



Vestfold
og Telemark
revisjon

Boligsosialt arbeid

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Bakgrunn.....	7
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier.....	8
1.4. Avgrensning.....	8
1.5. Metode og kvalitetssikring	9
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	9
2. Kommunale boliger	10
2.1. Oversikt over boliger som kommunen disponerer	10
2.2. Samarbeid med private aktører.....	11
2.3. Kommunale boliger som er ledig, utleid eller ikke tilgjengelig	11
3. Forankring i planverk	12
3.1. Revisjonskriterier	12
3.2. Mål og utfordringer i det boligsosiale arbeidet – data	13
3.3. Revisors vurdering.....	18
3.4. Oppfølging av boligsosial handlingsplan – data	18
3.5. Revisors vurdering.....	22
4. Organisering	23
4.1. Revisjonskriterier	23
4.2. Klar og tydelig fordeling av ansvar og myndighet – data	24
4.3. Revisors vurdering.....	32
4.4. Samarbeid og helhetlig innsats – data.....	33
4.5. Revisors vurdering.....	40
5. Rapportering, evaluering og justering	41
5.1. Revisjonskriterium	41
5.2. System for å rapportere, evaluere og justere – data	41
5.3. Revisors vurdