, og de kostnadene samfunnet har i tilknytning til disse. Noen havner på trygd, andre blir rusbehandlet og kommer i jobb osv. I forbindelse med frafall beregnes merkostnader utover hva det offentlige

bruker på typiske gjennomsnittselever. I en nyttekostnadsanalyse er kostnaden eller innsatsen i analysen det som påløper for å hindre frafallet. Nyttessiden er de sparte merkostnadene samfunnet har som følge av frafallet. Hvis en anslår at de forebyggende tiltakene har effekt på en viss andel av elevene, kan den totale nytten beregnes, for eksempel for et årskull av elever. Tankegangen er denne: Gitt at en med ulike innsatser kan unngå frafall i videregående skole, sparer samfunnet merkostnadene som følger av frafallet.

Rapporten viser til begrepene marginalisering og ekskludering: Marginalisering brukes vanligvis om en prosess, ekskludering om en mer varig tilstand. Empirien i prosjektet har vært med på å definere marginalisering, ved at lengden på perioden utenfor utdanning eller arbeid bestemmer graden av marginalisering. Delvis marginalisering brukes om en periode på 1-2 år, og marginalisert om en periode på 3 år eller mer.

Rapporten drøfter årsakene til marginalisering og trekker opp diskusjonen om at en bør kjenne årsakene til marginalisering for å kunne gjøre noe med problemet. Forholdene på det lokale arbeidsmarkedet, familiebakgrunn, etnisitet og nabolag er temaer som drøftes. Ofte kan flere av disse forklaringsfaktorene opptre samtidig. Marginaliseringen tar form ved nedprioritering av skolearbeid med påfølgende svake skoleprestasjoner og dårlige karakterer. Rus, psykiske lidelser, atferdsproblemer kan dels være en årsak, men også en følge av forholdene nevnt ovenfor.

Manglende oppfølging ved svak teoriforståelse samt ved lese- og skrivevansker kan starte en marginaliseringsprosess. En studie ved Agderforskning av unge uføre konkluderer med at uførestatusen er et resultat av en langvarig marginaliseringsprosess, og et tidlig større fokus på familien, skoleverket, PP-tjenesten, skolehelse-tjenesten og legene vil være nødvendig for å møte problematikken (Jensen m.fl. 2009).

Rasmussen m.fl. (2010, s.56) nevner at det allerede i ungdomsskolen kunne vært satt inn en betydelig ressursinnsats for å forhindre et senere frafall fra videregående skole. Ressursbruken knyttet til marginalisert ungdom avgrenses ved bare å ta med kostnader utover det som anses normalt for en gjennomsnittlig ungdom. Et eksempel er kostnader for tilrettelegging i videregående skole, barnevern, helse- og omsorgstjenester, PP-

---

tjenesten, sosialtjenesten samt kriminal- og rusomsorgen. Dette er faktisk ressursbruk i form av arbeidsinnsats. I tillegg medregnes overføringer i form av trygder og sosiale stønader.

En samfunnsøkonomisk analyse har alltid et referansealternativ. I Rasmussen m.fl. (2010) er referansen en vellykket ungdom som kommer i jobb og bidrar med inntektsskapende arbeid resten av sitt yrkesaktive liv. Så holdes dette opp mot bidraget som kommer fra en droppoutelev, og det gis eksempler på personer med avbrutte yrkeskarrierer og som i mellomårene belaster offentlige budsjetter.

Det gis anslag på andelen marginalisert ungdom i hvert årskull og tapte inntekter for disse oppsummeres. Usikkerheten omkring hvor mange i hvert årskull som unngår å bli marginalisert med mer eller mindre kostbare tiltak drøftes. Anslagene på hvor mange som unngår å bli marginalisert med ulike tiltak ligger mellom 2 og 8 prosent i analysene.



## 2 Metodevalg

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgår vi først sentrale begreper i samfunnsøkonomiske analyser. Deretter begrunner vi hvilken metode vi har valgt i dette prosjektet for å vise de kommunal- og samfunnsøkonomiske effektene av en mer aktiv boligsosial politikk.

### 2.2 Samfunnsøkonomiske analyser

I mange evalueringer av ulike offentlige tiltak etterspørres samfunnsøkonomiske analyser, eller nyttekostnadsanalyser av tiltaket sett i forhold til en situasjon der tiltaket ikke gjennomføres. Nyttekostnadsanalyser brukes oftest i avveiningen mellom å gjennomføre ulike investeringsprosjekter og som et hjelpemiddel til å avgjøre hvilke investeringsalternativ som skal velges.

I Husbankens kravspesifikasjon nevnes begrepene ”samfunnsøkonomiske resultater/ effekter/ betydning”, ”effekter på kommuneøkonomi” og ”samfunnsregnskap”. Offisielle statlige dokumenter bruker oftest begrepet ”samfunnsøkonomiske analyser” eller nyttekostnadsanalyser. Samfunnsregnskap er et mindre brukt begrep, men benyttes i årsrapporter for private bedrifter for å vise hvordan de opptrer som ansvarlige samfunnsaktører, for eksempel gjennom sponsing av kultur.

Til forskjell fra samfunnsøkonomisk analyse kan begrepet samfunnsregnskap forstås som en kartlegging av alle positive og negative virkninger av et fenomen. For eksempel laget SSB et inntektsregnskap på oppdrag fra AID i 2008 (SSB 2008). Noe feilaktig ble dette kalt et innvandreregnskap. Inntektsregnskapet

ga grunnlag for å kvantifisere bruk av velferdsordninger som dagpenger, sykepenger, attføring, uførepensjon, overgangsstonad, kontantstøtte, barnetrygd og sosialhjelp. Dette var utgiftssiden. Inntektssiden besto av skatteinntekter fra innvandrere, beregnet som 30 prosent av deres lønns- og kapitalinntekter.

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er ifølge Finansdepartementet (2005); ”å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes”. Det vises til tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser:

- *Nyttekostnadsanalyse*: ”En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig”.
- *Kostnadseffektivitetsanalyse*: ”En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål”.
- *Kostnadsvirkningsanalyse*: ”En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan en ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.”

Nyborg (2002) presiserer hva som menes med de tre hovedtypene av samfunnsøkonomiske analyser. Hun utdypet at nyttekostnadsanalyse er en analyse som har som ambisjon å:

- Verdsette flest mulig konsekvenser av et tiltak i kroner og øre, ut fra prinsippet om individuell betalingsvillighet.
- Veie disse konsekvensene mot hverandre, med lik vektlegging av hver enkeltpersons betalingsvillighet.
- Oppsummere analysen i form av en eller flere indikatorer for tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, for eksempel en nyttekostnadsbrøk.

Kostnadseffektivitetsanalyse defineres som en analyse som sammenligner tiltak som gir akkurat de samme nyttevirkingene, men der kostnadene kan være forskjellige. Siden tiltakene bare

skiller seg fra hverandre ved ulike kostnader, er det mulig å rangere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av dem uten noen eksplisitt verdsetting av nyttevirkningene. Nyborg påpeker at dette til en viss grad kan løse mulige verdsettingsproblemer, siden det som oftest er nyttevirkningene som er særlig vanskelige eller kontroversielle å verdsette i kroner og øre, men påpeker også at det er sjeldent at ulike tiltak har nøyaktig samme nyttevirkinger.

Kostnadsvirkningsanalyse defineres som en analyseform som ikke verdsetter alle konsekvenser i kroner og øre. Det er heller ikke noe krav at alle tiltak som sammenliknes må ha nøyaktig samme nyttevirkinger. Kostnadene ved tiltaket beregnes i kroner og øre på vanlig måte. Nytteeffektene beskrives på best mulig måte, men ikke (nødvendigvis) i pengeenheter. Det kan også dreie seg om verbale beskrivelser, dersom all kvantifisering er vanskelig. Nyborg påpeker at kostnadsvirkningsanalyse gir en oversikt over konsekvenser av alternative tiltak, inkludert kostnader, men tiltakene rangeres ikke. Dette må gjøres av beslutningstakerne på grunnlag av de faktiske konsekvenser det er redegjort for i analysen og deres subjektive vektlegging av de ulike konsekvensene.

Nyttekostnadsanalyse er altså den mest velutviklede formen for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser, men det kan ofte være store problemer ved slike analyser, se for eksempel Medby mfl. (2006) som drøfter problemer ved samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser av universell utforming.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal i prinsippet alle positive effekter av et eller flere tiltak inngå. Effekter for den enkelte som blir hjulpet er dermed inkludert i den samfunnsøkonomiske nytten. Kostnadene ved tiltakene omfatter alle typer kostnader, enten de bæres av den enkelte, kommunen eller staten.

Offentlige prosjekter vil vanligvis ta fra noen og gi til noen. Det er to hovedmetoder for å behandle inntektsfordelingsspørsmål i nyttekostnadsanalyser. Den ene metoden går ut på eksplisitt å introdusere fordelingsspørsmålene i selve analysen ved at nyttevirkningene hos forskjellige grupper gis ulik vekt. Den andre metoden går ut på å utelate fordelingsspørsmål fra selve analysen, men å gjøre oppmerksom på de fordelingsmessige virkningene ”på eget ark” (Grønn 1991).

Også det å konstruere velferdsvekter for ulike grupper byr på store problemer. Nyborg (2002) påpeker at velferdsvektene er størrelser som er sterkt preget av subjektive vurderinger, og der økonomisk teori ikke har noe fasitsvar på hva som er riktige vekter å bruke: De består dels av rent normative vurderinger, og dels av ikke-verifiserbare gjetninger om eller synspunkter på faktiske forhold.

I sosialpolitikken kan det være måleproblemer innenfor nyttekostnadsanalyser, som også må antas å være gyldige for den boligsosiale politikken. For det første er det erkjent at effekten og dermed nytten av sosialpolitiske tiltak er vanskelig å måle. Dermed vil man lett komme i en situasjon der man måler det som er mulig å måle og ikke det som var intensjonen å måle (Christensen m.fl. 2004). For det andre er nyttekostnadsanalyser gjerne gjennomført på snevrere og mer avgrensede felter, som psykiatri/ dobbelt-diagnoser (Tsembris 2004), og hjemløshet (Culhane 2008; Flatau m.fl. 2006).

Noe som ikke er et måleproblem, men som gir en indikasjon på problemer knyttet til hva som er kostnadseffektivt, er at de boligsosiale problemstillingene ikke kan løses en gang for alle (Christensen m.fl. 2004). Tvert imot kan en regne med at problemene øker i perioder med nedgangskonjunktur (Dyb m.fl. 2008) og ”utkonkurrerer” tiltakene som er satt inn (Dyb og Johannessen 2009). Kommunene kan også oppleve at de må øke innstasen for å opprettholde allerede oppnådde resultater (Ytrehus m.fl. 2007; Dyb 2005).

I nyttekostnadsanalyser innefor et felt er det ofte to spørsmål som skal besvares. Det ene spørsmålet er om dagens praksis og virkemiddelbruk er samfunnsøkonomisk lønnsom, det vil si med dagens totale innsats og resultater. Det andre spørsmålet er om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke bruken av virkemidlene.

I svaret på det første spørsmålet er det den totale nytten og de totale kostnadene som skal inngå. Det andre spørsmålet må relateres til økningen i nytte og økningen i kostnader i forhold til dagens virkemiddelbruk. Det kan tenkes at dagens innsats har stor samfunnsøkonomisk netto nytte, men det betyr ikke nødvendigvis at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke virkemiddelbruken. Lønnsomheten av å øke innsatsen avhenger av hvor stor ekstra nytte, eller grensenytte, en slik økning gir, og av hvor store de ekstra kostnadene blir.

Politiske vedtak i form av lovreguleringer og rammebetingelser kan være basert på samfunnsøkonomiske analyser, men trenger ikke være det. For eksempel gjelder dette vedtatte normer for hva slags sosiale tjenester eller helsetilbud innbyggerne har krav på.

I stedet for å måle de individuelle nyttevirkningene av et tiltak, kan det brukes ulike former for implisitt verdsetting (Finansdepartementet 2005, s 48). En form for implisitt verdsetting kan være hva politisk valgte myndigheter er ”villige til å betale”, for eksempel ved å lovfeste noen tjenesterettigheter. Finansdepartementet (ibid.) understreker at, sitat;

Et grunnleggende problem ved bruk av implisitte metoder og ekspertpaneler er at verdsettingen ikke gjøres av de individene hvis verdsetting vi søker å få anslag på, men av andre som er ment å representere disse. (s. 49)

Verdsetting ved hjelp av ekspertpaneler eller som er utledet fra politiske beslutninger er metoder som ikke måler konsumentenes egne preferanser. Bruk av slike verdianslag er i noen grad i motstrid med det teoretiske grunnlaget for nytte-kostnadsanalyser. (s. 50)

Samfunnsøkonomiske nyttekostnadsanalyser innenfor helsesektoren kan gjennomføres for å kunne vurdere hvor ekstra ressurser skal settes inn. Den vanligste indikatoren som brukes for å måle nyttevirkningene er såkalte ”kvalitetsjusterte leveår” (ibid. s 56). Men det understrekes at slike enkle indikatorer ikke alene kan brukes for å prioritere hvilke pasientgrupper som skal hjelpes.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal ikke overføringer tas med. Men dersom det offentlige finansieringsbehov reduseres med 1 krone, skal 20 øre (20 %) regnes som en samfunnsøkonomisk gevinst og motsatt dersom finansieringsbehovet økes (Finansdepartementet 2005, s. 27). I en konkret analyse anbefaler veilederen først å kartlegge utbetalingene over offentlige budsjetter knyttet til kostnadene ved tiltaket. Deretter skal en finne ut hvordan tiltaket påvirker arbeidstilbudet, og som hovedregel anbefales det å anta at 45 prosent av arbeidsinntekten tilfaller offentlig sektor. Ut fra disse to elementene beregnes den samlede virkningen på offentlige budsjetter av tiltaket.

Begrepene kostnad og utgift brukes litt om hverandre i rapporten, men det er kostnadsbegrepet vi hele tiden har i tankene. Kostnad er forbruk av ressurser målt i penger. Utgifter knyttes til selve betalingen. For eksempel oppstår det en utgift når en fyller bensin på en bil. Først når bilen brukes oppstår det en bensinkostnad avhengig av prisen på bensin, bensinforbruket pr. mil og lengden på kjøreturen.

## 2.3 Samfunnsøkonomisk eller kommunaløkonomisk analyse?

Som vi skal begrunne nærmere senere i rapporten kan det være store forskjeller mellom en samfunnsøkonomisk analyse og en mer økonomisk/administrativ analyse der kommuneøkonomien er i fokus.

I dette prosjektet har vi valgt å fokusere på de kommunaløkonomiske konsekvensene av ulike boligsosiale tiltak. Vi vil likevel i våre eksempler stille opp elementene som inngår i en samfunnsøkonomisk beregning, men uten alle virkninger blir kvantifisert.

I kommunale beslutninger om ulike tiltak innenfor den boligsosiale politikken, vil både endringer i overføringer og spørsmålet om det er kommune eller stat som berøres av tiltakene, være svært relevante for kommunenes vilje til å gjennomføre tiltak.

Tiltak av forebyggende art som settes inn mot personer som er i ferd med å marginaliseres både på utdannings-, arbeids- og boligmarkedet vil ofte belastes kommunale budsjetter. Innsparingene som følge av disse tiltakene kan noen ganger framkomme på statlige budsjetter. I de tilfeller kommunen bærer kostnadene, mens staten sparer kostnader, vil kommunene mangle økonomisk insitament til å gjennomføre slike forebyggende tiltak. Kan det dokumenteres at kommunenes tiltak i det boligsosiale arbeidet vil gi innsparinger over andre sektorbudsjett i kommunene, kan kommunene være mere villige til å gjennomføre tiltak, selv om de ikke er lovpålagte.

Slik rollefordelingen i boligpolitikken er utformet i Norge, er det kommunale nivået helt sentralt i gjennomføringen av

boligpolitikken. Staten stiller en rekke økonomiske virkemidler til disposisjon for kommunene. Kommunene kan i tillegg velge å bruke egne ressurser ut over dette for å oppfylle lokale boligpolitiske mål. Men kommunene kan også "velge" ikke å delta i å oppfylle nasjonale mål, så lenge oppgavene ikke er lovpålagte. Med dette som begrunnelse har vi valgt å legge størst vekt på en kommunaløkonomisk tilnærming gjennom et omfattende samarbeid mellom NIBR og de to kommunene Fræna og Porsgrunn. Kommunene har gjennom deltakelse i prosjektet sterkt bidratt til å fastlegge forløpene ut i fra den erfaringen de har fra konkret saksbehandling. Ståstedet er kommunen og de valg kommunen står ovenfor når den tar i bruk ulike boligpolitiske virkemidler. Å vise de økonomiske effektene for kommunen som beslutningstaker vil derfor være helt vesentlig i prosjektet.

Enkelte tiltak med påfølgende kostnader kan spare kostnader for kommunen i andre sektorer eller føre personer fra statlig trygd inn i arbeidsmarkedet slik at skatteinntektene til kommunen øker. Andre boligpolitiske tiltak kan ensidig føre til økte kostnader for kommunen, men gi beboerne et klart bedre liv. Men det fins også tiltak som bedrer beboernes livssituasjon, men forverrer kommuneøkonomien, samtidig som staten kan spare store kostnader til for eksempel fengselsopphold og rusbehandling.

Mange av effektene vi vil berøre er uklare og kan slå begge veier sett fra kommunens ståsted. Det fins erfaringer med at tildeling av bolig kan føre til at personen også søker om trygd eller kommer i arbeid, som et alternativ til kommunal sosialhjelp. I et kommunaløkonomisk perspektiv vil det være gunstig at klienten får trygd som betales av staten. Å komme ut i yrkeslivet vil gi større kommunaløkonomiske gevinster ved at de kommunale skatteinntektene øker.

En trygdemottaker som har et dårlige privat boforhold, og som får tildelt en bedre kommunal bolig, kan føre til at kommunen må subsidiere husleien i den kommunale boligen med sosialhjelp. Dette kan være et eksempel på at større boligsosial innsats slår direkte og negativt ut i kommuneøkonomien.

I dette prosjektet vil vi tydeliggjøre forskjellen på en samfunnsøkonomisk og en kommunaløkonomisk analyse og vise disse forskjellene i gjennomgangen av enkeltteksempler. Vi vil tallfeste de kommunaløkonomiske effektene, samtidig som vi vil vise

innsparinger på statlige budsjetter, når effekten av boligtiltakene viser seg der. Vi har ikke tallfestet alle elementene i en full samfunnsøkonomisk analyse av ulike boligpolitiske tiltak, fordi mange av nyttevirkningene kan være svært vanskelige å anslå og ligger utenfor rammen for dette prosjektet.

## 2.4 Metodisk tilnærming – et boligsosialt eksempel

Rasmussen m.fl. (2010) peker på at forebyggende tiltak tidlig i livet kan forbygge frafall i videregående skole. Også når det gjelder historier om hushold som melder seg med problemer på boligmarkedet, kunne det tenkes at tiltak tidligere i livet ville ha virket forebyggende slik at de ikke hadde kommet i en situasjon som vanskeligstilte på boligmarkedet. Prinsipielt kan en da diskutere betydningen av å sette inn riktige tiltak i den boligsosiale politikken opp mot større vekt på forebyggende tiltak i tidligere livsfaser.

I vårt prosjekt er vi i mindre grad opptatt av å gjennomgå årsakene til at en person eller et hushold er kommet i den posisjonen at de er vanskeligstilte på boligmarkedet. Fokuset i vårt prosjekt vil være de ulike forløp som disse personene kan ha fremover i livet, betinget av om det settes inn boligsosiale tiltak, eventuelt i kombinasjon med andre tiltak for å avhjelpe situasjonen.

Parallellen til frafall i den videregående skolen vil være om det er tiltak i den boligsosiale politikken som kan bidra til at en vanskeligstilt person ikke blir ekskludert eller marginalisert i et kortere eller lengre perspektiv eller at boligtiltaket kan bidra til at en som i dag betraktes som ekskludert fra arbeidslivet, får et grunnlag for å kunne skaffe seg en jobb. Noen vil ha behov både for et botiltak og behandling for rus og/eller psykiske problemer.

Vårt referansealternativ tar utgangspunkt i et antatt forløp for vanskeligstilte som ikke drar nytte av boligsosiale tiltak fra kommunen. Vi konstruerer flere realistiske klienthistorier, der hver enkelt klienthistorie gis to forløp, et referanseforløp og ett forløp som vi med en viss sannsynlighet antar *kan* skje som følge av at kommunen setter inn ulike boligpolitiske tiltak.



Tabell 2.1 nedenfor viser forskjellene mellom en samfunnsøkonomisk og en kommunaløkonomisk analyse. Tabellen har tre kolonner, en kolonne som viser de kostnadmessige konsekvensene for kommunen, en kolonne som viser hvordan de statlige budsjettene blir berørt av boligsosiale tiltak i kommunen og en kolonne som viser hvilke elementer som skal med i en samfunnsøkonomisk analyse.

Vi har valgt å bruke et eksempel med en person som har rusproblemer, mottar sosialhjelp og bor i døgnovernatting (hospits). I forløp 1 antas det at denne situasjonen fortsetter i den perioden vi betrakter. I forløp 2 tildeles personen en kommunal utleiebolig med oppfølgingstjenester og får behandling for rusavhengighet. Det antas at personen kommer i jobb etter fem år og flytter ut av den kommunale boligen til et privat leieforhold samtidig som han får seg jobb. Nettokostnadene ved begge forløpene beregnes. Dersom nettokostnadene ved forløp 1 er større enn ved forløp 2 i en samfunnsøkonomisk analyse (Sum 1 – sum 2 i Tabell 2.1), vil det være samfunnsøkonomisk gunstig å gjennomføre tiltakene. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer ikke nødvendigvis kommunaløkonomisk lønnsomhet.

Når det gjelder beregninger av skattefinansieringsbehovet i de samfunnsøkonomiske beregningene har vi gjort noen antakelser. La oss anta at et boligsosialt tiltak fører til et behov for ett års rusbehandling i en statlig institusjon. I den samfunnsøkonomiske beregningen skal først den økte ressursbruken knyttet til rusbehandlingen telle med. I eksemplene har vi anslått en døgnpris for dette. Spørsmålet er så hvordan dette virker inn på det offentlige skattefinansieringsbehovet. Den økte ressursbruken vil isolert sett øke statsbudsjettets utgiftsside med et tilsvarende beløp. Hvis økt bruk av arbeidskraft i rus-sektoren fortrenger bruk av arbeidskraft i privat sektor, øker ikke statens skatteinntekter. Men dersom det er ledig arbeidskraft som blir sysselsatt, vil den økte ressursbruken medføre økte statlige og kommunale skatteinntekter. I tilfelle med fortrengning av privat arbeidskraft vil kostnadssiden bestå av økt ressursbruk i rus-sektoren pluss 20 prosent av en tilsvarende økning i bevilgningen over statsbudsjettet. Dersom det er ledig arbeidskraft som blir sysselsatt, må kostnadssiden i tillegg inkludere et element som reduserer kostnadene med 20 prosent av de økte skatteinntektene.

Tabell 2.1 *Verdianslag i en kommunal- og samfunnsøkonomisk analyse.  
Eksempelbusbold*

	Kommunal- økonomisk analyse	Statens inn- tekter/ kostnader <sup>5</sup>	Samfunnsøkonomis- k analyse
<b>Forløp 1 - kostnader</b>			
Sosialhjelp til livsopphold	+ 100 % av beløpet		+ 20 % av beløpet
Døgovernatting	+ 100 % av beløpet		+ 100 % av beløpet
Individuell nytte av døgovernatting			- 100 % av nytten
<b>Forløp 2 – kostnader</b>			
Sosialhjelp i 5 år (noe fratrekk ved rusbehandling)	+100 % av beløpet		+20 % av beløpet
Individuell nytte av kommunal bolig i 5 år			- 100 % av nytten
Sosialhjelp til boligformål i 5 år	+100 % av beløpet		+ 20 % av beløpet
Statlig bostøtte i 5 år		100 % av beløpet	+ 20 % av beløpet
Rusbehandling i ett år <sup>6</sup>		100 % av beløpet	+ 100 % av beløpet
Oppfølgingstjenester i 5 år	+ 100 % av beløpet		+ 100 % av beløpet
<b>År 6+</b>			
Lønn/verdiskapning Y			- 100 % av beløpet Y
Økt skatt (fra arbeid) <sup>7</sup>	- X % av Y	- (45-X) % Y	- 20 % av Y*0,45
<b>Forløp 1 – Forløp 2</b>	Sum 1 – sum 2	Sum 1 – sum 2	Sum 1 – sum 2

<sup>5</sup> Vi antar at endring i kommunenes bruk av sosialhjelp og endringer i behovet for statlig bostøtte ikke påvirker de statlige bevilgningene til formålene

<sup>6</sup> Antar at staten i sin helhet dekker kostnadene til rusbehandlingen i dette eksempelet og at kommunen sparer kostnader til sosialhjelp og oppfølgingstjenester den tiden personen er til behandling

<sup>7</sup> Noe av den økte skattetinngangen, X prosent, tilfaller kommunen, resten tilfaller staten. Samlet for kommune og stat: 45 prosent av arbeidsinntekten (Finansdepartementet 2005, s. 27). For så små skattbare inntekter som vi opererer med i våre beregninger vil skatteinntektene utgjøre en mindre andel enn 45 prosent. For en inntekt på 200 000 kroner vil kommunen motta ca. 7 prosent i skatt, mens staten gjennom inntektsskatt og arbeidsgiveravgift mottar ca. 22 prosent, til sammen 29 prosent. Det er disse satsene som blir brukt i beregningene i kapittel 6.

I eksemplene senere i rapporten antar vi noe forenklet at økt statlig og kommunal ressursbruk fortrenger privat arbeidskraft og at utgiftssiden i de statlige og kommunale budsjettene ikke blir berørt av økt ressursbruk i en bestemt sektor. Dette innebærer at økt ressursbruk fortrenger aktiviteter i andre sektorer. I våre eksempler antar vi at skattefinansieringsbehovet blir negativt påvirket av økte skatteinntekter fra brukernes eventuelle økte sysselsetting. I tillegg antar vi at skattefinansieringsbehovet øker ved økt bruk av skattepliktige inntektssikringsordninger som kvalifiseringsstønad, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sykepenger. I Tabell 2.1 teller dermed rusbehandlingen 100 prosent i den samfunnsøkonomiske analysen, mens skattefinansieringsbehovet bare blir påvirket av at brukeren får jobb.

I eksemplet har vi antatt at personen kommer i arbeid etter 5 år som følge av å få tildelt en kommunal utleiebolig i kombinasjon med rusbehandling og booppfølgingstjenester. Deretter flytter personen over i en privat utleiebolig der han ikke har behov for offentlig hjelp til å betale husleien. I kommuneregnskapet slutter husleiesubsidieringen gjennom sosialhjelp til boligformål fra det sjette året. I referansealternativet har vi (noe urealistisk) forutsatt at personen får et midlertidig botilbud i alle framtidige år.

Hvordan skal vi behandle de kommunale utleieboligene i vårt oppsett? Kommunene kan enten bygge, kjøpe eller rehabilitere kommunale utleieboliger. Det gis tilskudd fra Husbanken på mellom 20 og 40 prosent av kostnadene. I vårt videre resonnement antar vi at boligene disponeres av et kommunalt eiendomsselskap som leier ut boligene til markedspris<sup>8</sup>. Vi antar noe forenklet at husleieinntekter og tilskudd fra Husbanken dekker alle kostnader driftsselskapet har til kapitalkostnader, vedlikehold, avgifter og forsikringer. I oppsettet i tabellen ovenfor ser vi bort fra det statlige tilskuddet til driftsselskapets anskaffelse av utleieboliger.

Husleien som betales til det tenkte eiendomsselskapet er dels egenbetaling fra beboer, dels statlig bostøtte og dels et kommunalt bidrag, enten gjennom en egen kommunal bostøtteordning eller

---

<sup>8</sup> Mange kommuner oppgir at de bruker såkalt gjengs leie når de leier ut, en leie som reflekterer leien på liknende husrom på liknende avtalevilkår (Husleieloven). I et stigende marked vil gjengs leie som regel være lavere enn markedsleien, mens gjengs leie i et synkende marked kan ligge over markedsleien.

ved bruk av sosialhjelp til boligformål. Det er kostnader knyttet til en kommunal bostøtteordning eller kostnader til sosialhjelp til boligformål som på ulike måter inngår i våre økonomiske analyser, ikke husleien. Når vi velger å stille opp analysene på denne måten, vil det å formidle en kommunalt disponert utleiebolig eller det å gi kommunal bistand til å opprette et leieforhold i det private utleiemarkedet kunne behandles på samme måte. Det viktige i begge tilfellene blir å fokusere på kommunenes og statens bidrag til betaling av husleien.

Mens den økte skatteinngangen til kommunen teller med i den kommunaløkonomiske analysen, skal en som nevnt i Finansdepartementets veileder dette bare telle 20 prosent i en samfunnsøkonomisk analyse. Det samme er tilfellet med endringer i overføringer, i dette eksemplet sosialhjelp og bostøtte. Samfunnsøkonomisk skal hele verdiskapningen som personen står for telle positivt, mens det i en kommunaløkonomisk analyse bare skal tas hensyn til skatteinngangen som følge av økt sysselsetting.

Den statlige bostøtten har to effekter. Dels tilfaller den innbyggerne som øker sine konsummuligheter, men indirekte kan bostøtten tilfalle kommunene ved at utbetalt bostøtte reduserer behovet for sosialhjelp. Dermed kan en si at bostøtteoverføringene også bidrar til å forbedre kommunenes grunnlag for å tilby befolkningen tjenester. Denne sammenhengen ble brukt som begrunnelse for å redusere de statlige overføringene til kommunene i forbindelse med innføring av et nytt bostøtteregulativ i 2009;

Styrkingen av bostøtten innebærer innsparinger for kommunene til sosialhjelp, kommunal bostøtte, mv. Det er lagt til grunn at innsparingene for kommunene vil utgjøre 30 pst. av kostnaden (Kommunal- og regionaldepartementet 2008).

Eksemplet vårt kunne vært konstruert annerledes ved at bruk av sosialhjelp hadde blitt erstattet med en varig trygdeytelse utenfor arbeidslivet. Når sosialhjelp går over til å bli uføretrygd påvirker dette de kommunaløkonomiske effektene, men innvirker i prinsippet ikke på den samfunnsøkonomiske kalkylen, dersom utbetalingene er av samme størrelsesorden.

Selv om personen faktisk kommer i arbeid etter 5 år, kan en ikke med sikkerhet si at personen ikke ville ha kommet i arbeid uten disse tiltakene. I mange tilfeller vil tiltakene ikke være tilstrekkelig for å få personer ut i lønnet arbeid. I beregninger med eksempler for enkeltpersoner som skal brukes på en gruppe av like personer, bør en derfor innføre sannsynligheter for de ulike utfallene.

I IMDi (2007) har ECON sett på effektene i arbeidsmarkedet av tiltak ovenfor flyktninger som har bodd lenge i Norge og som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det ble antatt en sannsynlighet på 15 prosent for at en gjennom kvalifiseringsprogrammet "Ny sjanse" skulle komme i lønnet arbeid etter en viss tid. Den antatte sannsynligheten innebærer at av 100 personer som inngår i kvalifiseringsprogrammet kommer 15 i jobb. Nyttekostnadsanalyser i forbindelse med dette tiltaket ble gjort under ulike forutsetninger om sysselsettingsandelen.

I våre eksempler operer vi ikke med sannsynligheter for ulike hendelser i forløp 2. Vi har ikke noe empirisk belegg for å fastsette slike sannsynligheter. Det vi viser gjennom våre beregninger er de økonomiske konsekvensene som følger av at det er 100 prosent sikkert at hendelsene i forløp 2 vil opptre.

## 3 Boligsosialt arbeid i Porsgrunn og Fræna

### 3.1 Porsgrunn

#### **Om kommunen**

Porsgrunn kommune ligger i Telemark, har om lag 35 000 innbyggere og er en viktig industriby med en dominerende prosessindustri. Etter at Norsk Hydro trakk seg ut av kommunen har den tiltrukket seg en rekke andre virksomheter. Hele Grenlandsområdet er i vekst og mange bedrifter har etablert seg der de senere årene. Kommunen og næringslivet jobber aktivt for å tiltrekke seg unge personer til ledige jobber. Porsgrunn er også etablert som en pilotkommune av Miljøverndepartementet i forbindelse med utviklingen av en ny kollektivterminal.

I følge Folke- og boligtellingsen fra 2001 eide 60 prosent sin egen bolig, mens 22 prosent av husholdningene eide en borettslagsleilighet. Leieandelen var på 18 prosent. Av alle husholdningene leide 4 prosent av kommunen. Nesten 2 av 3 boliger (63 prosent) lå i frittliggende eneboliger. 21 prosent av boligene lå i småhus, 13 prosent i blokk, mens 4 prosent lå i foretningsbygg eller bygg for felleishusholdninger.

Etterspørselen etter bolig er stor og prisnivået på eierboliger i Porsgrunn er relativt høyt, som ikke gjør det lett for vanskeligstilte på boligmarkedet å kjøpe egen bolig.

Det er ingen profesjonelle utleieaktører og leieboliger formidles derfor mest av privatpersoner. Personer som av ulike grunner er vanskeligstilte på boligmarkedet, og ikke har råd til å kjøpe egen bolig, kan ha problemer med å leie bolig i kommunen. Selv om

Studentsamskipnaden forvalter egne boliger konkurrerer ofte studenter med vanskeligstilte om de rimeligste boligene.

Porsgrunn har et desentralisert asylmottak, dvs. at mottaket består av boliger i ordinære boligområder. Ved at boliger innleies på det private markedet, bidrar dette i følge kommunen til å presse opp leieprisene. Mottaket plasserer flere asylsøkere inn i hver bolig, og kan betale høyere husleier enn privatpersoner for å få tilgang til boligene.

I 2009 hadde kommunen 25 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere mot gjennomsnittlig 19 for kommuner i samme kommunegruppe (KOSTRA). Over tid har Porsgrunn både fått flere kommunale utleieboliger og flere innleide boliger til utleie.

### **Planer og kommunale virkemidler**

Porsgrunn kommune utarbeider boligsosiale handlingsplaner. Den siste planen er laget for perioden 2008-2012. Visjoner og overordnede mål innarbeides i Kommuneplanens samfunnsdel når denne rulleres. Det tas sikte på en forenkling av plansystemene slik at det blir en tydeligere sammenheng mellom Kommuneplanens langsiktige deler, Boligsosial handlingsplan og kommunens handlingsplan/budsjett. Viktige innsatsområder i Boligsosial handlingsplan er en intensivert innsats for å yte ”hjelp til å bli boende”, reduksjon av ventelister for kommunal bolig, styrke tilbudet av booppfølgingstjenester og å styrke gjeldsrådgivningen.

Kommunen har en kommunal bostøtteordning. Fra 2008 til 2009 ble antall mottakere redusert fra 135 til 49. Dette skyldes at ordningen er under avvikling. Det kommer ikke nye søkere inn i ordningen

NIBR har bistått Husbanken i et prosjekt som bruker indikatorer for å måle kommunenes boligsosiale utfordringer. Indikatorene var tredelt og besto igjen av delindikatorer. En av de tre indikatorene skulle uttrykke omfanget av potensielt vanskeligstilte eller utfordringene, den andre indikatoren trekk ved boligtilbudet og den tredje kommunens bruk av de boligsosiale virkemidlene. Tallene var i hovedsak fra 2008.

I følge indikatorene hadde Porsgrunn relativt mange flyktninger, flere begjærte tvangssalg og lavere boligpriser enn gjennomsnittskommunen. Kommunen hadde relativt høye leiepriser, mange

søkere til kommunale boliger og en utstrakt bruk av midlertidige botilbud. Gjeldsrådgivningen var god.

### **Organisering av det boligsosiale arbeidet**

Bygge- og eiendomsavdelingen har ansvaret for utøvelse av kommunens boligpolitikk overfor vanskeligstilte i Porsgrunn kommune. Boligansvaret for vanskeligstilte, inkludert forvaltningen av de kommunale boligene, ble nedfelt i Boligsosial handlingsplan og er plassert ved Bygge- og eiendomsavdelingen. Det ble i 2005 opprettet et tverrfaglig tildelings- og drøftingsteam som blant annet innstiller og behandler boligsøknader i tråd med kommunens retningslinjer for tildeling av kommunale utleieboliger. Målet med teamet er en hensiktsmessig og effektiv tildelingsprosess. Teamet består av representanter fra følgende fagavdelinger:

- Bygge- og eiendomsavdelingen
- Tjenestekontoret
- NAV Sosial
- Barneverntjenesten
- Psykisk helse og rusomsorg
- Boteam
- Eventuelt andre ved behov

Teamet fordeler saker til fagavdelingene, drøfter innstillinger, fatter beslutninger og drøfter status for oppfølging i bolig.

Fagavdelingene har ansvar for å kartlegge behov for bistand i bolig og/eller bistand til anskaffelse av bolig og forpliktet tverrfaglig samarbeid på tiltakene ved riktig sammensetning av tjenester. I forbindelse med tildeling av kommunale boliger ønsker kommunen også et forpliktende samarbeid på tvers av avdelinger og virksomheter.

Gjennom Boteam yter kommunen individuelle tjenester og praktisk bistand til rusavhengige og/eller mennesker over 18 år med psykiske lidelser. Boteam er en avdeling i virksomheten Psykisk helsetjeneste og rusomsorg, som består av 6 avdelinger. Oppgaven er å hjelpe dem som bor i egne boliger eller bofellesskap og er i hovedsak en ambulerende tjeneste. Boteam betjener også et midlertidig bosted for personer uten fast bolig.



Kommunen har inngått et langsiktig samarbeid med Husbanken, kalt **Boligsosial Arbeid Satsing I Sør – BASIS**. Samarbeidet har fire programområder; På vei til egen boligkarriere, Bedre bomiljø i kommunale utleieboliger, Bolig og kvalifisering og Forbedre og styrke kompetansen innenfor boligsosialt arbeid på tvers i organisasjonen.

Kommunen ønsker å øke omløpshastigheten i de kommunale utleieboligene og bidra til å etablere boligkarrierer enten i en eid eller en leid bolig. Bomiljøet i de kommunale boligene ønskes forbedret ved å fremme deltakelse, trygghet og likeverd. En ønsker videre å hjelpe unge hushold ved å kombinere boligfremskaffelse med kvalifisering og utdanning.

### **Vanskeligstilte på boligmarkedet i Porsgrunn**

Målgruppen for kommunale boliger er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand klarer å skaffe egnet bolig. I målgruppen for kommunale boliger er også personer som har behov for boliger med særlig tilpassning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemming. Søkerne må på søknadstidspunktet ha lovlig opphold i Norge og ha bodd i Porsgrunn de to siste årene. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra kravet om botid. Søkerne må i tillegg være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig samt være over 18 år.

Kommunen fremhever at de har størst utfordringer med å bosette personer med sammensatte behov innefor rus og psykiatri. Det tar ofte lang tid å bosette personer med disse tilleggsproblemene, da det er vanskelig å framskaffe egnede boliger til dem. Kommunen vurderer at de ikke er i stand til å bo i ordinære borettslag, samtidig som de ikke er syke nok til å bo i bolig med bemanning.

Kommunen ønsker ikke å skape belastede boområder og vil ikke ha en konsentrasjon av personer med store rusproblemer, ofte i kombinasjon med psykiske lidelser. Til tross for relativt spredt bosetting av gruppen, har kommunen utfordringer med bomiljøet i flere av boligene. Slike saker er prioritert og følges opp fortløpende når det klages. Porsgrunn kommune har noen få personer som har vanskeligheter med å bo tett inn på andre mennesker. Til disse er det igangsatt et prosjekt der fem småhus skal bygges spredt i kommunen. Opprinnelig ønsket kommunen en tomt til hvert hus, men har nå fått til en løsning med maksimalt to hus på hver tomt.

Flyktinger og innvandrere har generelt vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet i Porsgrunn. Dette gjelder både eier- og leieboliger. I tillegg har mange av dem som henvender seg til kommunen leiekontrakter som kan medføre at de blir sagt opp på kort varsel. Disse må også anses som vanskeligstilte på boligmarkedet selv om flere allerede disponerer en bolig.

Den største gruppen som får tildelt kommunale boliger er bevegelseshemmede /fysisk funksjonshemmede. Kommunen tildeler også kommunale boliger til første- og andre gangs etablerte flyktinger, rusmiddelmissbrukere og andre vanskeligstilte. Når det gjelder opphold i midlertidige botilbud, viser tall fra KOSTRA at kommunen har hatt en betydelig nedgang i antall opphold i midlertidige boliger. Det er flest opphold med varighet mellom null og tre måneder. Noen få opphold varer i mer enn seks måneder. Kommunen har i følge KOSTRA ingen registrerte midlertidige opphold for husstander med mindreårige barn.

## 3.2 Fræna

### **Om kommunen**

Fræna kommune ligger i Møre og Romsdal fylke nord for Molde og har vel 9000 innbyggere. Kommunen er den største landbrukskommunen mellom Stavanger og Trondheim. Kalkforekomster i fjellene har lagt grunnlaget for flere industribedrifter. Fræna er den største innpendlingskommunen til Molde og i 2008 var det 1374 personer som bodde i Fræna og arbeidet i Molde.

I følge Folke- og boligtellingsen fra 2001 eide 74 prosent sin egen bolig, mens bare 2 prosent av husholdningene eide en borettslagsleilighet. Tre prosent leide av kommunen, mens de fleste leietakerne leide av privatpersoner. Hele 85 prosent av boligene var å finne i frittliggende eneboliger, sokkelboliger inkludert. 11 prosent lå i småhus, kun 1 prosent i blokk, mens 3 prosent lå i foretningsbygg eller bygg for felleleshusholdninger.

Prisene på boliger har økt betydelig i Møre og Romsdal. Noe av forklaringen er et arbeidsmarked i positiv utvikling.

Kommunen har 16 kommunale utleieboliger per 1000 innbyggere. Hovedsakelig blir utleieboligene tildelt hushold med behov for

tilrettelagt bolig. Fræna tilbyr ikke innleide boliger, men bruker både garanti for depositum og lån til depositum i private leieforhold.

### **Planer og kommunale virkemidler**

Fræna kommune har hatt fokus på det boligsosiale arbeidsområdet de siste årene gjennom;

- Utarbeiding av boligsosial handlingsplan
- Omorganisering av kommunens rutiner for planlegging, anskaffelse av og formidling av kommunale utleieboliger
- Prosjekt for kompetanseøking på det boligsosiale området
- Pågående prosjekt for oppfølging av vanskeligstilte, rusmiddelmissbrukere og unge i risikozonen.

I 2006 utarbeidet kommunen en boligsosial handlingsplan som anbefalte å kvalitetssikre eksisterende rutiner for samordning og prioritering av søkere til kommunale utleieboliger. Samtidig så en også behovet for en bedre veiledningsfunksjon for søkerne. Kartleggingen konkluderte med at det var mangel på utleieboliger, men påpekte at mange eldre med et boligbehov er kjøpesterke grupper som først og fremst kunne trenge råd og veiledning snarere enn en kommunal bolig.

Som en del av oppfølgingen av den boligsosiale handlingsplanen satte kommunen i gang ”Leie før eie” ordningen i mars 2008 (Barlindhaug og Astrup 2009). Et utgangspunkt for ordningen var en observasjon av hvor vanskelig det kunne være for enkelte å skaffe seg sin egen bolig. En så også at mange som ikke fikk tilsagn om lån hadde så høye husleier at betjeningen av lånet burde vært mulig. Med dette tiltaket ønsket kommunen å treffe en målgruppe som ikke klarte å skaffe seg bolig gjennom de eksisterende støtteordningene.

Ordnningen gikk ut på at et hushold først skulle leie en bolig i fem år for så å kjøpe den det sjette året. Tre boliger ble kjøpt inn til formålet der det ble tatt hensyn til kommunens behov for utleieboliger, boligsøkerens behov, pris og tilgjengelige boligtyper på markedet. En forutsetning var at Husbankens tilskudd til kjøp av utleieboliger skulle komme den framtidige kjøperen til gode. Det er satt en foreløpig stopper for slike forsøksprosjekt, med

henvisning til at Stortingets vedtatte retningslinjer for de ulike støtteordningene skal følges. I et svar på et spørsmål om ordningen i Stortingets spørretime viser Kommunal og regionalministeren blant annet til Boligutvalget som skal avgi sin innstilling i juni 2011. I Kommunal og regionaldepartementets tildelingsbrev til Husbanken for 2011 ber departementet Husbanken utrede, på grunnlag av erfaringer fra Fræna kommune, hvordan såkalte leie til eie prosjekt best kan la seg realisere.

I Husbankens prosjekt knyttet til kartleggingen av de boligsosiale indikatorene hadde Fræna relativt få flyktninger, få personer i barnevernet, få begjærte tvangssalg, høye boligpriser, høy trangboddhet og få kommunale boliger. Kommunen hadde i følge tall fra KOSTRA høy bruk av midlertidige boliger i forhold til folketallet. Det absolutte antallet når det gjelder bruk av midlertidige boliger er imidlertid lite. Gjeldsrådgivning var lite brukt.

### **Organisering av det boligsosiale arbeidet**

Et resultat av kommunens boligsosiale handlingsplan var en ny organisering og nye rutiner og kriterier for tildeling av bolig. I etterkant av planen er det opprettet et boligråd sammensatt av deltakere fra administrasjon, hjemmetjenesten, forvaltingskontor, eiendom og NAV. Det er også vedtatt oppretting av et boligkontor. Boligrådet prioriterer mellom søkerne og tildeler boliger. Det er også utarbeidet vilkår for å få leie kommunal bolig, og retningslinjer for prioritering mellom søkere. Fræna kommune har som utgangspunkt et krav om botid i kommunen de siste to år. Personer som av ulike årsaker regnes som vanskeligstilte har fortrinnsrett til å få leie bolig.

Områder som er tenkt koordinert og formidlet gjennom boligkontor og boligråd er; leiekontrakter, planlegging og formidling av boligbehov for politiske vedtak, kjennskap til boligmarkedet, oversikt over Husbankens ulike tilbud, bistand ved søknad om prosjekterings- og utredningstilskudd, formidling av behov for booppfølging, innrapporteringer til KOSTRA, innkreving av husleie, vedlikehold/drift, økonomisk veiledning, saksbehandling og kvalitetssikring.

### **Vanskeligstilte på boligmarkedet i Fræna**

Kartleggingen som ble gjort i forbindelse med utarbeiding av Boligsosial handlingsplan i 2006 viste at det var mangel på utleieboliger i kommunen. Ca. 50 personer hadde den gang et boligbehov. En stor del av de kartlagte hadde sammensatte behov, for eksempel kunne en rusmisbruker også være økonomisk og sosialt vanskeligstilt, og i tillegg ha en psykisk lidelse. Det ble fastslått et behov for oppfølging av miljøpersonale i boliger til enkelte grupper og behov for å tilrettelegge boligene slik at det kunne være miljøpersonale der.

## 4 Valg av klienthistorier

### 4.1 Innledning

I stedet for å følge faktiske klientkarrierer og kartlegge alle kostnader/sparte kostnader knyttet til aktiviteter satt inn mot disse, tar vi utgangspunkt i flere konstruerte klienthistorier. Et poeng for oss har vært at disse klienthistoriene skal være like i begge kommuner. For at de skal oppfattes som realistiske av begge kommunene har vi brukt en del tid på å konstruere dem. Fordelen med å bruke like historier i de to kommunene er å rendyrke forskjeller mellom kommunene i hvordan de beregner ulike kostnadselementer knyttet til disse historiene. Ofte vil det også være vanskelig å rekonstruere faktiske klientkarrierer, noe som kunne være et alternativ. Det vil alltid oppstå hull i informasjonen om disse på ulike tidspunkt i karrieren. Ved ikke å bruke faktiske karrierer, unngår vi også at de personene det gjelder blir gjenkjent gjennom de beskrivelsene vi gjør.

Litt forenklet kan vi si at vi konstruerer to ulike forløp for samme klient, ett tenkt forløp der kommunene har en minimal innsats i det boligsosiale arbeidet og ett forløp der kommunen aktivt bruker et batteri av boligsosiale tiltak, ofte i kombinasjon med andre velferdsrettede tiltak. Antakelser om karriereforløpene gitt ulik boligsosial innsats, til dels i kombinasjon med innsats fra andre fagfelt og etater, er basert på kommunens generelle erfaringer og støttes av funn fra andre undersøkelser (f.eks. Dyb 2005; Ytrehus m.fl. 2008). Det finnes selvsagt ingen garanti for at det ene eller andre tiltaket vil gi et bestemt resultat for klientene. Våre historier er basert på hva som ut fra erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap kan være sannsynlige utfall.

Her kan det være passende å gi noen eksempler på hva vi mener. Et eksempel kan være en ung person med rusproblemer og psykisk lidelse som bor hjemme hos sine foreldre og som kommer til kommunen med et boligbehov fordi det er uholdbart for familien at han fortsatt bor hjemme. Å gi denne personen egen bolig, eventuelt med oppfølgingstjenester, vil ikke i seg selv nødvendigvis bedre situasjonen for denne ungdommen, men antakelig for familien. Kanskje vil et behandlingsopplegg i en institusjon være nødvendig før egen bolig er et aktuelt alternativ. Etter utskrivning kan det tenkes at egen bolig er en forutsetning for at personen skal kunne hjelpes inn i arbeidslivet. Kanskje er ikke det aktuelt og spørsmålet vil være om personen skal leve på kortsiktig sosialhjelp eller få en mer eller mindre permanent trygdeytelse. Slike valg vil vi hele tiden måtte ta stilling til når vi lager klienthistoriene. Og vi må passe på at vi ikke overdriver boligvirkemidlenes betydning.

Det er foretatt studier av klientkarrierer knyttet til effekter av arbeidsmarkedstiltak – der starten på karrieren er arbeidsledighet eller sykdom. Frisch-senteret har funnet ut at det på landsbasis startes 300 000 slike karrierer pr. år og de har studert lengden på karrierene (Fevang m.fl. 2004). De fleste av dem er korte, men de finner også at 10000 personer starter på karrierer der det vil gå minst 5 år før det finner sted noen avklaring i form av varig arbeid eller trygd. Mange av langtidsklientene har både vært innom trygdekontor, arbeidsmarkedsetaten og sosialkontoret.

## 4.2 Beskrivelse av klienthistoriene

### 4.2.1 Innledning

Vi bruker klienthistorier for å sammenlikne utfall av ulike typer boligpolitikk. Klienthistoriene brukes som grunnlag for å fremskaffe informasjon om kostnader knyttet til boligpolitikk. For hver klienthistorie er det en forhistorie som er beskrevet innledningsvis. Historien beskriver personen og skisserer noen hendelser i livet som er fastlagt av NIBR i samarbeid med Fræna og Porsgrunn.

Vi har satt sammen seks klienthistorier. Første forløp beskriver boligkarrieren til en person som er vanskeligstilt på boligmarkedet

og der kommunen hovedsaklig setter inn kortsiktige tiltak og ad hoc pregede løsninger. Det andre forløpet beskriver en alternativ boligkarriere for den samme personen, men i dette forløpet setter kommunen inn proaktive tiltak i forhold til bolig og oppfølging av klienten. Begge forløpene har en total tidslengde på 10 år. I kapittel 6 har vi foretatt økonomiske beregninger for en 10 års periode, men også gjennomført beregninger for en 30-års periode, der også forløpene etter det tiende året er presisert.

Noen hendelser er holdt konstante i begge forløpene, som for eksempel antall barn, mens andre hendelser i livet endrer seg fra forløp 1 til forløp 2. Årsaken til dette er at vi forutsetter at den boligsosiale politikken kan påvirke hendelser i livet. Forløp 1 og 2 er derfor ulike, ikke bare i forhold til boligtiltak og oppfølging, men også i forhold til enkelthendelser i livet.

I et av eksemplene vi har brukt er det ”dårlige” alternativet fortsatt rus og nye fengselsopphold, mens det ”gode” alternativet er hjelp med rusproblemet, bolig og oppfølging. Eksemplet har det politiske målet om å begrense bruken av narkotiske stoffer som en forutsetning. Et av midlene for å nå målet er en streng narkotikapolitikk basert på forbud av omsetning og besittelse og strenge straffer for brudd på narkotikalovgivningen. En effekt av den strenge narkotikapolitikken er imidlertid et illegalt marked og høye priser, som igjen medfører kriminalitet og flere personer i fengsel for brudd på narkotikalovgivningen eller kriminell aktivitet for å finansiere bruken. Flere i fengsel kan tilsynelatende kolliderer med det kriminalpolitiske og det samfunnspolitiske målet som å redusere antall lovbrutere og hindre at folk begår nye lovbrudd (St. meld. nr. 37 [2007-2008]).

I eksemplet har vi ikke stilt spørsmål ved eller problematisert om personen ønsker å velge det ”gode” alternativet eller om vedkommende kunne tenkes å foretrekke rus selv om det kunne innebære nye fengslinger. De ”gode” valgalternativene i våre klienthistorier tar utgangspunkt i målene for den boligsosiale politikken og målene for andre politikkområder (ruspolitikk, barnevern, sosialt arbeid) som er å bidra til å bedre både livssituasjonen og livskvaliteten for mottakerne.



## 4.2.2 Klienthistorie A: Enslig mor med 2 barn

Husholdningen er en enslig mor med to små barn, begge født i perioden vi ser på, ingen yrkespraksis og har heller ikke fullført videregående skole. Hun har et lite sosialt nettverk og har en historie med alvorlige psykiske problemer i ungdommen, men ikke alvorlig eller kjent rusmisbruk.

**Forløp 1:** Hun fikk sin første kommunale bolig uten booppfølging og hadde en yrkesinntekt på 200 000 kroner i året de første 2 årene. Så mistet hun boligen etter en akutt innleggelse i psykiatrisk institusjon, et langvarig institusjonsopphold. Etter at hun kom ut fra psykiatrisk institusjon hadde hun ingen bolig og flyttet sammen med partner i en leid bolig som tilhørte partneren. Deretter fikk hun kvalifiseringsstønad. Fikk første barn – partneren forsvant samtidig, noe som medførte tap av bolig. Innleggelse i psykiatrien. Midlertidig botilbud en periode (pensjonat og liten ”kriseleilighet”), fikk leid bolig privat med hjelp fra kommunen, men det ble ikke gitt booppfølging. Ny partner – barn nr. 2. Denne partneren var voldelig. Mistet boligen (utkastelse) på grunn av ”husbråk”. Midlertidig kommunal løsning et halvt år, deretter over i kommunal bolig. Krisesenter i to lengre perioder, i mellomtiden innlagt på psykiatrisk institusjon. Barna tatt hånd om av barnevernet under sykdom og midlertidig plassering i institusjon. Fosterhjem i 5 måneder.

**Forløp 2:** Fikk sin første kommunale bolig med booppfølging. Utredning og oppfølging for å komme fram til en mer permanent boligløsning. Akutt innleggelse på psykiatrisk institusjon – langvarig institusjonsopphold. Kommunal leiekontrakt ble avvirket med sikte på å finne permanent løsning ved utskrivning. Ble utskrevet til leid bolig med noe booppfølging. Partner flyttet delvis inn. Fikk første barn. Hun kommer tilbake i jobb. Partner forsvant, men betydde ikke tap av bolig. Ikke innleggelse i psykiatrien. Ny partner, barn nr. 2. Voldelig partner, fikk advarsel om oppsigelse, men booppfølging avverget utkastelse. To korte opphold på krisesenter, ingen innleggelse i psykiatri, men poliklinisk oppfølging. Fra det sjettede året får hun en liten jobb med inntekt på 150 000 kroner i året. Barna blir fulgt opp av barnevernet.

### 4.2.3 Klienthistorie B: Ung rusmisbruker med barnevernshistorie

Klienthistorie B er en mann på som vi følger fra han er 20 år. Denne personen har en barnevernshistorie, rushistorie, psykisk lidelse og fengselsopphold.

**Forløp 1:** Ut av barnevernet. Soner da sin andre dom. Søker om bolig fra fengselet, men løslates uten bolig og bor sporadisk hos venner og kjente den første tiden/alternerer mellom midlertidige tilbud. Kraftig rusing, utagerende atferd, nye dommer – vold og narkotika. Løslates uten bolig - samme runddans som ved forrige løslatelse. Akuttinnleggelse på psykiatrisk avdeling flere ganger. Får kommunal bolig, men mister den etter kort tid på grunn av trusler, vold og hærverk. Ny runde med midlertidige tilholdssteder – forsvinner ut av kommunen i ca. 1 år. Ny dom, grov vold, narkotika og soning i fengsel. Løslates på prøve etter å ha sonet to tredels tid under forutsetning av at kommunen skaffer bolig. Får leid privat bolig, kastes ut etter kort tid.

**Forløp 2:** Ut av barnevernet. Soner sin andre dom. Løslates til bolig med booppfølging. Mister boligen i forbindelse med dommer og fengsling fordi det har vært mye rus og en del vold og trusler i bomiljøet. Løslates til tilpasset bolig med bemanning. Forsetter å ruse seg, antall voldsepisoder og trusler blir færre, også nedgang i akuttinnleggelser i psykiatrien. Får oppfølging fra ambulerende team. Får uføretrygd. Ruser seg mindre.

### 4.2.4 Klienthistorie C: Enslig skilt mann med alkoholproblemer

Dette er en mann på 40 år, skilt etter 20 års ekteskap. Ektefellen beholder boligen, som er arvet etter hennes foreldre. Han har spillgjeld, alkoholproblemer og tre barn i alderen 9 til 16 år som bor hos moren. Personen arbeider i transportnæringen og har lav inntekt.

**Forløp 1:** Oppsøker kommunen etter å ha mistet boligen han har leid etter bruddet med ektefellen. Kommunen stiller til rådighet en campingvogn som han kan bo i midlertidig. I år 2 får han et psykisk sammenbrudd og sykemeldes fra arbeidet i åtte mnd. Bor da delvis i midlertidig bolig og delvis hos venner og familie. Etter

at sykemeldingsperioden er over har han store problemer med sitt alkoholforbruk og mister jobben som følge av dette. Han har ikke samvær med barna, men opparbeider seg bidragsgjeld. Nå har han sosialhjelp som hovedinntekt og tar små strøjobber ved siden av for å få bedre råd. Deretter setter kommunen han på kvalifiseringsstønad, en stønad han får i 2 år.

Etter mange måneder i campingvogn blir det en ledig kommunal bolig som han kan flytte inn i. Han klarer imidlertid ikke å betjene husleia på grunn av spillegjeld og høyt forbruk slik at han mister boligen igjen. Kommer nå i et annet midlertidig tilbud som kommunen tilbyr. Får enda en kommunal bolig, men han kastes ut igjen. Alternerer mellom midlertidige tilbud og venner og familie. Etter perioden med kvalifiseringsstønad havner han igjen på sosialhjelp.

**Forløp 2:** Oppsøker kommunen etter å ha mistet boligen han har leid etter bruddet med ektefellen. Kommunen foretar en utredning av problemene hans. Han får kommunal bolig. Han får gjeldsrådgivning på grunn av spillegjelden og hjelp med å nedbetale bidragsgjeld. Sammen med kommunen settes det opp en nedbetalingsplan som han kan betjene med sin nåværende jobb. Han får også kommunal bolig og sosialhjelp til boligformål, siden han må betale bidrag for tre barn. Etter en stund har han betalt så mye ned på spillegjelden at økonomien bedrer seg. Han mister sosialhjelpen, men sammen med kommunen finner de en løsning der han kan kjøpe boligen han bor i ved hjelp av startlån. Har samvær med barna gjennom hele perioden.

#### 4.2.5 Klienthistorie D: Enslig rusavhengig forsørger

Personen er i dag en kvinne på 36 år som har vært rusavhengig (narkotika) mer eller mindre sammenhengende siden hun var 17 år. Hun sluttet på skolen da og har ikke hatt tilknytning til arbeidslivet etter det.

**Forløp 1:** Hun mister egen leid leilighet på grunn av manglende husleiebetaling. Husleierestansene blir stående som gjeld. Søker om kommunal bolig og kommer på venteliste. Bor i mellomtiden hos venner og kjente fra rusmiljøet. Får kommunal bolig, men kastes ut pga. manglende betaling av husleie. Bor hos venner og kjente i en periode og flytter til nærmeste storby. Starter rusbehandling, men

skriver seg ut før behandlingen er avsluttet. Kommer tilbake til hjemkommunen og bor hos foreldre. Søker om kommunal bolig og får bolig kort tid etter. Samboer fra miljøet flytter inn og hun blir gravid. Hun slutter imidlertid ikke å ruse seg og legges inn på frivillig tvang på nærmeste sykehus. Oppholder seg her til barnet er født. Flytter tilbake i leiligheten med samboer som ruser seg og er voldelig. Tar til å ruse seg igjen og mister omsorgen for barnet. Barn i fosterhjem. Kommunen mottar jevnlig naboklager og paret kastes til slutt ut av leiligheten. Har et antall opphold på midlertidige botilbud samt to opphold i fengsel. Har også et lengre opphold på sykehus for somatiske lideleser som følge av livsstilen.

**Forløp 2:** Mister egen leid leilighet på grunn av manglende husleiebetaling. Søker om kommunal bolig, og får det på den betingelse at hun klarer å tilbakebetale noe av den gamle husleierestansen gjennom trekk fra sosialstønaden. Etter et halvt år ser kommunen at hun har vanskeligheter med å betale husleie og inngår avtale om at husleien trekkes fra sosialstønaden. Hun blir boende i boligen fram til hun kommer i rusbehandling. Hun skriver seg ut før tiden og flytter hjem i sin kommunale leilighet som hun har beholdt under behandlingen. Flytter sammen med samboer fra miljøet og blir gravid. Mister bostøtte fordi hun ikke er alene lenger, men får halv støtte til betaling av husleie (sosialhjelp til boligformål). Hun slutter ikke å ruse seg og legges inn på frivillig tvang som følge av graviditet. Oppholder seg her til barnet er født. Flytter tilbake til samboer som ruser seg og er voldelig. Flytter fra samboer. Hun får hjelp av kommunen til å flytte til en annen leilighet og får oppfølging av boteam, rusteam og barnevernet med henblikk på å beholde barnet. Klarer å holde seg mer eller mindre rusfri med bistand og får også hjelp til avlastning for barnet. Beholder boligen hun bor i.

#### 4.2.6 Klienthistorie E: Flyktningfamilie med 4 barn

Familie med to voksne og fire barn i alderen 3 til 12 år. De kommer opprinnelig fra Somalia, men har bodd i Norge de siste seks årene. De ble bosatt i en leilighet som de flyttet fra. Etter det har de bodd en del hos venner og bekjente og har også leid en leilighet gjennom bekjentskap. Nå skal leiligheten selges, og de må flytte. Faren i familien jobber i et vikariat i en industribedrift og moren i familien er ringevikar i en barnehage.

**Forløp 1:** Familien henvender seg til kommunen for å få hjelp til å finne bolig. De bor hos en annen familie. Familien får ikke hjelp av kommunen til å finne en leilighet, men de får tilbud om at kommunen kan stille med kommunal garanti om det er nødvendig. Fordi inntekten er for høy og familien ikke har noe større sosiale- eller helseproblemer, kvalifiserer de ikke til kommunal bolig. Familien søker da om startlån, men får avslag på grunn av for ustabil inntekt. Fortsetter å bo hos familien de har bodd hos tidligere, men faren får ikke forlenget engasjementet på arbeidsplassen. Faren melder seg arbeidsledig hos NAV og får dagpenger i ett år. Deretter blir han langtidssykemeldt i ett år, før han går over på arbeidsavklaringspenger. Han lider av stress og depresjoner og får oppfølging fra kommunen. Moren slutter å jobbe for å ta seg av barna og får ingen inntekt eller stønad. Familien søker om kommunal bolig og får innvilget denne. Begge foreldrene er tilbake i jobb og barna har begynt i skole. Familien søker om forlengelse av kontrakten i den kommunale boligen, men får avslag på grunn av for god inntekt. Forsøker igjen å leie på det private markedet, men får ikke leie leilighet. Faren mister igjen jobben og blir etter kort tid uføretrygdet. Igjen bor de hos familien de tidligere har bodd hos.

**Forløp 2:** Familien henvender seg til kommunen for å få hjelp til å finne bolig. De har lenge forsøkt å leie på det private markedet, men de får ikke leilighet der. Kommunen hjelper familien med å få til leie på det private markedet, men får ikke leilighet med kommunal garanti. Kommunen inngår en avtale med familien om at de kan få leie en kommunal leilighet med sikte på å kjøpe den. Kommunen går til innkjøp av en leilighet som er stor nok for familien. Familien leier boligen og begge foreldrene jobber. Nå har faren fått fast jobb i bedriften og moren jobber fortsatt som vikar i barnehage. Det søkes etter hvert om startlån som blir innvilget. Familien kjøper leiligheten de har leid av kommunen og kommer i en ordnet og sikker bosituasjon. Begge beholder jobbene og trenger lite oppfølging fra kommunen.

#### 4.2.7 Klienthistorie F: Enslig ung arbeidsløs

Han har ikke fullført ungdomsskolen på grunn av store lærevansker og hatt sporadiske jobber. Siden han var 20 år har han fått sosialstønad når han ikke har jobbet. Han har ingen kjente

---

rusproblemer. Vi starter forløpene når han er 20 år og har et selvstendig boligbehov.

**Forløp 1:** Familien henvender seg til kommunen angående søknad om kommunal bolig til en sønn som de ikke kan ha boende hjemme lenger. Kommunen oppfordrer familien til å lete etter bolig på det private markedet og han flytter til en privat leid bolig. Jobber som ringevikar på fiskemottak, mister jobben og flytter hjem. Får sosialstønad. Familien henvender seg til kommunen fordi sønnen ikke kan bo hjemme. De ønsker en kommunal bolig til sønnen. Kommunen henviser igjen til privat leiebolic. Får ikke bolig på det private markedet og blir boende hjemme hos familien med sosialstønad. I år 7 får han jobb og flytter til en privat bolig med bostøtte og supplerende sosialhjelp til dekning av boutgifter. Mister igjen jobben, flytter hjem til familien og får sosialstønad.

**Forløp 2:** Familien henvender seg til kommunen angående søknad om kommunal bolig til en sønn som de ikke kan ha boende hjemme lengre. Kommunen oppfordrer familien til å lete etter bolig på det private markedet. NAV foretar en arbeidsevneutredning med sikte på å få ham i mer fast jobb. Flytter i privat leid bolig. Jobber som ringevikar på fiskemottak. Mister jobben og flytter hjem til foreldrene. Tas inn til ytterligere arbeidsevnevurdering. Kommer i arbeidsmarkedsopplæring gjennom kommunen. Flytter i privat leid bolig, får booppfølging hver morgen og flere ettermiddager i uka og jobber fast i fiskemottak. Får også oppfølging av psykiatrisk sykepleier. Han tjener for mye til å få bostøtte.

## 5 Kostnadsanslag og kostnadsfordeling for ulike tiltak

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet viser vi en oversikt over de satser og priser som vil bli brukt i de etterfølgende beregningene i kapittel 6. Beregningene omfatter de kommunaløkonomiske effektene på statlige budsjetter og den samfunnsøkonomiske effekten av at kommunen gjennomfører visse boligsosiale tiltak ovenfor ulike vanskeligstilte hushold.

De statlige satsene har vi valgt å holde på samme nivå i beregningene for våre to casekommuner, Fræna og Porsgrunn. Dette gjelder også mange av de enhetsprisene som legges til grunn for beregninger av kommunale kostnader. Sosialhjelpssatser, husleier i kommunale boliger og kostnader knyttet til midlertidige botilbud er eksempler på enhetspriser som vil kunne variere mellom kommunene, og som gjør at resultatene fra beregningene vil variere, selv med de samme forløpene og tiltakene rettet mot klientene.

Vi starter oversikten i dette kapitlet med en beskrivelse av inntektssikringsordninger som trer inn når yrkesinntekten faller bort eller er utilstrekkelig for å kunne opprettholde et boforhold og ha tilstrekkelig med midler til livsopphold ellers. Disse inntektssikringsordningene inkluderer også ordninger som er ment å øke sjansen for yrkesdeltakelse på et senere tidspunkt, for eksempel kvalifiseringsstønad og arbeidsavklaringspenger.

I et underkapittel gis en oversikt over de kommunale kostnadene knyttet til den kommunale bygningsmassen. Dette dreier seg dels om kommunale tilskudd til driften av de kommunale boligene, kostnader knyttet til utkastelse og hærverk. I tillegg dreier det seg om kostnader til midlertidige botilbud, hospits, osv. og kostnader knyttet til boliger som er døgnbemannet. I boliger med døgnbemanning opereres det med en enhetspris per måned.

Tjenester som ytes ut over dette i beboernes egne hjem etter behov beskrives og verdsettes ut fra en timepris. I et siste underkapittel ser vi på kostnader knyttet til ulike typer institusjonsopphold, det være seg somatisk behandling, behandling for rus og psykisk lidelse, krisesenter, fengsel samt ulike barnevernstiltak.

Mange av disse tiltakene har en nokså komplisert finansieringsstruktur, der refusjon mellom stat og kommune kan gå begge veier. Vi har vært nødt til å forenkle dette bildet noe i vår framstilling.

## 5.2 Inntektssikringsordninger

Noen av ordningene belaster kommunale budsjetter mens andre betales av staten. Kommunen yter inntektssikring gjennom sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2007 for de kommuner som hadde etablert et NAV-kontor og fra 1. januar 2010 skal alle kommuner tilby denne ordningen.

Staten yter uføretrygd, introduksjonsstønad, arbeidsavklaringspenger, dagpenger under arbeidsledighet og sykepenger. Det skattes ikke av sosialhjelp, mens det betales inntektsskatt av de andre ordningene. I beregningene tas det hensyn til dette.

### Sosialhjelp

Fræna kommune benytter følgende veiledende satser for sosialhjelp til livsopphold:



Tabell 5.1 *Sosialhjelp til livsopphold. Veiledende satser i Fræna kommune fra 1.1.2010*

	Månedssatser - kroner	
	Livsopphold full sats	Livsopphold 75 % sats
Enslig	5200	3900
Ektepar/samboere	8630	6475
Samboere en part/bofellesskap	4420	3315
Barn 0-5 år	1980	1490
Barn 6-10 år	2630	1980
Barn 11-17 år	3300	2475

Utgifter til husleie og strøm holdes utenfor støtten til livsopphold, som skal benyttes til å dekke alle utgifter bortsett fra utgifter til bolig. Når sosialhjelp til boligformål gis utover støtte til livsopphold tar kommunen hensyn til eventuell uttelling fra den statlige bostøtteordningen. Sosialhjelp skal være aller siste utvei.

Dersom en sosialklient oppholder seg på en institusjon en periode, vil klienten motta lommepenger fra kommunen med ca. kr 800 per måned som erstatning for livsopphold. Ved opphold i institusjoner, som for eksempel rusinstitusjoner, betaler kommunen utgifter til klær og utstyr, i gjennomsnitt mellom kr 500 og 1000 per måned ved et langtidsopphold.

Tabell 5.2 *Sosialhjelp til livsopphold. Veiledende satser i Porsgrunn kommune fra 1.1.2011*

	Månedssats kroner
Enslig	5288
Ektepar/samboere	8783
Enslig i bofellesskap	4392
Barn 0-5 år	2017
Barn 6-10 år	2681
Barn 11-17 år	3361

Mens Frænas satser gjaldt i 2010 er satsene som Porsgrunn har oppgitt de satsene som vil bli brukt i 2011. Med bakgrunn i informasjon om Porsgrunns satser for 2010, synes det som om stønadsnivået i kommunene er nokså likt. I våre beregninger i kapittel 6 bruker vi derfor de samme satsene for begge kommuner. NAV i Porsgrunn understreker at sosialhjelp praktiseres svært strengt – det skal være siste utvei. Derfor blir hjelpen svært avhengig av en helhetsvurdering av den totale økonomiske situasjonen hos den enkelte.

Når det gjelder sosialhjelp til boligformål som gis etter behovsprøving utover satsene for livsopphold har Porsgrunn visse tak for boutgifter i privat leide boliger av ulik størrelse målt i antall rom. Normen for veiledende boutgifter er på 4000 kroner for en privat leid bolig med ett soverom og stiger med 500 kroner pr. ekstra soverom opp til en maksimumsstørrelse på 4 soverom. Samtidig har Porsgrunn en norm for hvor mange soverom ulike husholdstyper kan ha. Det godtas at en enslig voksen og hvert barn kan ha eget soverom. Par deler et soverom. En enslig voksen får dermed maksimalt 4000 kroner i sosialhjelp til boligformål, mens en voksen med 2 barn kan få opp til 5000 kroner. Dersom det gis statlig bostøtte, trekkes dette i fra det kommunale stønadsbeløpet. I tillegg kan det søkes om å få dekning av innboforsikring og strøm. I beregningene bruker vi de samme strømutfiftene som vi har anslått for Fræna kommune og legger til en innboforsikring på 600 kroner pr år, eller 50 kroner pr. måned.

Fræna kommune har ikke slike tak og gir sosialhjelp ut fra leieprisnivået i kommunen. Den delen av husleia som ikke dekkes av den statlige bostøtten gis som sosialhjelp til boligformål. En enslig som betaler 7500 kroner i måneden i husleie inkludert strøm og som antas å få 2000 kroner i bostøtte, kan få 5500 kroner i sosialhjelp til boligformål.

### **Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad**

På Arbeidsdepartementets hjemmeside finner vi følgende beskrivelse av kvalifiseringsprogrammet og tilhørende stønad:

Formålet med kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid

gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Kvalifiseringsprogrammet er et fulltidsprogram. Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak samt kommunale arbeidstrening- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Det kan i tillegg settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet.

De som fyller inngangskriteriene har en rett til kvalifiseringsprogrammet, forutsatt at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program. Programmet skal gjelde for en periode på inntil ett år og etter særskilt vurdering inntil to år.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad, gitt som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Personer under 25 år får 2/3 av dette. I tillegg gis det barnetillegg. Stønaden skal skattlegges som arbeidsinntekt. Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen som kan få statlig bostøtte. Kvalifiseringsstønad innebærer forutsigbarhet, og gir stønadsmottakeren mulighet for å planlegge sin økonomi over tid.

Forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet er i likhet med forvaltningen av økonomisk sosialhjelp lagt til de lokale NAV-kontorene.

Kvalifiseringsstønadene reduseres krone for krone dersom vedkommende har rett til dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger eller foreldrepenger.

Ved etterbetaling av dagpenger, sykepenger eller foreldrepenger, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon dersom vedkommende har fått kvalifiseringsstønad til samme formål og for samme tidsrom.

Kommunene mottar et tilskudd fra staten som er ment å dekke merkostnader knyttet til iverksettelse og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet<sup>9</sup>. Det sies at en ved beregningen av merkostnader skal ta hensyn til at alternativet kunne ha vært økonomisk sosialhjelp. Siden det understrekes i rundskrivet at kommunene antas å omdisponere økonomisk sosialhjelp til bruk i forbindelse med kvalifiseringsstønad, vil vi i våre beregninger betrakte kvalifiseringsstønadene som en kommunal kostnad. I våre beregninger kan det se ut som det koster kommunen mer å bruke kvalifiseringsstønad enn å bruke sosialhjelp. Men disse merkostnadene er det meningen at kommunen får dekket av staten. Med de forutsetninger vi har gjort i beregningene vil kommunene få de samme kostnadene enten de gir sosialhjelp til livsopphold og dekning av husleie/boutgifter, eller plasserer en person på kvalifiseringsstønad. Det er da tatt hensyn til at det skattes av kvalifiseringsstønadene, noe som dermed gir kommunen litt inntekter. De merkostnadene som staten får ved at en kommune bruker kvalifiseringsstønad, settes opp som en egen kostnadspost i beregningsmodellen. I følge NAVs rundskriv, som det ble vist til ovenfor, regnes det med et gjennomsnittlig månedlig tilskudd per deltaker på 6563 kroner. Dette betaler altså staten til kommunene for dekning av kommunenes merutgifter. Vi bruker dette beløpet i beregningene.

I den samfunnsøkonomiske beregningen skal som nevnt overføringer kun telle 20 prosent, mens ressursbruk skal telle 100 prosent. Vi har forenklet antatt at alle merkostnadene er knyttet til faktisk ressursbruk, noe som innebærer at merkostnadene teller 100 prosent i de samfunnsøkonomiske beregningene. I tillegg fører

---

<sup>9</sup> Se rundskriv 10/2999 fra NAV til kommunene datert 19.03.2010: Tilskuddsbrev til alle landets kommuner, med informasjon om beregningen av kommunale merkostnader, fordeling av tilskudd og krav til rapportering i forbindelse med kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad.

disse merkostnadene til et økt skattefinansieringsbehov. 20 prosent av dette regnes som en kostnad i den samfunnsøkonomiske beregningen.

### **Arbeidsavklaringspenger**

Fra 1. mars 2010 ble det innført en ny stønad som erstatter attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Den nye stønaden kalles arbeidsavklaringspenger. På NAVs hjemmesider beskrives ordningen slik (utvalgte sitater):

Arbeidsavklaringspenger skal sikre deg inntekt i perioder du på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV.

Hvem kan få arbeidsavklaringspenger?

Det er et vilkår at du har fått arbeidsevnen din nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Det sentrale er ikke hvor mye helsen din i seg selv er svekket, men i hvilken grad det påvirker mulighetene dine til å være i inntektsgivende arbeid.

Du kan få arbeidsavklaringspenger mens du er under aktiv behandling, under gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, under arbeidsutprøving (opptrapping etter sykdom) eller under oppfølging fra NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt

Du kan også få arbeidsavklaringspenger under utarbeidelse av aktivitetsplan, mens du venter på aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak, i inntil tre måneder mens du søker arbeid etter gjennomført tiltak eller behandling, i inntil åtte måneder mens uføresøknaden din blir vurdert, i inntil seks måneder hvis du på grunn av sykdom blir arbeidsufør på nytt, uten å ha opparbeidet deg ny rett til sykepenger eller hvis du som student har behov for aktiv behandling for å gjenoppta studier og du ikke har rett til stipend under sykdom fra Lånekassen.

Du må bo og oppholde deg i Norge og være mellom 18 og 67 år. Dersom du er mellom 62 og 67 år når du søker, må du som hovedregel ha hatt en pensjonsgivende inntekt på minst 1 grunnbeløp (G) før arbeidsevnen din ble nedsatt. Det kan gjøres unntak.

Du må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden i minst tre år før du søker. Har du vært arbeidsfør, er det nok at du har vært medlem i minst ett år før du søker. Det kan gjøres unntak.....

Hva kan du få?

Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Størrelsen på arbeidsavklaringspengene avhenger blant annet av tidligere inntekt, om du forsørger barn, om du mottar andre folketrygd- ytelser, om din arbeidsevne ble nedsatt med minst halvparten før du fylte 26 år og yrkesskade eller yrkessykdom.

Stønaden utregnes per dag og gis for fem dager per uke. Forsørger du barn under 18 år, får du et barnetillegg på kr 27,- per barn fem dager i uken.

Gjennomfører du arbeidsrettede tiltak eller utredning, kan du også søke om tilleggsstønader til dekning av bøker og undervisningsmaterieil, daglige reiser til utredning eller tiltak, utgifter til hjemreiser, flytte- utgifter, barnetilsyn i forbindelse med utredning eller tiltak og ekstrautgifter til bolig i forbindelse med utredning eller tiltak.

Hvor lenge kan du få arbeidsavklaringspenger?

Hvor lenge du får arbeidsavklaringspenger vil avhenge av behovet ditt for å være i arbeidsrettet aktivitet. Som hovedregel kan du likevel ikke motta arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år. Stønadsperioden vil derfor variere fra person til person. I særlige tilfeller kan stønadsperioden forlenges utover fire år.....

Arbeidsavklaringspenger skattes som arbeidsinntekt og er pensjonsgivende inntekt.

Fra NAVs brosjyre over ordningen, lagt ut på hjemmesiden, står det:

Arbeidsavklaringspengene blir fastsatt på grunnlag av inntekten du hadde i kalenderåret før arbeidsevnen din ble nedsatt med minst halvparten. For de aller fleste vil dette være året før de ble sykmeldt. Dersom gjennomsnittet av inntekten din de tre siste kalenderårene før sykmeldingstidspunktet gir et høyere beregningsgrunnlag, vil NAV bruke denne gjennomsnittsinntekten i beregningen.

### **Dagpenger under arbeidsløshet**

På NAVs hjemmeside er ordningen beskrevet slik (utvalgte sitat):

Dagpenger er en delvis erstatning for tapt arbeidsinntekt og skal bidra til å søke og beholde arbeid.

Hvem kan få dagpenger? Hovedvilkårene for å få dagpenger er at du:

Har fått redusert arbeidstiden din med minst 50 prosent (minst 40 prosent dersom du er permittert), har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst kr 113 462 i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst kr 226 923 i løpet av de siste 3 avsluttede kalenderårene (foreldrepenger, svangerskapspenge og svangerskapsrelaterte sykepenger medregnes i kravet til minsteinntekt), er reell arbeidssøker, er registrert som arbeidssøker, og sender meldekort hver 14. dag og bor eller oppholder deg i landet”

Som hovedregel skal en ikke være skoleelev eller student. Videre, sitat;

”Du kan også ha rett til dagpenger hvis du er: permittert helt eller delvis, etablerer egen virksomhet, arbeidsløs grunnet konkurs, EØS-borger med visse vilkår eller nydimittert vernepliktig.....

Dagpengenes størrelse beregnes ut i fra ditt dagpengegrunnlag. Dagpengegrunnlaget består av arbeidsinntekt og eventuelle folketrygdytelse du fikk utbetalt

i siste kalenderår (fjor) eller i gjennomsnitt for de 3 siste årene før du fremmet krav om dagpenger....

Dagpengene utgjør pr. dag 2,4 promille av dagpengegrunnlaget. Dette blir i gjennomsnitt 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt.

Har du bidragsplikt eller forsørger du barn under 18 år, får du et tillegg på kr 17 pr. barn. Dersom begge foreldre hever dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, utbetales tillegget til én av dem.....

Hvor lenge kan du få dagpenger?

Lengden avhenger av hvor høy arbeidsinntekt du har hatt i kalenderåret før, eller i gjennomsnitt i de 3 kalenderårene før du fremmer krav om dagpenger-104 uker ved arbeidsinntekt på minst kr 151 282 (2 ganger folketrygdens grunnbeløp), 52 uker ved arbeidsinntekt lavere enn kr 151 282 (2 ganger folketrygdens grunnbeløp), men høyere enn kr 75 641 (folketrygdens grunnbeløp)<sup>10</sup>

## Sykepenger

I orienteringen på NAVs hjemmesider beskrives ordningen slik (utvalgte sitater):

Sykepenger skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade.

Hvem kan få sykepenger?

Du må være arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade, du må ha vært i jobb i minst fire uker og du må tape pensjonsgivende inntekt på grunn av arbeidsuførheten. Det er et vilkår at inntektsgrunnlaget for sykepenger utgjør minst femti prosent av grunnbeløpet (1/2 G). Denne inntektsgrensen gjelder ikke for sykepenger i arbeidsgiverperioden.....

<sup>10</sup> For flere detaljer i regelverket, se <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Dagpenger>



Som arbeidstaker har du rett til sykepenger fra første sykefraværstag. Arbeidsgiver betaler sykepenger for de første 16 kalenderdagene av sykefraværet. Fra og med 17. sykedag er det folketrygden som betaler sykepenger. Utbetaling skjer direkte til deg eller arbeidsgiver kan fortsette lønnsutbetalingen og kreve refusjon i sykepenger fra folketrygden.

Sykepenger fra arbeidsgiveren.

Sykepengegrunnlaget er den inntekten som sykepengene blir beregnet etter, dvs. den gjennomsnittlige ukeinntekten din i en nærmere bestemt periode før du ble arbeidsufør, som regel de siste fire ukene. I arbeidsforhold med skiftende arbeidsperioder eller inntekter kan en lengre periode legges til grunn. Dersom du har fått varig lønnsendring i løpet av de siste fire ukene, regnes inntekten fra lønnen ble endret. Bare arbeidsinntekt er med i sykepengegrunnlaget. Særgodtgjørelse som bilgodtgjørelse, diett og lignende regnes ikke med. Heller ikke overtids- eller feriegodtgjørelse.

Sykepenger fra folketrygden.

Den aktuelle ukeinntekten omregnes til årsinntekt. Dersom denne inntekten avviker mer enn 25 prosent fra den pensjonsgivende årsinntekten, skal sykepengegrunnlaget likevel svare til den sistnevnte inntekten, som regel beregnet på grunnlag av gjennomsnittet av de pensjonspoengtallene som er fastsatt for de tre siste årene før du ble syk.

Sykepengegrunnlaget kan ikke overstige 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6G).

Ved gradert sykmelding har du rett til sykepenger tilsvarende graden av arbeidsuførhet. Sykepengene kan graderes fra 100 prosent ned til 20 prosent.

Hvor lenge kan du ha rett til sykepenger?

Ved sykmelding i ett år, opphører retten til sykepenger. Tidsbegrensingen er den samme selv om

du har vært delvis sykmeldt i hele perioden. Hvis du fortsatt ikke kan være i arbeid når sykepengene opphører, kan du ha rett til andre ytelser som arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. For igjen å få rett til sykepenger fra NAV, må du ha vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at du sist fikk sykepenger fra trygden.

## **Uførestønad**

NAVs hjemmesider informerer om uføretrygden slik, sitat;

Uførepensjon skal sikre inntekt til livsopphold for deg som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Hvem kan få uførepensjon?

Fem vilkår må være oppfylt for å ha rett til uførepensjon. Hovedregelen er at må du ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til du ble ufør, du må være mellom 18 og 67 år, inntektsevnen din må være nedsatt på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. Du må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen din og inntektsevnen din må være varig nedsatt med minst 50 prosent.

Uførepensjon til yrkesaktive

Dersom du har vært i arbeid, vil en uførepensjon normalt være aktuell først når du har gått ett år sykmeldt og etter dette har gjennomgått ytterligere medisinsk behandling og/eller arbeidsrettede tiltak.

Uførepensjon til andre grupper

Du kan ha rett til en uførepensjon også hvis du er hjemmearbeidende eller aldri har vært i arbeid. For unge uføre gjelder spesielle regler.

Hva kan du få?

Uførepensjon blir i hovedsak beregnet på samme måte som alderspensjon. Uførepensjonen består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Den som har liten eller ingen tilleggspensjon, får sært tillegg. Den som forsørger ektefelle/partner/samboer eller barn under 18 år, kan ha rett til forsørgingstillegg i tillegg til uførepensjonen. Les mer om beregning av pensjon.

Det finnes også muligheter for å komme tilbake til arbeid for en kortere eller lengre periode uten å miste retten til uførepensjonen.

Forsørgingstillegg for ektefelle og barn

Du kan få barnetillegg hvis du har barn under 18 år som ikke forsørger seg selv. Størrelsen på barnetillegget er 40 prosent av grunnbeløpet for hvert barn. Barnetillegget reduseres dersom du har mindre enn 40 års trygdetid. Tillegget kan reduseres eller falle bort dersom den samlede inntekten til foreldrene overstiger et fastsatt fribeløp.

Du kan få ektefelletillegg for ektefelle/partner/samboer dersom hun eller han ikke kan forsørge seg selv. Størrelsen på tillegget er 50 prosent av grunnbeløpet. Tillegget reduseres dersom du har mindre enn 40 års trygdetid. Tillegget kan også reduseres eller falle bort dersom inntekten din overstiger et fastsatt fribeløp.

### **Introduksjonsprogrammet og stønad**

Ingen av våre eksempelhushold mottar introduksjonsstønad. Vi vil likevel kort beskrive denne ordningen, som er ment å skulle erstatte sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger som deltar i et introduksjonsprogram (Kilde: IMDi).

Introduksjonsstønad erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet. Stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden er skattepliktig.

Kommunen har ansvaret for å tilrettelegge et individuelt tilpasset program, mens deltakeren

forplikter seg til å følge dette. Stønaden er lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon.

Deltakelse i programmet er obligatorisk. Ved ugyldig fravær blir stønaden redusert. Satsene er basert på reelle utgifter

Introduksjonsstønaden er ment som inntektssikring for deltakerne på Introduksjonsprogram, og kan langt på vei anses som vanlig lønnsgodtgjørelse.

På lik linje med vanlig lønn, er satsene basert på de reelle utgiftene den enkelte har og er uavhengig av eventuelt forsørgeransvar.

En deltaker uten barn får samme stønad som en deltaker med forsørgeransvar. Slik skiller stønaden seg fra økonomisk sosialhjelp, som følger et prinsipp der ytelsene øker med utgifter knyttet til forsørgeransvar og lignende.

Fravær gir trekk - skal stimulere til egeninnsats

I forarbeidene til loven blir det lagt vekt på at fravær av motregningsordning er med på å stimulere til egeninnsats - noe som kan danne grunnlag for bedre tilknytning til arbeidslivet senere.....

Danner ikke grunnlag for pensjonspoeng

Selv om introduksjonsstønaden ligger tett opp mot vanlig lønnsinntekt, er det flere forhold som avviker fra dette - eksempelvis at stønaden ikke danner grunnlag for pensjonspoeng.

Introduksjonsordningen skal bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet. Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogrammet. Deltakelse i kommunale introduksjonsprogram er obligatorisk for flyktningene. De kommunale introduksjonsprogrammene tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk samt innsikt i norsk samfunnsliv.

## 5.3 Kommunale administrasjonskostnader

De kommunale administrasjonskostnadene knyttet til den boligsosiale politikken har flere elementer. Dels er kostnadene knyttet til saksbehandling i forbindelse med behovsprøvde inntektssikringsordninger som sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, og dels er det knyttet administrasjonskostnader til tildeling og utkastelser fra de kommunale boligene. Også utkastelser fra andre boliger enn de kommunalt disponerte belaster kommunen økonomisk.

Generelt vil vi bruke en timepris på kr. 500 for dette arbeidet i kommunene, men vi tar ikke alltid med dette kostnadselementet i de viste eksemplene dersom det kun er snakk om noen få timer. I eksemplene er det antatt at kommunen vil bruke en del timer på en utkastelse. Sammen med rettsgebyret er en utkastelse stipulert til å koste 20 000 kroner.

## 5.4 Kommunale kostnader til bygg

I dette avsnittet går vi gjennom kommunale kostnader til skader på kommunale boliger, kostnader til midlertidige botilbud og kostnader knyttet til tilbud av døgnbemannede boliger. Kostnader knyttet til opphold i institusjoner blir behandlet i et eget avsnitt.

Slik vi tidligere har argumentert tenker vi oss at driften av den kommunale boligmassen skal gå i balanse ved at kostnadene kommunene har, dekkes gjennom en kombinasjon av egenbetalt husleie, sosialhjelp til boligformål og statlig bostøtte. Vi har ovenfor nevnt sosialhjelp til boligformål som en del av inntektssikringen, men at dette behandles separat og individuelt etter hvilke netto boutgifter den aktuelle husholdningen har etter en eventuell bostøtte fra staten.

Vi har valgt å ta med større kostnader til skader eller hærverk på boligene som en egen kostnadspost. I eksemplene vi har brukt, har vi antatt at skader unngås eller reduseres dersom husholdet gis egnede booppfølgingstjenester. Vi har i samråd med kommunene antatt at et gjennomsnittlig skadeverk gir kommunen en ekstrakostnad på 50 000 kroner.

Når det gjelder kostnader til midlertidige botilbud er dette i samråd med kommunene satt til 900 kroner pr. døgn. I et av eksemplene, klienthistorie C, er det brukt en campingvogn der døgnprisen er satt til 300 kroner. Det er ikke regnet med noen egenbetaling fra husholdet når et midlertidig botilbud brukes, dvs. at kommunen ikke yter sosialhjelp til boligformål i disse eksemplene.

I visse tilfeller tilbyr kommunene døgnbemannede boliger til personer med store sammensatte problemer. Dette er et kostbart alternativ der månedsprisen sterkt vil avhenge av hvor mange beboere en viss bemanning skal dekke. I Fræna kommune tenker en seg at det vil være 3-4 beboere som drar nytte av døgnbemanningen. I et eksempel på et slikt tilbud som kommunen selv driver utgjør bemanningen årlig 3.6 årsverk. Dette tilsier en månedspris på kr 100 000 kroner pr. beboer. Slike plasser kan kommunen også kjøpe av private tilbydere og botilbudet vil da ligne mer på en institusjon. Kostnaden for slike plasser ligger betydelig over nivået som det kommunale eksemplet viser. Private plasser er ofte alternativet for rusmisbrukere som er så ”etablerte” at de ikke lengre prioriteres til behandlings-plasser i den statlige rusomsorgen. Det kan også gjelde omsorgsplasser til for eksempel slitne, eldre alkoholikere.

## 5.5 Booppfølgingstjenester, ambulerende tjenester og rådgivning

### **Booppfølgingstjenester**

Vi har antatt at kommunene dekker booppfølgingstjenester som er lovbestemte. Utover dette kan kommunen velge å gi ytterligere tjenester, også fordi det kan gi gevinster på lengre sikt både for beboer og kommune. Kostnadene for disse tjenestene belastes kommunen. Sosial- og helsedirektoratet, nå Arbeids- og velferdsdirektoratet, gir som vi tidligere har vært inne på midler til kommunene for å forbedre booppfølgingstjenester, spesielt for tidligere bostedsløse personer. Hensikten med stimuleringsmidlene er å forbedre de eksisterende tjenestene permanent, også etter at det statlige tilskuddet tar slutt.

I våre beregninger vil vi anta at de booppfølgingstjenester som gis i forløp 1 tilfredsstillende tjenester som klientene etter lovverket har

krav på. I forløp 2 kan noen av eksemplene inneholde booppfølgingstjenester som går utover lovens minimumskrav. Alle slike tjenester regner vi med belaster kommunen med en timepris på kr 500. Når to personer er på jobb er det antall timer for begge som inngår i beregningene. Denne satsen brukes for begge kommuner. For svært ressurskrevende brukere under 67 år får kommunene kompensert 80 prosent av egne lønnsutgifter utover et innslagspunkt som vil være på 895 000 kroner i 2011. Kompensasjonen, som administreres av Kommunal- og regionaldepartementet, kommer ikke til anvendelse i våre eksempler.

### **Ambulerende tjenester**

Dette kan dreie seg om tjenester som en kommune yter 24 timer i døgnet, enten ved at brukerne oppsøker kommunen eller at personalet kommer hjem til brukeren. Et eksempel på dette kan være ambulerende psykiatriteam i kommunene. Også for disse regner vi med en timepris på 500 kroner.

### **Økonomisk rådgivning**

Økonomisk rådgivning handler om å heve brukerens økonomiske bevissthet, øke brukerens kunnskap om egen økonomi og å gi gjeldsrådgivning.

Alle kommuner skal ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer. Personer som mangler økonomiske ressurser til å dekke nødvendige behov, får vanskeligheter med å betale regninger eller får problemer med å betale tilbake gjeld kan søke kommunen om økonomisk rådgivning. Økonomisk rådgivning er gratis for brukeren. Også i slike saker benytter vi en timepris på kr. 500 i beregningene.

## **5.6 Institusjonskostnader**

I dette avsnittet vil vi behandle kostnader knyttet til barnevernsinstitusjoner, fosterhjem, rusinstitusjoner, psykiatribehandling, somatiske innleggelser, krisesenter og fengsel.

### **Barnevern**

I følge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) hjemmesider er barnevernets hovedoppgave å;

å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda, iverksette og følge opp tiltak.

Statens ansvar for barnevernet er delt mellom BLD, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), fylkesmannen og fylkesnemnda for sosiale saker. Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet.

Bufetat består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og ha ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

For bruk av ressurser i det kommunale barnevernet har vi antatt en timepris på 500 kroner. Døgnprisen på en statlig barnevernsinstitusjon var på 7640 kroner i 2009, mens gjennomsnittet for alle, både statlige og private, lå på 6647 kroner. I våre beregninger har vi satt døgnprisen til 7000 kroner, noe som tilsvarer en månedspris på ca. 210 000 kroner. Kommunene må betale staten en sats (refundere) for hvert barn som plasseres i en statlig barnevernsinstitusjon. Den kommunale egenandelen er satt til 34 359 kroner per måned, gjeldende fra 2011<sup>11</sup>. I vårt beregningsoppsett innfører vi to linjer, en linje for statens kostnader tilsvarende døgnprisen minus den kommunale egenandelen, og en linje som tilsvarer den kommunale egenandelen. Vi gir dermed staten en døgnpris på 5855 kroner og kommunen en døgnpris på 1145 kroner.

---

<sup>11</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Prop. 1 S (2010-2011)



## Fosterhjem

Med fosterhjem menes et privat hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens vedtak om hjelpetiltak eller fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertagelse. I følge SSB var om lag 8500 barn plassert i fosterhjem ved slutten av 2009.

Barnevernets vedtak om overtakelse av omsorgen opphører når ungdom fyller 18 år. Det følger imidlertid av barnevernloven § 1-3 at dersom ungdommen samtykker så kan tiltak som er iverksatt før ungdommen fyller 18 år, opprettholdes inntil 23 år. Dette innebærer at dersom ungdommen selv ønsker det, og plasseringen ble iverksatt før fylte 18 år, kan barneverntjenesten vedta at fosterhjemsplasseringen videreføres ([www.fosterhjem.no](http://www.fosterhjem.no)). Av alle barn og unge som er i heldøgns barneverntiltak, er 86 prosent i fosterhjem og 14 prosent i barneverninstitusjon. KS gir veiledende satser for fosterhjems godtgjøring. Godtgjøringen skal dekke både arbeid og utgifter til barnet.

Tabell 5.3 *Veiledende satser for fosterhjems godtgjøring per barn per måned fra og med 1. juli 2010*

Alder	Utgiftsdekning	Arbeidsgodtgjøring	Samlet godtgjøring
0-6 år	4 478	6 370	10 848
6-11 år	5 565	6 370	11 935
11-15 år	6 082	6 370	12 452
15 år og eldre	6 611	6 370	12 981

Kilde: [www.fosterhjem.no](http://www.fosterhjem.no)

Det er en øvre grense for hva kommunen skal betale for kommunale fosterhjem. Denne grensen ligger betydelig over satsene i tabellen ovenfor. I våre eksempler regner vi det som at kommunen betaler alle kostnader knyttet til å plassere barn i fosterhjem.

## Rusomsorg, psykisk helsearbeid og somatiske tilbud

Institusjoner for rusomsorg drives av de regionale helseforetakene. Det er et mål å integrere rusbehandling med somatiske og psykiatriske tilbud.

I følge Helsedirektoratet ([www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no)) er kommunalt rusarbeid tiltak og tjenester rettet inn mot mennesker med rusrelaterte problemer og konsekvenser av rusmiddelproblemer hos den enkelte og deres pårørende. Kommunene har et omfattende ansvar for tjenester til mennesker med rusrelaterte problemer. Ansvaret følger av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Kommunalt rusarbeid legger vekt på helhetlig tenkning med forebygging, tidlig oppdagelse og intervensjon, rehabilitering, behandling og skadereduksjon. Arbeidet omfatter alle typer rusmiddelproblemer: alkohol, medikamenter og narkotiske stoffer.

For 2008 var gjennomsnittlig døgnkostnad ved døgnavdelinger i det psykiske helsevernet for kr 7486 (inklusive kapitalkostnader: kr 8 091), noe høyere ved sykehusavdelingene, kr 8 432 (kr 9 021) enn ved øvrige avdelinger, kr 6 211 (kr 6 839). For 2009-tall må beløpene korrigeres for en prisvekst på 3,7 %. Et anslag for 2010 vil bli:  $8091 \cdot 1,037 \cdot 1,025 = 8600$  kroner, der det antas en prisvekst på 2,5 prosent fra 2009 til 2010..

I beregningene har vi brukt den samme døgnprisen, enten det gjelder rusbehandling, psykiatri eller somatisk innleggelse. Når det gjelder kommunale kostnader til rusbehandling har vi også her brukt en timesats på 500 kroner.

### **Krisesenter**

I 2010 ble tilskuddet til krisesentre lagt om fra en statlig overslagsbevilgning til en rammestyrt bevilgning, øremerket formålet. Ikke alle kommuner har et tilbud i egen kommune men kan ha organisert et felles krisesenter sammen med flere kommuner. Kommunen som krisesenteret ligger i kalles vertskommunen. Det er omkring 50 krisesentre i Norge i dag. Tilskuddet fra kommuner, og eventuelt fylkeskommuner og helseforetak, skal til sammen dekke 20 prosent av driftsutgiftene og utløser et statlig tilskudd på 80 prosent. I følge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets hjemmeside bidrar kommunene gjerne etter en fordelingsnøkkel basert på innbyggerantall, fastsum eller en kombinasjon av disse to. Knappt halvdelen av sentrene har kommunale garantier om finansiering i flere år fremover.

Fra 2011 vil statstilskuddet til krisesentertilbudet i kommunene bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Kommunene får en lovpålagt plikt til å sørge for et krisesentertilbud og får dermed også det fulle finansieringsansvaret.

Vi tolker regelverket slik at kommunen har et lovpålagt ansvar for å tilby opphold i krisesentre, og at kommunene betaler en fast andel av driftsutgiftene nærmest uavhengig av hvor mange personer fra den enkelte kommune som benytter tilbudet. En slik praksis innebærer at endringer i våre kommuners bruk av krisesentre ikke berører kommunens økonomi, og heller ikke statlige budsjetter. Selv om vi finner eksempler som tilsier en døgnpris på 1200 kroner, setter vi denne kostnaden lik null i våre beregninger. Å sette kostnaden til null innebærer i våre beregninger at færre eller flere opphold på krisesentre forenklet ikke får noen samfunnsøkonomiske effekter i form av kapasitetsendringer og endringer i krisesentrenes driftskostnader.

### **Fengsel**

I 2005 opererte Justisdepartementet med en pris på om lag 1500 kr per døgn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og 1000 kr for et døgn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Vi har i beregningene brukt en døgnpris på 1500 kroner for denne statlige kostnaden.

Kommunene utbetaler ikke sosialhjelp under fengselsopphold.

Innsatte kan søke sosialtjenesten i hjemkommunen om å få dekket utgifter til klær og deltakelse i aktiviteter, men det er store forskjeller i hvor mye av disse utgiftene kommunene vil betale for. Vi har valgt å se bort fra disse utgiftene.

## 6 Beregning av økonomiske effekter

### 6.1 Innledning

Vi har gjennomført detaljerte økonomisk beregninger i regneark (EXCEL). For hver klienthistorie er de budsjettmessige konsekvensene for kommunen av en aktiv boligsosial politikk sammenlignet med et basis- eller referanseforløp. I tillegg er det foretatt en beregning som viser effektene av boligsosial politikk på statlige budsjetter og en beregning av de samfunnsøkonomiske effektene av de boligsosiale tiltakene.

I eksemplene kan det stilles spørsmål ved om de boligsosiale tiltakene faktisk har den effekten vi antyder. Spesielt vil det være en uklar og usikker sammenheng mellom å gjennomføre ulike boligpolitiske tiltak og effekten på yrkesdeltakelse, institusjonsopphold og behovet for ulike kommunale tjenester. Eksemplene må derfor ikke tolkes som opplagte følger av å føre boligpolitikk. Oversiktene viser de økonomiske effektene av to ulike forløp som beskrevet i kapittel 4.

Alle kostnadene i de to forløpene er beregnet for hver tidsperiode som er satt til ett år. Forskjellen i inntekter og kostnader mellom forløpene i hver tidsperiode beregnes og neddiskonteres til en nåverdi. Beregningene er satt opp slik at hvis nåverdien er positiv, så vil det kommunaløkonomisk og/ eller samfunnsøkonomisk lønne seg med de boligsosiale tiltakene. I alle beregningene er det brukt en kalkulasjons- eller diskonteringsrente på 4 prosent, jfr. Finansdepartementet(2005).

I en fullstendig analyse bør det brukes en lenger tidshorisont enn 10 år. Dersom forløpene antas å være ulike i de neste 20 årene, kan resultatene endres betydelig når en utvider beregningsperioden fra 10 til 30 år. Særlig i tilfeller der forløp 2 gir yrkesdeltakelse og forløp 1 trygd eller annen inntektssikring, vil fordelene knyttet til forløp 2 undervurderes ved en beregningsperiode på bare 10 år. Vi har derfor i tillegg foretatt beregninger der forløpene er forlenget til 30 år.

Som nevnt tidligere har vi antatt en kommunal skatt på 7 prosent av inntekten på de inntektsnivåer i opererer med i våre beregninger. Den statlige skatten er anslått til 22 prosent, som en sum av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift.

Først presenteres en tabell med enhetskostnader og antall enheter i hvert forløp. Enhetskostnadene kan være oppgitt per døgn, per måned, per gang eller som timepriser slik at *antall* enheter er tilpasset dette. Deretter vises et kommunalregnskap, et statlig regnskap og en samfunnsøkonomisk analyse.

## 6.2 Forskjeller mellom Fræna og Porsgrunn

I beregningene vil det være noen forskjeller mellom kommunene. Som vi har beskrevet i kapittel 5, har vi valgt å bruke de samme satsene i begge kommuner når det gjelder sosialhjelp til livsopphold. Husleienivået kan variere mellom kommunene som følge av lokale tilbuds- og etterspørselsforhold og hva slags leiefastsettelsesprinsipp som brukes i de kommunale utleieboligene. Forskjellene kan også skyldes ulik geografisk plassering av de aktuelle boligene i kommunene og forskjeller i standard. Vi har også tatt hensyn til at Porsgrunn har visse tak for hvor mye kommunen dekker av husleien over sosialbudsjettet ut over den statlige bostøtten.

Vi kan dermed sette opp følgende tabell for våre eksempelhushold i de to kommunene.

Tabell 6.1 *Husleier, strømgifter, anslått bostøtte og sosialhjelp som blir gitt til boligformål, når husholdet har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Fræna og Porsgrunn. Kroner pr. måned*

	Klient- historie A	Klient- historie B	Klient- historie C	Klient- historie D	Klient- historie E	Klient- historie F
<b>Fræna</b>						
Strøm	2000	1300	1300	1300	2000	1300
Husleie m/strøm	9000	7800	7300	7300	10000	6800
Bostøtte	3000	2000	2000	2000	3500	2000
Sosialhjelp til bolig	6000	5800	5300	5300	6500	4800
<b>Porsgrunn</b>						
Strøm	2000	1500	1500	1500	2500	1500
Husleie m/strøm	8500	6500	6500	6500	9500	6500
Bostøtte	3000	2000	2000	2000	3500	2000
Sosialhjelp til bolig	5500	4500	4500	4500	6000	4500

Kilde: Opplysninger fra Porsgrunn og Fræna kommune. Bostøtte er beregnet tilnærmet ved hjelp av "samspillmodellen" (Barlindhaug og Astrup 2008)

Husleienivået utenom strøm er av kommunene vurdert å ligge gjennomgående lavere i Porsgrunn enn i Fræna.

De oppgitte tallene fra kommunen viser at husleien blir dekket av bostøtte og sosialhjelp i de tilfellene en har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Siden bostøtten er beregnet med samme beløp i de to kommunene, vil det kun være variasjoner i sosialhjelp til boligformål, som en følge av variasjoner i husleienivå og strømgifter som vil gi forskjellige resultatene for de to kommunene.

### 6.3 Enslig mor med 2 barn (A)

Som beskrevet i kapittel 4.2.2 fikk denne kvinnen problemer allerede tidlig i 20-årene. Hun er enslig, har langvarige institusjonsopphold etter både å ha mistet sin kommunale utleiebolig og en jobb som ga henne en årlig inntekt på rundt 200 000 kroner. Hun får barn med partner og bor tidvis i hans leilighet. Etter hvert får hun barn nummer 2 med en ny partner som til tider er voldelig. Kommunens krisesentertilbud blir brukt samtidig som hun får noe behandling for sine problemer. Barnevernet er koplet inn.

I forløp 2 antas at denne kvinnen allerede tidlig i 20-årene blir tildelt omfattende booppfølgingstjenester. Likevel mister hun jobben hun hadde. Hun får tilbud om kvalifiseringsstønad som gir henne en relativt lavt betalt jobb etter hvert. Kommunen er bevisst på å utnytte den statlige bostøtteordningen og med den tette oppfølgingen fra kommunen unngår kommunen å bruke så mye ressurser på barnevern. Hun unngår utkastelse fra den kommunale boligen og får tett oppfølging fra psykiatrien.

Tabell 6.2 viser detaljene i de valgte forløpene.

Tabell 6.2 Klienthistorie A: Enslig mor med 2 barn. Detaljert oversikt over forløpene og enhetspriser de første 10 år. Antall og årslønn

	År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Forløp 1</b>											
Sosialhjelp til livsopphold 1v	5200	pr. mnd		6							
Kvalifiseringsstønad (2G i året)	12500	pr. mnd	12	12							
Sosialhjelp til livsopphold 1v+1b	7180	pr. mnd			9	12					
Sosialhjelp til livsopphold 1v+2b	9810	pr. mnd					3		12	7	12
Lomme penger ved institusjonsopphold	1500	pr. mnd	6	6						5	
Sosialhjelp til betaling av bolig	6000	pr. mnd	6	6				6	6		
Husleie leid bolig, inkl. strøm	9000	pr. mnd	12	12				6	6		
Merkostnader kvalifiseringsstønad	6563	pr. mnd			12	12					
Døgnovernatting	900	pr. døgn					90		180		
Utkastelse	20000	pr. gang								1	
Krisesenter (kostnad 1200 pr. døgn)	0	pr. døgn					180			210	360
Barnevern kommune	500	pr. time					100	50	130	160	100
Fosterhjem	10848	pr. mnd									5
Psykatri stat (institusjon)	8600	pr. døgn	180				90				150
Arbeidsinntekt		pr. år	200000	200000							
<b>Forløp 2</b>											
Sosialhjelp til livsopphold 1v	5200	pr. mnd		6							
Kvalifiseringsstønad (2G i året)	12500	pr. mnd			12	12					
Lomme penger ved institusjonsopphold	1500	pr. mnd	6	6							
Sosialhjelp til betaling av bolig	6000	pr. mnd	6	6				12	12	12	12
Statlig bostøtte	3000	pr. mnd						12	12	12	12
Husleie leid bolig, inkl. strøm	9000	pr. mnd	12	12				12	12	12	12
Merkostnader kvalifiseringsstønad	6563	pr. mnd						12	12		
Booppfølgningstjenester, ikke lovpålagte	500	pr. time					50				100
Kommunale adm. Kostnader	500	pr. time	30	20					50		
Krisesenter (kostnad 1200 pr. døgn)	0	pr. døgn	30							90	60
Barnevern kommune	500	pr. time					30	30	30	50	50
Psykatri kommune	500	pr. time								180	200
Psykatri stat (institusjon)	8600	pr. døgn			180						
Arbeidsinntekt		pr. år	200000	200000				150000	150000	150000	150000



Vi har beregnet de økonomiske virkningene for kommune og stat samt foretatt en samfunnsøkonomisk analyse. Forløp 1 er referansealternativet og vi beregner effekten av hendelsene i forløp 2. I den innledende perioden da hun bor alene er husleien satt for høyt. Beregningene berøres imidlertid ikke av dette siden boligsituasjonen er den samme i begge forløpene gjennom de første årene.

Problemet med kun å fokusere på de første 10 årene er at de langsiktige effektene av at en person kommer over i lønnet arbeid sammenlignet med en permanent uføretrygd sterkt vil påvirke resultatene. I denne klienthistorien er dette tilfelle fordi husholdningen fortsetter med sosialhjelp i forløp 1, mens i forløp 2 har husholdningen en arbeidsinntekt på 150 000 kroner. Et annet spørsmål som en da må ta stilling til er i hvilken grad andre kommunale eller statlige tiltak vil variere mellom forløp 1 og 2 i tidsperioden mellom år 10 og år 30. I en beregning for hele 30 års perioden lar vi forløpene være like bortsett fra at hun i forløp 1 får sosialhjelp til livsopphold, mens hun i forløp 2 har en arbeidsinntekt på 150 000 kroner. I begge forløpene antar vi at hun får sosialhjelp til boligformål, noe som ikke påvirker resultatene, siden kostnadene er like i begge forløp. Beregningene vises både for en tiårs og en trettiårs periode.

Tabell 6.3 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Enslig mor med 2 barn". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	161896	1339101
Nåverdi stat	1434580	1544754
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	2139587	3898178
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	179926	1357132
Nåverdi stat	1434580	1544754
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	2143193	3901784

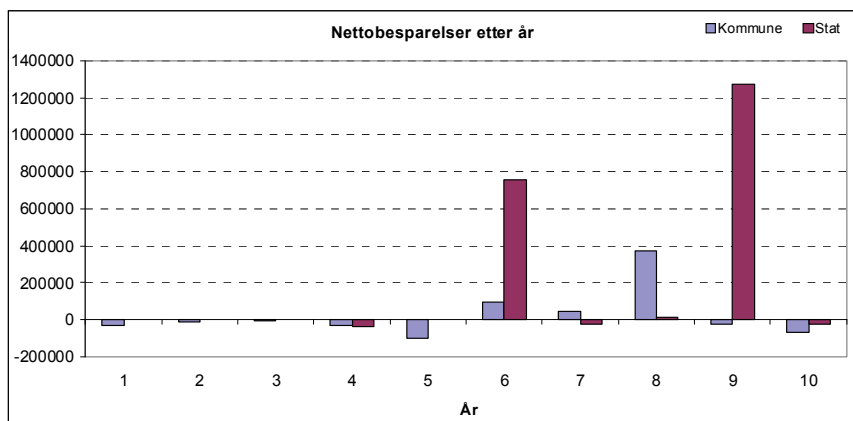
Resultatene varierer ubetydelig mellom kommunene. Forskjellene skyldes at Fræna kommune gir noe mer sosialhjelp til boligformål enn Porsgrunn kommune. Siden denne støtten økes fra forløp 1 til forløp 2, er det Porsgrunn som kommer best ut av beregningen. Vi

har valgt å kommentere resultatene og figurframstillingene av de kommunal-økonomiske effektene kun for Fræna.

I et ti års perspektiv vil fordelene for den kommunale økonomien, beregnet som en nåverdi av periodens budsjettmessige over- og underskudd, være rundt 162 000 kroner (Fræna). Det avgjørende i dette regnestykket er at den kommunale innsatsen i boligpolitikken fører til at personen kommer i inntektsgivende arbeid og bidrar til kommunale skatteinntekter i store deler av perioden i stedet for at hun mottar sosialhjelp, selv om inntekten er lav. Stor betydning har også innsatsen knyttet til booppfølgingstjenestene som senere sparer kommunen for kostnader i forbindelse med barnevern og krisesenter. Kommunen får et betydelig utlegg til kvalifiseringsstønad, men drar fordel av dette senere gjennom at personen kommer i fast arbeid.

Staten sparer betydelig på de kommunale tiltakene i boligpolitikken. Dette skyldes at en omfattende institusjonsbehandling i år 6 og år 9 faller bort i forløp 2. På minussiden hos staten kommer økt bruk av statlig bostøtte, men alt i alt er fordelene for de statlige budsjettene beregnet til 1435 000 kroner som en nåverdi i 10-årsperioden.

Figur 6.1 *Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Enslig mor med 2 barn" 10-årsperiode. Fræna*



Figuren viser at tiltakene vil ha en netto kostnadsside for kommunen de første årene, mens fordelene oppstår først fra det sjette året, og spesielt i år 8, da kommunen både sparer kostnader

til døgnovernatting og kommunalt barnevern. Dette innebærer at administrasjonen i kommunen må argumentere for å sette inn tiltak som først flere år senere gir gevinster for kommunen. På den andre siden kreves det ikke store netto utlegg for kommunen de første årene. Store netto utlegg tidlig i forløpet vil trolig i større grad vanskeliggjøre beslutningen om å gjennomføre tiltak der gevinsten først oppstår flere år senere. De positive virkningene for staten opptrer i år 6 og deretter med et betydelig beløp i år 9, da de statlige kostnadene til barnevern og institusjonsbehandling blir kraftig redusert.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at fordelene ved de kommunale tiltakene er betydelige. Det som er av størst betydning er fordelene av personens verdiskapning, som verken i det kommunale eller det statlige regnskapet slår ut annet enn i de avledede skatteeffektene for kommune og stat. I et 10-års perspektiv viser den samfunnsøkonomiske analysen et pluss på 2,1 millioner. Da er ikke den individuelle nytten knyttet til en tilværelse som i forløp 2, sammenlignet med forløp 1, tatt med.

Særlig for kommunen, men også i den samfunnsøkonomiske beregningen, blir fordelene større om en inkluderer de langsiktige effektene. De langsiktige effektene er selvfølgelig svært usikre og følsomme for de antakelser vi gjør. Det er rimelig å tenke seg at en person som mottar sosialhjelp vil kunne få uføretrygd etter noen år. Dette har stor betydning for fordeling av kostnadene mellom stat og kommune. Et avgjørende moment i den samfunnsøkonomiske beregningen er om vi over lang tid lar personen være sysselsatt eller om vi lar personen være avhengig av offentlige velferdsordninger.

## 6.4 Ung rusmisbruker med barnevernshistorie (B)

Dette dreier seg om en mann som har en barnevernshistorie med problemer knyttet til rus og psykiatri. Han har også vært en gjenganger i kriminalomsorgen. Vi følger denne personen fra han skrives ut av barnevernet i en alder av 20 år. På dette tidspunktet kan han karakteriseres som vanskeligstilt på boligmarkedet ved at han ikke har en bolig å flytte til.

I denne klienthistorien er kostnadene til fengselsopphold like for de første 3 årene, men i forløp 2 har han ikke fengselsopphold de siste 3 årene. Sammenlignet med basisforløpet setter kommunen inn betydelige boligsosiale tiltak i forløp 2. Dette dreier seg om sosialhjelp til boligformål og det dreier seg om en døgnbemannet bolig. Personen blir uføretrygdet det fjerde året som et alternativ til å motta sosialhjelp. Ut over dette får han hjelp av et ambulerende psykiaterteam. I forhold til forløp 1 fører innsatsen til at han unngår fengselsopphold i siste del av perioden.

Detaljer i forløpene presenteres i Tabell 6.4.

Tabell 6.4 Klienthistorie B: Ung rusmisbruker med barnevernshistorie. Detaljert oversikt over forløp og enbetspriser de første 10 år

	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Klienthistorie B</b>										
<b>Forløp 1</b>										
Sosialhjelp til livsopphold	6	9	5	11	11	12				
Sosialhjelp til betaling av bolig						3				
Husleie leid bolig, inkl. strøm						3				
Døgnovernatting	45	60	30	90	320	240				
Utkastelse	20000					1				
Kostnader til hørverk	50000					1				
Barnevern stat (institusjon)	30									
Barnevern stat, kommunal egenandel	30									
Psykatri stat (institusjon)	8600		20	30	40					
Fengsel	1500	90	210				360	360		180
<b>Forløp 2</b>										
Sosialhjelp til livsopphold	6	9	8							
Uforetrygd	12417			12	12	12	12	12	12	12
Sosialhjelp til betaling av bolig	5800	12	12							
Statlig bostøtte	2000	12	12							
Husleie leid bolig, inkl. strøm	7800	12	12							
Lovpålagte tjenester	500	100	100							
Booppfølgings tjenester, ikke lovpålagte	500	50	50							
Døgnbermannet bolig	100000									
Ambulerende psykiaritream	500			12	12	12	12	12	12	12
Utkastelse	20000		1	50	30	25	25	25	25	25
Kostnader til hørverk	50000									
Barnevern stat (institusjon)	5855									
Barnevern stat, kommunal egenandel	1145									
Psykatri stat (institusjon)	8600		20							
Fengsel	1500	90	120							

I Tabell 6.5 har vi foretatt beregninger både for en 10-års og en 30-års periode. Vi har forenklet antatt at forløpene mellom år 10 og år 30 bare skiller seg fra hverandre ved at det blir gitt sosialhjelp både til livsopphold og bolig i forløp 1 og uføretrygd i forløp 2.

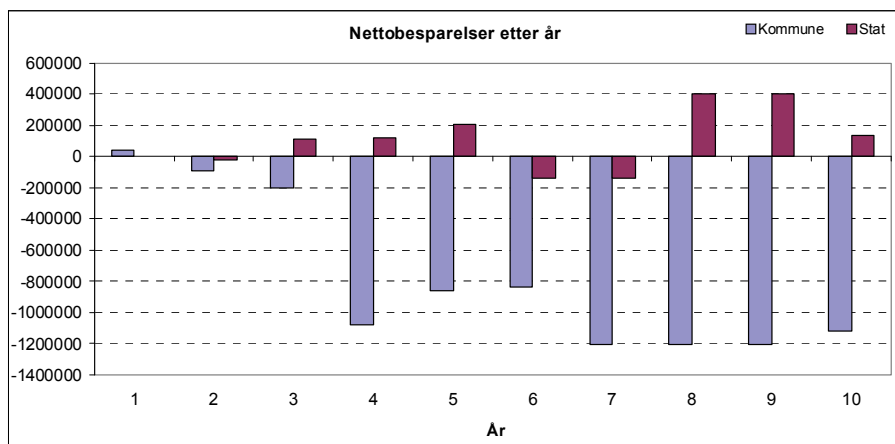
Tabell 6.5 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Ung rusmisbruker med barnevernshistorie". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	-5901599	-4593927
Nåverdi stat	804692	-453892
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	-4500671	-4367731
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	-5881659	-4717213
Nåverdi stat	804692	-453892
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	-4496683	-4392389

I et 10 års perspektiv vil kommunen måtte bruke betydelige beløp på å hjelpe denne personen. Nettokostnadene ved å gå over til forløp 2 ligger på i overkant av 5.9 millioner kroner (Fræna). Dette vil være tilfelle selv om kommunen sparer sosialhjelp fra det fjerde året ved at han da blir uføretrygdet. Det er kostnadene til en døgnbemannet bolig, der månedsprisen er satt til 100 000 kroner per måned som drar opp kostnadene. Sammenlignet med de kostnadene kommunen tidligere hadde til en midlertidig døgnovernatting er kostnadene med en døgnbemannet bolig svært store. I tillegg bruker kommunen ressurser på et ambulerende psykiatriteam.

For personen selv synes livssituasjonen å ha blitt betydelig forbedret, dels ved at han har fått et trygt botilbud og dels ved at han blir fulgt opp slik at nye kriminelle handlinger og fengsel unngås.

Figur 6.2 *Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Ung rusmisbruker med barnevernshistorie" 10-årsperiode. Fræna*



I denne beregningen er det staten som sparer kostnader som følge av den kommunale innsatsen i det boligsosiale arbeidet, over 800 000 kr som en nåverdi i 10-årsperioden. Dette skyldes hovedsakelig nedgang i fengselsopphold, noe som i sin helhet dekkes av staten. En betydelig del av den statlige besparelsen skyldes også færre døgn på en statlig rusinstitusjon.

Samfunnsøkonomisk viser beregningen et negativt tall for de første 10 årene, hele 4,5 millioner i nåverdi. Da er ikke nytten av at personen har fått et bedre liv tatt hensyn til, ei heller det samfunnet sparer på mindre kriminalitet.

Ser vi på beregningene over en 30 års periode er det heller ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt å hjelpe slike personer. Når vi forlenger beregningsperioden til 30 år snur resultatet for staten fra pluss 800 000 kroner til minus 454 000 kroner. Dette skyldes de valgene vi har gjort etter det tiende året. I forløp 1 er det kommunen som betaler sosialhjelp fra år 11 til år 30, mens i forløp 2 betaler staten uføretrygd i denne perioden.

## 6.5 Enslig skilt mann med alkoholproblemer (C)

Vi starter forløpet på et tidspunkt der en voksen mann oppsøker kommunen med et boligbehov etter en skilsmisse. Etter skilsmissen beholder ektefellen boligen som var arvet etter hennes foreldre. Han har spillegjeld, alkoholproblemer og tre barn i alderen 9 til 16 år som bor hos moren. Personen arbeider i transportnæringen og har lav inntekt.

I referanseforløpet tilbys han midlertidig døgnovernatting i en campingvogn. På grunn av spillegjeld, bidragsgjeld og alkoholproblemer trenger han psykiatrisk hjelp og får dette av kommunen. Kommunen gjør også et 2-årig forsøk med kvalifiseringsstønad, men dette har ingen effekt. Sosialhjelp blir på ny hovedinntektskilden.

I forløp 2 foretar kommunen tidlig en utredning av problemene hans og han tildeles en kommunal bolig. Han får økonomisk rådgivning fra kommunen og klarer dermed å beholde jobben. Etter en periode i kommunal bolig, der han i tillegg til yrkesinntekt også får supplerende sosialhjelp til å betale boustgifter, får ryddet opp i spillegjeld og betaler bidrag, får han et startlån fra kommunen til kjøp av bolig. I Tabell 6.6 nedenfor har vi satt opp disse forløpene og satsene som er brukt.



Tabell 6.6 Klienthistorie C: Enslig skilt mann med alkoholproblemer. Detaljert oversikt over forløp og enbetspriser de første 10 år

Klienthistorie C	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Forløp 1</b>	Antall									
Sosialhjelp til livsopphold	5200	pr. mnd	12	12	12	12	12	12	12	12
Kvalifiseringsstønad (2G i året)	12500	pr. mnd		12	12					
Sykepenger	20830	pr. mnd								
Sosialhjelp til betaling av bolig	5300	pr. mnd	8					6		
Statlig bostøtte	2000	pr. mnd	8	12		12		6		
Husleie leid bolig, inkl. strøm	7300	pr. mnd	8	12		12		6		
Merkostnader kvalifiseringsstønad	6563	pr. mnd		12	12	12				
Døgnovernatting	300	pr. døgn	360	180	120		180	360	240	360
Utkastelse	20000	pr. gang			1			1		
Psykatrii kommune	500	pr. time	30	60	60	30	60	120	100	100
Arbeidsinntekt		pr. år	250000	70000	20000					
<b>Forløp 2</b>										
Sosialhjelp til betaling av bolig	5300	pr. mnd	12	12	12	12	12	12	12	12
Husleie leid bolig, inkl. strøm	7300	pr. mnd	12	12	12	12	12	12	12	12
Kommunale administrasjonskostnader	500	pr. time	20	10	10	10	10	30		
Psykatrii kommune	500	pr. time	30	30						
Arbeidsinntekt		pr. år	250000	250000	250000	250000	250000	250000	250000	250000

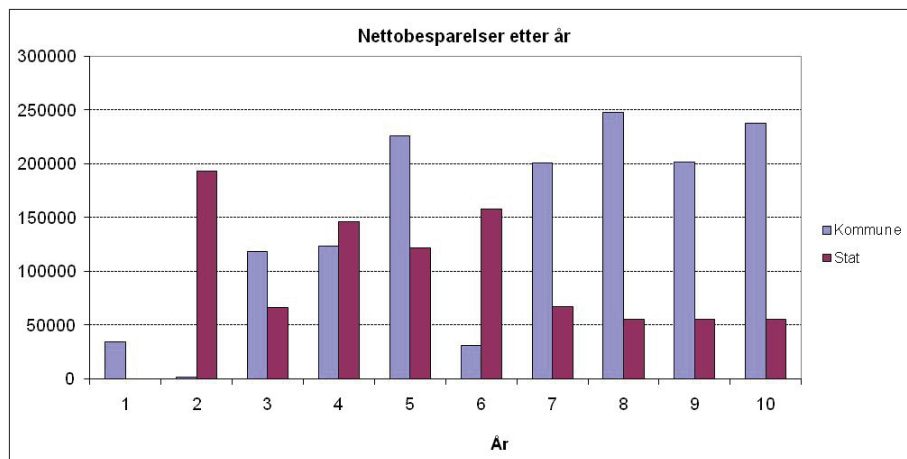
Etter de 10 første årene har vi antatt at det eneste som skiller alternativene er at han i forløp 1 får sosialhjelp til dekning av livsoppholdsutgifter og boutgifter, mens han i forløp 2 har en årlig yrkesinntekt på 250 000 kroner.

Tabell 6.7 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Enslig skilt mann med alkoholproblemer". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	1093329	2410823
Nåverdi stat	753807	1258770
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	3121550	6180705
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	1134686	2364040
Nåverdi stat	753807	1258770
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	2129821	6171348

I et 10 års perspektiv vil kommunen ha en neddiskontert fordel på omkring 1.1 millioner kroner ved å hjelpe denne mannen slik de har gjort (Fræna). Det er først og fremst kostnadene til det midlertidige botilbudet som blir borte i forløp 2, men kommunen sparer også kostnader på mindre psykiatrisk behandling i kommunal regi.

Figur 6.3 *Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Enslig skilt mann med alkoholproblemer" 10-årsperiode. Frøna*



Staten sparer en del på sykepenger, noe på statlig bostøtte, og relativt mye fordi det i forløp 2 ikke er behov for betaling av statlige merutgifter i forbindelse med kvalifiseringsstønad.

Samfunnsøkonomisk bidrar fordelene av yrkesdeltakelse til det høye beløpet. Ved å forlenge beregningsperioden øker den økonomiske fordelene både for kommune og stat. Det samme er tilfelle for den samfunnsøkonomiske beregningen. Hovedforklaringen er permanent yrkesdeltakelse i forløp 2.

## 6.6 Enslig rusavhengig forsørger (D)

Denne personen har vært rusavhengig (narkotika) mer eller mindre sammenhengende siden hun var 17 år. Hun sluttet på videregående skole og har ikke hatt tilknytning til arbeidslivet etter det. I forløp 1 mister hun en leid leilighet på grunn av manglende husleiebetaling og søker kommunen om en kommunal utleiebolig. Det får hun ikke, og blir plassert på venteliste. I mellomtiden bor hun hos venner og kjente fra rusmiljøet. Etter hvert får hun en kommunal bolig, men kastes ut pga. manglende betaling av husleie. Hun lever et omflakkende liv, bor hos venner og kjente i en periode, flytter i en periode til en større by, flytter tilbake, får samboer og blir

gravid. Hun får behandling på sykehus for sitt rusmisbruk, men starter med rus igjen sammen med samboer. Barnet kommer i fosterhjem.

I forløp 2 får hun tildelt en kommunal bolig og inngår en avtale med kommunen om å nedbetale gammel husleierestanse. Hun har sosialstønad som inntekt og får behandling for sitt rusmisbruk. Flytter sammen med samboer og blir gravid, får fortsatt rusbehandling og god oppfølging fra kommunen. Oppfølgingen er god, hun flytter fra samboer og blir i stand til å ta seg av barnet sitt. Hun klarer å holde seg mer eller mindre rusfri med kommunal bistand og får også hjelp til avlastning for barnet.

Tabell 6.8 Klienthistorie D: Enslig rusavhengig forsørger. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år

Klienthistorie D	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Forløp 1</b>	Antall									
Sosialhjelp til livsopphold	12	12	12		2	12	12	3	9	9
Sosialhjelp til betaling av bolig		6	6			2	12	6		
Statlig bostøtte		6	6			2				
Husleie leid bolig, inkl. strøm		6	6			2	12	6		
Lovpålagte tjenester								36		
Døgnovernatting									240	200
Utkastelse			1						1	
Kommunale administrasjonskostnader					20			10		
Barnevern kommune								30		
Fosterhjem								180	12	12
Sykehusopphold										40
Rus kommune					30					
Rus stat (institusjon)					300					
Fengsel									120	120
<b>Forløp 2</b>										
Sosialhjelp til livsopphold	12	12	12	12	2	12	12	6	12	12
Sosialhjelp til betaling av bolig		12	12	12	12	6	6	6	12	12
Statlig bostøtte		12	12	12	12	6	6	12	12	12
Husleie leid bolig, inkl. strøm		12	12	12	12	12	12	12	12	12
Lovpålagte tjenester								36		
Booppløgingstjenester, ikke lovpålagte									150	150
Kommunale administrasjonskostnader		20	10	10	30	10	10	20		
Barnevern kommune								30	100	100
Sykehusopphold								180		
Rus kommune					30				100	100
Rus stat (institusjon)					300					
Psykiatri kommune									50	50

Oppsettet i Tabell 6.8 gir grunnlag for å beregne den kommunal-økonomiske, statlige og den samfunnsøkonomiske effekten av hendelsene i forløp 2 sammenlignet med forløp 1. Vi har antatt at oppfølgingen fra kommunen og inntektsforholdene med bruk av sosialhjelp blir de samme i begge forløpene etter de første 10 årene. Dermed endres ikke beregningsresultatene når beregningsperioden forlenges.

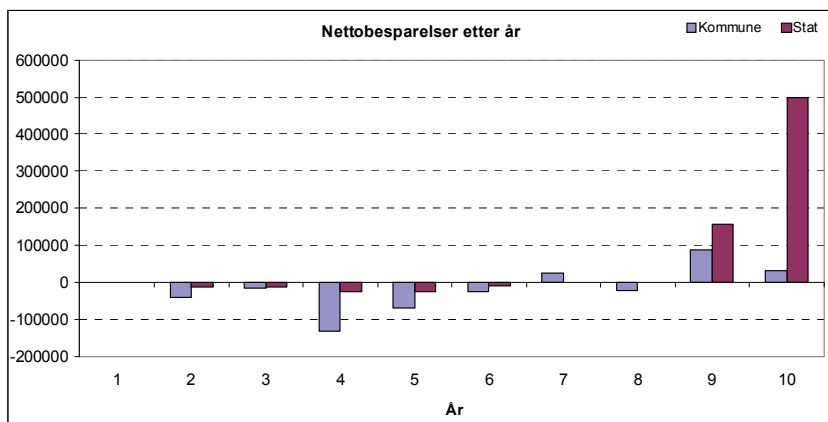
Tabell 6.9 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Enslig rusavhengig forsørger". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	-155303	-155303
Nåverdi stat	379059	379059
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	569508	569508
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	-118390	-118390
Nåverdi stat	379059	379059
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	576891	576891

For kommunen vil det å hjelpe denne personen medføre ekstra kostnader, tilsvarende en negativ nåverdi på 155 000 kroner (Fræna). Men for personen synes livssituasjonen å bli klart forbedret gjennom å få egen bolig, å kunne beholde barnet sitt og få jevnlig oppfølging fra kommunen. I forløp 2 reiser hun ikke ut av kommunen og kommunen får da ekstra kostnader til sosialstønad sammenlignet med forløp 1, der vi har antatt at hun oppholder seg i en annen kommune for en periode. I forløp 2 får hun også mer sosialstønad til delvis dekning av husleie samt mer omfattende kommunale tjenester, noe som gjør at kommunens kostnader er større i forløp 2 sammenlignet med forløp 1.

Kommunen betaler ikke for fosterhjem i forløp 2. For kommunen er det økonomisk fordelaktig at personen bor hos venner og kjente og at kommunen dermed slipper å betale sosialhjelp til boligformål.

Figur 6.4 *Budjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Enslig rusavhengig forsørger" 10-årsperiode. Fræna*



Staten sparer kostnader først og fremst gjennom redusert fengselsopphold de to siste årene av 10-årsperioden, samt bortfall av et 40 dagers sykehusopphold det siste året. Den positive nåverdien for staten er på 379 000 kroner.

Samfunnsøkonomisk er det lønnsomt at kommunen setter inn tiltakene beskrevet i forløp 2. Tallene er også noe undervurdert ved at vi ikke har tatt med kostnader knyttet til det kortvarige oppholdet i en annen kommune i forløp 1. Vi har beregnet det samfunnsøkonomiske overskuddet til om lag 570 000 kroner. Først og fremst er dette knyttet til redusert bruk av fengsel, men også til et mindre omfattende sykehusopphold, mindre bruk av midlertidige botilbud og at fosterhjem ikke brukes.

## 6.7 Flyktningfamilie med 4 barn (E)

Familien består av to voksne og fire barn i alderen 3 til 12 år. De kommer opprinnelig fra Somalia. Da de ankom landet ble de bosatt i en leilighet som de senere flyttet fra. Etter dette har de bodd en del hos venner og bekjente og har også leid en leilighet gjennom bekjentskap. Leiligheten skal nå selges og de må flytte. Faren i familien jobber i et vikariat i en industribedrift og moren i familien er ringevikar i en barnehage. Det er på dette tidspunktet våre forløp starter.

Familien henvender seg til kommunen for å få hjelp til å finne bolig. Siden de har relativ høy inntekt får de ikke kommunal bolig, men kan få en kommunal garanti for depositum i leiemarkedet. Familien søker om startlån, men får avslag på grunn av for ustabil inntekt. De fortsetter i ustabile boforhold og faren får ikke jobb etter at vikariatet går ut. Deretter følger en periode med dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Moren slutter å jobbe for å ta seg av barna og får ingen inntekt eller stønad. Familien søker om kommunal bolig og får innvilget denne, men siden begge begynner å jobbe er inntekten så høy at de må ut av den kommunale boligen. Deretter følger en periode der de igjen bor hos venner og faren blir uføretrygdet.

I forløp 2 inngår kommunen en avtale med familien om at de kan få leie en kommunal leilighet med sikte på å kjøpe den. Kommunen går til innkjøp av en leilighet som er stor nok for familien. Begge jobber og etter fem år får de startlån til kjøp av den boligen de hittil har leid. Begge beholder jobbene og trenger lite oppfølging fra kommunen.



Tabell 6.10 Klienthistorie E: Flyktningfamilie med 4 barn. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år

	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Klienthistorie E</b>					Antall					
<b>Forløp 1</b>										
Sosialhjelp til livsopphold (supplerende)	1270	pr. mnd	12	12	12	12	12			
Sykepenger	12440	pr. mnd		12						
Arbeidsavklaringspenger	14840	pr. mnd			12	12	12			
Uforetrygd	12606	pr. mnd							12	12
Dagpenger	12440	pr. mnd	12							
Sosialhjelp til betaling av bolig	6500	pr. mnd					12			
Statlig bostøtte	3500	pr. mnd					12			
Husleie leid bolig, inkl. strøm	10000	pr. mnd					12	12	12	
Kommunale administrasjonskostnader	500	pr. time	2	10						
Psykiatri kommune	500	pr. time			150	150			100	100
Arbeidsinntekt	400000	pr. år	400000	200000	200000	400000	200000	400000	200000	200000
<b>Forløp 2</b>										
Husleie leid bolig, inkl. strøm	10000	pr. mnd	12	12	12	12	12			
Kommunale administrasjonskostnader	500	pr. time	30					30		
Arbeidsinntekt	400000	pr. år	400000	400000	400000	400000	400000	400000	400000	400000

Når det gjelder arbeidsavklaringspenger gis det en minstesats på 2G og forsørgertillegg for 4 barn. I fem av de 10 årene har vi antatt at de må få supplerende sosialhjelp for å kunne ha tilstrekkelig med midler til livsopphold. Satsen som er brukt har vi beregnet til 1270 kroner per måned. I de periodene de bor i egen leid bolig har vi forutsatt at det også blir gitt sosialstønad til boligformål.

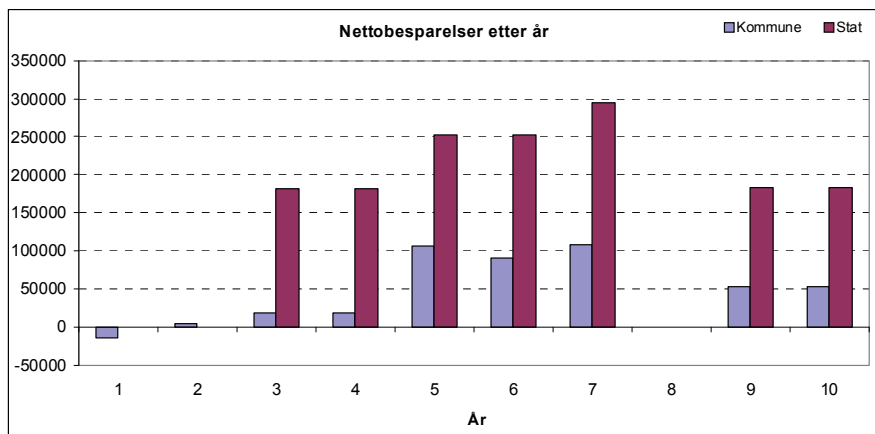
I en 30-års periode har vi antatt at forskjellen mellom forløp 1 og forløp 2 er at kun 1 av de voksne er yrkesaktiv i forløp 1, den andre mottar uføretrygd, mens i forløp 2 er begge yrkesaktive.

Tabell 6.11 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Flyktningfamilie med 4 barn". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	338337	369653
Nåverdi stat	1197959	2879670
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	2208924	4582264
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	333777	365094
Nåverdi stat	1197959	2879670
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	2208012	4581352

For kommunen vil det være økonomisk fordelaktig å gå tidlig inn med et tilbud om kommunal bolig. Dette antar vi får som følge at begge beholder jobbene sine og opprettholder en stabil inntekt gjennom hele forløpet. Dessuten vil det heller ikke være nødvendig med kommunal psykiatrisk ressursinnsats. I eksemplet har vi videre antatt svært positive effekter av små grep som å tilvise en kommunal bolig, som beboeren er i stand til å betale full leie for selv. Alt i alt er det brukt 60 timer i saksbehandlingstid hos administrasjonen i kommunen.

Figur 6.5 *Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Flyktningfamilie med 4 barn" 10-årsperiode. Fræna*



Staten sparer et betydelig beløp på den beskjedne kommunale boligsosiale innsatsen. Det dreier seg om ett års dagpenger, ett års sykepenger, to år på arbeidsavklaringsmidler og to års uføretrygd, til sammen en neddiskontert fordel over den første 10-årsperioden på 1,2 millioner kroner (Fræna).

Samfunnsøkonomisk er den kommunale innsatsen av stor betydning. Fordelen ligger først og fremst i at begge er yrkesaktive i hele perioden i motsetning til lange perioder med ulike offentlige trygdeytelser i forløp 1. Denne fordelene forsterkes om vi forlenger beregningene til en 30-årsperiode.

## 6.8 Enslig ung arbeidsløs (F)

Personen har ikke fullført ungdomsskolen på grunn av store lærevansker og har hatt sporadiske jobber. Vi starter forløpene når han er 20 år, mottar supplerende sosialhjelp og har et selvstendig boligbehov. I forløp 1 henvender familien seg til kommunen angående søknad om kommunal bolig fordi de ikke kan ha sønnen boende hjemme lenger. Kommunen oppfordrer familien til å lete etter bolig på det private markedet og han flytter til en privat leid bolig. Når han mister jobben, klarer han ikke lenger bo i egen bolig og flytter hjem. Det gjøres nye forsøk på å skaffe han bolig og

jobb, men dette fungerer kun i ett år før han igjen mister jobben og flytter tilbake til foreldrene. Han mottar sosialstønad.

Tidlig i forløp 2 foretar NAV en arbeidsevneutredning med sikte på å få ham i fast jobb. Han flytter til en privat leid bolig og jobber som ringevikar, men mister jobben og flytter hjem til foreldrene etter ett år. Nå settes han på arbeidsavklaringspenger i 3 år, flytter inn i en privat leid bolig og får booppfølging hver morgen og flere ettermiddager i uka. Han får også oppfølging av psykiatrisk sykepleier. Han kommer i jobb og tjener for mye til å få bostøtte.

Tabell 6.12 Klienthistorie F: Enslig ung arbeidsløs. Detaljert oversikt over forløp og enhetspriser de første 10 år

	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Klienthistorie F</b>										
<b>Forløp 1</b>										
Sosialhjelp til livsopphold (hjemme)	6	6	12	12	12	12	12	12	12	12
Sosialhjelp til betaling av bolig	6	8	6	6	6	6	12	6	6	6
Statlig bostøtte		4					12			
Husleie leid bolig, inkl. strøm		4					12			
Arbeidsinntekt	70000	60000				100000				
<b>Forløp 2</b>										
Sosialhjelp til livsopphold (hjemme)	6	6								
Arbeidsavklaringspenger (minst 2G)			12	12	12					
Sosialhjelp til betaling av bolig	6	12								
Statlig bostøtte		12		6	12					
Husleie leid bolig, inkl. strøm		12		6	12		12	12	12	12
Booppfølgings tjenester, ikke lovpålagte				400	400	300	300	300	300	300
Kommunale administrasjonskostnader		20	20		30					
Psykatrii kommune				60	60	60	60	60	60	60
Arbeidsinntekt	70000	60000				200000	200000	200000	200000	200000

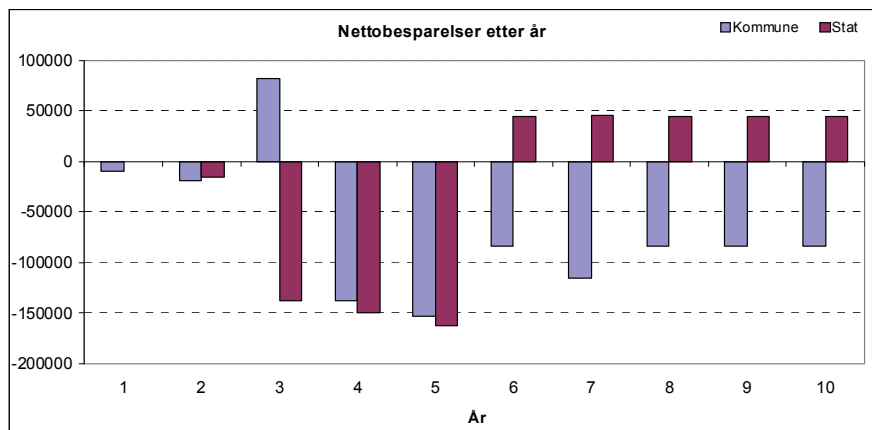
I 30-års perioden har vi antatt at forskjellen mellom forløp 1 og forløp 2 er slik: I forløp 1 får han uføretrygd med minste sats. Med egen bolig får han da bostøtte, men har også behov for supplerende sosialhjelp til boligformål. En del av husleien kan han betale selv. I forløp 2 fortsetter han å være yrkesaktiv og klarer seg på egen inntekt uten bostøtte og supplerende sosialhjelp.

Tabell 6.13 *Nåverdi over 10 og 30 år av fordelene knyttet til kommunal boligpolitikk ovenfor "Enslig ung arbeidsløs". Kroner*

	10 år	30 år
<i>Fræna</i>		
Nåverdi kommune	-529387	-223196
Nåverdi stat	-236328	1528286
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	-208970	2249372
<i>Porsgrunn</i>		
Nåverdi kommune	-540850	-251185
Nåverdi stat	-236328	1528286
Nåverdi samfunnsøkonomisk analyse	-211262	2243774

For kommunen vil det å bidra med omfattende booppfølgingstjenester og psykiatrisk hjelp for å få personen inn i egen bolig og jobb belaste den kommunale økonomien. Selv om han har krav på en del sosialhjelp også når han bor hjemme i forløp 1, vil kommunen ha en negativ nåverdi på rundt 530 000 kroner de første 10 årene (Fræna).

Figur 6.6 *Budsjettmessige effekter for kommune og stat av boligpolitiske tiltak ovenfor "Enslig ung arbeidsløs" 10-årsperiode. Fråna*



Sammenlignet med forløp 1 må også staten ut med mer penger i forløp 2. Dette dreier seg om 3 år med arbeidsavklaringspenger, som ikke veies opp mot større innbetalt skatt ved større tilknytning til arbeidsmarkedet.

Selv om yrkesdeltakelsen er høyere i forløp 2 enn i forløp 1, vil de omfattende booppfølgingstjenestene gi et negativt samfunnsøkonomisk resultat. Ved å trekke inn personens individuelle nytte av å fungere i egen bolig og jobb vil regnestykket kunne endres.

Under de antakelsene vi har gjort i 30-års perioden, vil fordelene av yrkesdeltakelse i stedet for sosialhjelp gi et positivt samfunnsøkonomisk resultat. For kommunen er ikke virkningen av å forlenge beregningsperioden stor. Fortsatt viser beregningene en negativ nåverdi. For staten derimot vil de skattemessige effektene av yrkesdeltakelse i stedet for uføretrygd samlet sett bli positive i et langsiktig perspektiv.

## 6.9 Oppsummering av beregningene

Beregningene som er gjort for de seks klienthistoriene viser til dels svært ulike effekter for kommunenes økonomi. Noen av eksemplene er lønnsomme både for kommunale og statlige budsjetter og samtidig også samfunnsøkonomisk lønnsomme. Men vi har også vist eksempler på at tiltak ovenfor vanskeligstilte

verken lønner seg for kommune, stat eller er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Siden vi ikke har gjort noen forsøk på å kvantifisere de individuelle nyttevirkningene i den samfunnsøkonomiske analysen, kan resultatet av beregningen i enkelte tilfeller snu fra negativt til positivt dersom den individuelle nytten inkluderes.

I mange av beregningene er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten betydelig større enn de samlede virkningene på kommunens og statens budsjetter.

I Tabell 6.14 gir vi en oversikt over beregningene for alle husholdene. Positivt fortegn står for budsjettmessig overskudd eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mens negativt fortegn betyr at det ikke "lønner" seg for stat og kommune, ei heller at de boligsosiale tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Både resultater fra kortsiktige og langsiktige beregninger vises.

Tabell 6.14 *Kommunaløkonomisk, statlig og samfunnsøkonomisk lønnsomhet som følge av aktiv boligsosial politikk for ulike klienthistorier.*

	Kommune		Stat		Samfunnsøk.	
	10 år	30 år	10 år	30 år	10 år	30 år
A:Enslig mor med 2 barn	+	+	+	+	+	+
B:Ung rusmisbruker med barnevernshistorie	÷	÷	+	÷	÷	÷
C:Enslig skilt mann med alkoholproblemer	+	+	+	+	+	+
D:Enslig rusavhengig forsørger	÷	÷	+	+	+	+
E:Flyktningfamilie med 4 barn	+	+	+	+	+	+
F:Enslig ung arbeidsløs	÷	÷	÷	+	÷	+

I tabellen vises eksempler på at tiltakene virker negativt på kommunale budsjetter og heller ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men at staten budsjettmessig kan ha en økonomisk fordel av at tiltakene gjennomføres (klienthistorie B, 10 år



perspektiv, ung rusmisbruker med barnevernshistorie). Andre eksempler viser at boligsosiale tiltak ikke lønner seg for kommunen, men at tiltakene sparer staten for penger og er samfunnsmessig lønnsomme (klienthistorie D, enslig rusavhengig forsørger og klienthistorie og F, enslig ung arbeidsløs - når vi bruker 30 års beregningsperiode).

I det siste eksemplet, en enslig ung arbeidsløs, viser tabellen at resultatet for den samfunnsøkonomiske beregningen endrer seg når tidshorisonten utvides fra 10 til 30 år. I tilfellet med klienthistorie B, ung rusmisbruker med barnevernshistorie, snur resultatet seg for staten fra positivt i en ti års periode til negativt for 30 års perioden, fordi vi har antatt at personen i forløp 1 mottar sosialhjelp fra kommunen, mens personen i forløp 2 mottar uføretrygd, som er en statlig ytelse.

Ser vi på alle beregningene over en 30 års periode, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt for kommunen å sette inn tiltak for fem av våre seks husholdninger. For kommunen er det bare tre av seks, eller halvparten, det ”lønner” seg å hjelpe.

Med de antatte forutsetningene for beregningene er forskjellen mellom kommunene svært liten. Avvikene skyldes små forskjeller i husleienivå og dermed små forskjeller i hvor mye som blir gitt i sosialhjelp til boligformål. Dersom støttebehovet antas å være mindre i forløp 2 enn i forløp 1, er det Fræna som sparer mest på reduksjonen, siden støttenivået der er høyest.

Dersom vi i stedet for våre marginalbetraktninger, ser på kommunens totale utbetalinger til sosialhjelp til boligformål, vil Fræna ha høyere kostnader til denne posten enn Porsgrunn.

Det er også viktig å understreke at vi har gjort en antakelse om at driften av de kommunale utleieboligene går i balanse, forutsatt at også sosialhjelp til boligformål inngår på inntektssiden. Dette innebærer at det ikke gis kommunale tilskudd til driften av de kommunale utleieboligene.

---

## 7 Konklusjoner

### 7.1 Om prosjektet

Formålet med prosjektet var å identifisere økonomiske effekter av boligpolitiske tiltak både for enkeltpersoner, kommuner og for samfunnet som sådan. Et annet mål skulle være å utvikle beregningsmodeller på det boligpolitiske området som kunne være nyttige for kommuner i planleggingsøyemed.

Våre overordnede problemstillinger for undersøkelsen, slik Husbanken formulerte dem i konkurransegrunnlaget, var disse:

- Er det mulig å identifisere samfunnsøkonomiske effekter av boligpolitiske valg og tiltak?
- Er det mulig å konstruere et samfunnsregnskap innenfor den kommunale boligpolitikken?

NIBR understreket kompleksiteten på feltet og framholdt at et viktig resultat av prosjektet skulle være en avklaring av begrepsbruk i slike analyser. Videre skulle prosjektet ta sikte på å modellere sannsynlige sammenhenger mellom tiltak og effekter. Dette skulle igjen komme til nytte i kommunenes vurderinger av innsatsen i det boligsosiale arbeidet.

I gjennomføringen av prosjektet og gjennom presentasjonen av resultatene har vi fokusert på de økonomiske effektene av ulike boligpolitiske tiltak ovenfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Indirekte har vi også vist hva slags individuelle konsekvenser tiltakene har hatt for våre seks valgte husholdningstyper. I de samfunnsøkonomiske analysene har vi imidlertid ikke gjort noen forsøk på å kvantifisere slike virkninger av tiltakene.

## 7.2 Den metodiske tilnærmingen

Gjennom litteraturstudier fant vi ikke norske studier på boligfeltet som var direkte anvendbare for vårt formål. Det er imidlertid gjennomført utenlandske studier på bostedsløse og studier på andre felt som vi har hentet inspirasjon fra, og som har vært viktig for valg av metode i dette prosjektet.

I en studie av tiltak for å redusere frafallet i videregående skole pekes det på at forebyggende tiltak tidlig i livet kan forbygge frafall i videregående skole (Rasmussen m.fl. 2010). Også når det gjelder historier om hushold som melder seg med problemer på boligmarkedet, kunne det tenkes at tiltak tidligere i livet ville ha virket forebyggende slik at de ikke hadde kommet i en situasjon som vanskeligstilte.

I dette prosjekt har vi vært mindre opptatt av å gjennomgå årsakene til at en person eller et hushold er kommet i den posisjonen at de er vanskeligstilte på boligmarkedet. Fokuset i vårt prosjekt har vært de ulike forløp som disse personene kan antas å ha fremover i livet, betinget av om det settes inn boligsosiale tiltak, eventuelt i kombinasjon med andre tiltak for å avhjelpe situasjonen.

Ideelt sett bør slike analyser som vi har foretatt være basert på individdata, der individene ble fulgt fra de boligpolitiske tiltakene ble satt i gang til effektene av dem var uttømt. Slike data var ikke tilgjengelige og tidsrammen for prosjektet avgrenset muligheten for å følge klienter gjennom en lengre periode. En slik metodisk tilnærming forutsetter en kontrollgruppe, som ikke får noen spesiell form for innsats.

Vårt metodiske grep har vært å samarbeide tett med to utvalgte kommuner og gi dem økonomiske ressurser for å kunne være med på å konstruere seks realistiske eksempler på vanskeligstilte hushold i boligmarkedet. Hver av disse husholdningene har vi beskrevet i to alternative forløp over en tiårs periode, ett forløp med minimal boligpolitisk innsats, der kun lovregulerte minstekrav er oppfylt. I det alternative forløpet har vi satt inn ulike typer boligsosiale tiltak, som ikke nødvendigvis er lovpålagte.

Hovedutfordringen med en slik metodisk tilnærming har vært de atferdsmessige endringene vi har tillagt våre eksempelhushold som

følge av at de blant annet er gitt et bedre boligtilbud, ofte med booppfølgingstjenester. I dette prosjektet har vi i samarbeid med Fræna og Porsgrunn kommune foretatt en beregning av de økonomiske konsekvensene for kommune, stat og samfunn basert på realistiske, men konstruerte klienthistorier. De antakelsene vi har gjort i samråd med kommunene bestemmer langt på vei de resultatene vi får. Usikkerheten knyttet til denne typen konstruerte historier er at den enkelte historie ikke er empirisk etterprøvable. Vi vet ikke om det i eksemplet A eller i eksemplet B ville gått som vi forutsetter. Selv om vi vet at boligsosiale tiltak har effekt og andre former for sosialt arbeid, helsetjenester osv. generelt har positiv betydning for mottakerne av tjenestene, er det i alle klienthistorier individuelle elementer som tilsier at det som virker for én person ikke gir like mye uttelling for en annen person.

Særlig er beregningene vi gjør følsomme for de valgene vi gjør med hensyn til om framtidig inntektssikring skjer gjennom kommunale eller statlige midler og hvorvidt gode boligløsninger etter hvert medfører yrkesaktivitet, mindre behov for rus- og psykiatribehandling samt mindre kriminalitet. Vi kan heller ikke med sikkerhet predikere utfallet i det skisserte forløpet med minimumsinnsats.

I de fleste eksemplene har vi antatt positive effekter, med bakgrunn i samarbeidskommunenes erfaringer og forskningsbasert kunnskap. Men vi mangler et større empirisk grunnlag for å anta at tiltakene faktisk har slike positive effekter som vi har antatt. Derfor må våre beregninger heller betraktes som eksempler.

Det kan hevdes at det ikke er boligtiltakene i seg selv som utløser endringene i en persons livsløp, men at bolig ofte er en forutsetning for at kommunen eller staten skal lykkes med de andre tiltakene som er nødvendig for å få til en endring i en person eller en husholdnings livssituasjon.

Det framheves ofte at bolig sammen med arbeid og helse er et grunnleggende element i velferdsstaten. Bolig er avgjørende for god integrering i arbeidslivet, for god rehabilitering fra for eksempel psykiatri, fengsel og rus og avgjørende for deltakelse i sosialt liv. Det å bo trygt og godt er en avgjørende forutsetning for at et menneske skal kunne mobilisere ressurser til aktiv deltakelse i samfunnslivet. I kapittel 1 argumenterer vi for at bolig, å ha et sted som er ens eget og som både beskytter mot vær og vind, er et gode

i seg selv. Men det betyr ikke at det isolert sett lønner seg i kroner og øre for kommunene å hjelpe vanskeligstilte personer inn i egen bolig.

### 7.3 Lønner det seg?

#### **Lønnsomhet og et bedre liv**

Et sentralt etisk spørsmål knyttet til den typen beregninger vi har foretatt i denne rapporten er de individuelle behovene for hjelp og støtte versus lønnsomhetsbegrepet. Skal boligsosialt arbeid ”lønne seg” for kommune og stat, eventuelt også være samfunnsøkonomisk lønnsomt? Selv om vi i denne rapporten viser eksempler på boligsosiale tiltak som ikke er lønnsomme, gir lovverket alle rett til visse tjenester, til dels også knyttet til boligen. Også bostedsløse har rett til slike tjenester. En utfordring i kommunene har vært å nå fram til bostedsløse med relevante tjenester. Det har samtidig likevel vært viktig å få frem i hvilke situasjoner kommunen kan hjelpe enkeltindivider samtidig som det også er lønnsomt for kommunen.

#### **Kostnadseffektivitet og tiltak som virker**

I diskusjonen om lønnsomhet for kommunen kan det være et poeng å skille mellom kostnadseffektive betraktninger og betraktninger som ofte kan innebære visse satsinger i en tidlig fase, men der belønningen eller innsparingen først skjer senere, og at det hefter en viss usikkerhet rundt den framtidige innsparingen.

Et vanlig eksempel på kostnadseffektive betraktninger, der ressursbruken endres fra én type tiltak til en annen type tiltak, vil være tilbud av midlertidige boligløsninger framfor mer permanente boligløsninger.

Når vi bruker en døgnpris på 900 kroner for et midlertidig botilbud, kan det lett argumenteres for at det vil være billigere for en kommune å betale husleien i en kommunal bolig eller husleien på det private leiemarkedet. Kommunen har imidlertid bruk for et visst omfang av midlertidige botilbud, men utfordringen vil være knyttet til hvor lang varighet slike botilbudet har for det enkelte hushold.

Av mange grunner er eierlinjen valgt i norsk boligpolitikk. Malvik kommune har for eksempel tydelig valgt å prioritere eieretablering framfor å utvide tilbudet av kommunalt eide boliger (Malvik kommune 2010). Kommunen sier, sitat;

Når innbyggerne settes i stand til å eie sin egen bolig, gir dette gode sosiale ringvirkninger. Det påvirker livskvaliteten til den enkelte, dens familie og omgivelser. Samtidig kan vi tilby de kommunale boligene til de som har behov for det. Vi mener dette er god samfunnsøkonomi.

For den enkelte kan det for eksempel være økonomisk gunstigere å kjøpe en bolig enn å leie den samme boligen som følge av de skattemessige fordelene som er knyttet til å eie en bolig i Norge. Samtidig vil det å eie en bolig medføre ulike former for ”tvangssparing”, noe som gjør at de løpende boutgiftene kan bli større ved å eie enn ved å leie, spesielt de første årene etter et boligkjøp. Spareelementene utgjør dels nedbetalinger på lån som er tatt opp for å kjøpe boligen og dels inflasjonskomponenten av nominelle rentebetalinger (Barlindhaug og Astrup 2010). Så lenge husholdet er i stand til å betale boutgiftene enten de leier eller eier, har ikke skifte fra leie til eie noen økonomiske konsekvenser for kommunen<sup>12</sup>.

Det er når en trekker inn atferdsendringer i eksemplene at resultatene blir mer usikre. Vil for eksempel rådgivning og booppfølgingstjenester forebygge utkastelse fra et leieforhold? I hvilken grad påvirker en trygg bosituasjon tilknytningen til arbeidslivet? Kommunenes erfaringer samt tidligere studier og evalueringer av boligsosiale tiltak i vid betydning viser imidlertid at mange tiltak gir resultater for klientene.

### **Hva viser beregningene?**

Med utgangspunkt i beregningene kan det stilles spørsmål om hvilke boligsosiale tiltak som synes å ha størst effekt på kommuneøkonomien. Fokuset rettes først og fremst mot kommunen som beslutningstaker. Hvilke grupper synes det mest fordelaktig for kommunen å sette inn tiltak ovenfor? Og hvilke

---

<sup>12</sup> Det måtte i så fall være bortfall av skatteinntekter som følge av at eier kan trekke renteutgifter fra inntekt før skatt.

grupper vil det være kommunaløkonomisk lite lønnsomt å sette inn tiltak ovenfor?

Vi har i dette prosjektet valgt ”eksempelhushold” med behov for innsats fra flere ulike etater og tjenester. Fokuset på behovet for tverretattlig innsats og samordning mellom tjenester i den boligsosiale politikken (og på andre områder) er styrket både på statlig og kommunalt nivå de senere årene. Mange klienter med behov for tjenester og hjelp fra flere instanser krever mest ressurser og er ofte vanskelig å hjelpe. Ikke desto mindre har fokuset på disse gruppene økt i den boligsosiale politikken. Disse gruppene kan ta en relativt stor andel av kommunenes ressursbruk.

Et hovedtrekk fra analysene, og som for så vidt ikke er et nytt bidrag fra dette prosjektet, er den svært stor samfunnsøkonomiske betydningen det har at en person er sysselsatt i motsetning til å være avhengig av offentlige velferdsordninger. Det underbygges av at det kontinuerlig pågår et arbeid i Norge for finne fram til ordninger som styrker den såkalte arbeidslinjen.

### **Dilemmaer og insentivstruktur**

Nivå og omfang av kommunale og statlige ytelser er til dels lovregulert og gjelder alle. Så kan en spørre om det bør ytes tjenester utover minstekravene i lovverket. Eksempelene viser at kommuneøkonomien kan lide som følge av en slik prioritering, og at ekstrakostnadene kan være så store at de langt overgår den antatte positive virkningen på individenes livssituasjon.

Hva skal kommunen gjøre i slike tilfeller? Det grunnleggende utgangspunktet må være å oppfylle lovverket og sikre at minimumskravet til de kommunale tjenestene er oppfylt. Kommunene vil gjennom våre eksempler kunne få større bevissthet omkring hvilke grupper det ikke ”lønner seg” for kommunen å hjelpe utover de lovbestemte kravene. Dette kan virke negativt og stigmatiserende for visse grupper, noe som øker behovet for å synliggjøre de rettighetene disse gruppene har til å motta kommunale tjenester. Fylkesmannen som kommunenes kontrollinstans bør kanskje ha et sterkt fokus nettopp på disse gruppene.

Beregningene kan også danne grunnlag for å diskutere insentivstrukturen som følger av de ulike kommunal- og statlige velferdsordningene. Vi har for eksempel vist at lite lønnsomme

---

tiltak for kommunen både gir store statlige innsparinger og er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

### **Framtidig forskning**

For å kunne trekke mer generelle konklusjoner om problemstillingene i dette prosjektet er det behov for et større datamateriale. Framtidig forskning innenfor de økonomiske effektene av det boligsosiale arbeidet kunne ha ambisjoner om å følge et stort antall personer som får og ikke får et boligsosialt tiltak. Gjennom registeropplysninger der individer følges over flere år kan ulike framtidig karrierer kartlegges. En kunne dermed teste ut ulike hypoteser knyttet til effekter av boligsosiale tiltak. En forutsetning for slike analyser vil være at aktuelle personer ble registrert med ulike boligtiltak i løpet av en viss historisk periode, og at slike opplysninger kunne koples sammen med sentrale variabler fra offentlige registre.

Innen andre felt er det allerede foretatt ulike former for effektstudier basert på registerdata. Da kan en på grunnlag av analyser i større grad operere med sannsynligheter for ulike utfall av tiltak som blir satt inn. Et eksempel på slike studier er sannsynligheter for yrkesdeltakelse som følge av at ulike arbeidsmarkedsrettede tiltak settes inn. Disse sannsynlighetene baseres på studier av en større populasjon, enten gjennom registerdata der de aktuelle kan følges over en lenger periode eller at en har tilgang til tidsseriedata for en gruppe personer som er gjenstand for et tiltak, og der en samtidig kan følge en kontrollgruppe som ikke har fått tiltakene.

Seleksjonsproblematikken mellom de som blir utsatt for et virkemiddel og dem som er i kontrollgruppen vil alltid være en utfordring i slike undersøkelser. En mulig tilnærming kunne være å følge personer i kommuner med omfattende boligsosiale tiltak og sammenligne disse med personer i kommuner med en lav boligsosial innsats.



# Litteratur

Anderson, I. (2004) "Housing, homelessness and the welfare state in the UK", i *European Journal of Housing Policy* 4(3) pp. 369-380

Annaniassen, E. (2006) "Norge – det socialdeokratiske ägarlandet", in Bengtsson, B. (red) *Varfor så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö, Egalite

Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2009) *Fra leie til eie - eller delt eierskap*. NIBR-notat 2009:115

Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2010) "Promoting home ownership through demand-side targeted measures". I Doling, John, Marja Elsinga og Richard Ronald (red). *Home ownership. Getting in, getting from, getting out*. Part III. Housing and urban policy studies 34. Delft University press

Berg, John E. & Steinar Andersen (1992) "Drug addict rehabilitation: a burden on society?". *International Journal of Rehabilitation Research*, 15: 301-309.

Christensen, T., P. Lægreid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget

Culhane, Dennis P., Stephen Metraux & Trevor Hadley (2002) "Public Service Reductions Associated with Placement of Homeless Persons with Severe Mental Illness in Supportive Housing". *Housing Policy Debate*, 13/1: 107- 163.

Culhane, Dennis (2008) "Service Histories and Costs of Homelessness", i *European Journal of Homelessness*, Vol 2 2008, pp. 97-114

- Dyb, Evelyn (2004) *Council housing in Norway – can you get in, can you get out?* Paper til ENHR-konferanse i Cambridge, 2-6 juli 2004
- Dyb, Evelyn, Liv Johanne Solheim og Siri Ytrehus (2004) *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstrakt forlag
- Dyb, Evelyn, Ingar Brattbakk, Klaus Bergander og Janne Helgesen (2006) *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk 2006
- Dyb, Evelyn og Trine Monica Myrvold (2009) *Omsorgsboliger for psykisk syke: Evaluering av Husbankens arbeid*. NIBR-rapport 2009:25
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2009) *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2010) *Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte – en forstudie av iverksetting*. NIBR-rapport 2010:18
- Dyb, Evelyn, Marit Helgesen og Katja Johannessen (2008) *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15
- Dyb, Evelyn (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*, Byggforsk skriftserie 7-2005
- Edgar, B og H. Meert (2004) *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, Brussels: FEANTSA [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)
- Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Lars Westli og Tao Zhang (2004) *Veier inn i, rundt i, og ut av sosialhjelpssystemet*. Frisch senteret Rapport 6/2004.
- FFO (2010) *Det norske velferdseventyret. Fra institusjonstilværelse til selvstendig liv i eget hjem*. August 2010. Internt notat
- Finansdepartementet (2005) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

- Flatau, Paul m.fl. (2006) *The effectiveness and cost-effectiveness of homelessness prevention and assisting programs*, AHURI – Australian Housing and Urban research Institute
- Flåto, Maja og Katja Johannessen (2010) ”Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The Concept of Harvesting Economy”, *European Journal of Homelessness*, nr. 4, s. 89-109.
- Kriminalomsorgen/Husbanken region øst (2009) *Fra fengsel til bolig. Erfaringer fra bosetting av gjengangere.*
- Grønn, E. (1991) *Nyttekostnadsanalyse*. Bedriftsøkonomenes forlag, Oslo.
- Gulbrandsen, Lars og Thorbjørn Hansen (2010) *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001-2005*. NOVA-rapport 4/2010.
- Hansen, Thorbjørn og Pär Åhren (1992) *Vanskeligstilte boligsøkere*. KS-forskning og Norges byggforskningsinstitutt
- Husbanken (2010) *Veileder for boligtilskudd til utleieboliger*. HB 8.B.20 26.05.2010 (Foreløpig utgave)
- Jess, Kari (2005) *Att räkna med nytta - Samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete*. Stockholms universitet, institution för socialt arbete
- Jensen, Hanne Cecilie, Nina Jentoft og Torunn S. Olsen (2009) *Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker*. Universitetet i Agder og Agderforskning. Fou rapport nr. 9/2009
- Jones, Kristine, Paul W. Colson, Mark C. Holter, Shang Lin, Elie Valencia, Ezra Susser & Richard Jed Wyatt (2003.) *Cost-Effectiveness of Critical Time Intervention to Reduce Homelessness Among Persons With Mental Illness*.
- Kommunal og regionaldepartementet (2008) *St. prop nr. 1 (2008 – 2009)*.

- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/2008
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Nyborg, Karine (2002) *Miljø og nytte-kostnadsanalyse. Noen prinsipielle vurderinger*. Rapport 5/2002, Frischsenteret.
- Nyström, Siv, Kari Jess og Haluk Soydan (2002) *Med arbete som innsats. Klienteffekster och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. Stockholm: Socialtyrelsen.
- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/2008
- Malvik kommune (2010) *Bostedsløshet og boligpolitikk i Malvik kommune*. Nettutgave:  
[http://issuu.com/reklamehusetstjoerdal/docs/malvik\\_kommune\\_-\\_husbanken/1?mode=a\\_p](http://issuu.com/reklamehusetstjoerdal/docs/malvik_kommune_-_husbanken/1?mode=a_p)
- McNaughton, C. C. og T. Sanders (2007) "Housing and Transitional Phases out of 'Disordered' Lives: The Case of Leaving Homelessness and Street Sex Work", *Housing Studies* 22(6), s.885–900.
- Medby, Per, Jon Christophersen, Karine Denizou og Dag Fjeld Edvardsen (2006) *Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming*. Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk.
- Medby, Per, Jon Christophersen, Karine Denizou og Hege Marie Edvardsen (2007) *Kostnader og virkninger ved universell utforming – bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF 2007.
- Meland kommune (2009) *Rapport fra Sjølvbyggjarprosjektet for ungdom i Meland kommune 2004-2008. Et nasjonalt pilotprosjekt finansiert av Husbanken Region vest og Meland kommune*.
- Oslo kommune (2009) *Gode bus for skjeve liv... i Schandorffsgate 4*. Rapport. Bydel St. Hanshaugen

- Rasmussen, Ingeborg, Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal og Steinar Strøm (2010) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse AS. Rapport nr. 2010/07
- Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*
- Sahlin, I. (2004) ”Central State and Homelessness Policies in Sweden: New Ways of Governing”, i *European Journal of Housing Policy* (4)3, 345-367
- Skog Hansen, Inger Lise, Heidi Gautun, Åsmund Langsether og Hans Christian Sandlie (2007) *Ikke bare et sted å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38
- Snow, D. A. and Anderson, L. (1993) *Down on Their Luck. A Study of Homeless Street People*. Berkeley, CA: University of California Press.
- SSB (2008) *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2007*. Rapport 2008/19
- St. meld. nr. 34 (1988-1989) *Boligpolitikk for 90-årene*
- St. meld. nr. 49 (1997-1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*
- St. meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St. meld nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- St. meld. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*
- Tsembris, S. (2004) ”Housing First, Consumer Choice and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnoses”, i *American Journal of Public Health*, Vol. 94, No 4, pp. 225-241
- Ytrehus, Siri, Hans Christian Sandlie og Anna Skårberg (2007) *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:07

Ytrehus, Siri, Inger Lise Hansen og Hans Christian Sandlie (2008)  
*På rett vei. Evaluering av prosjektet bostedsløse to år etter*, Fafo-  
rapport 2008:6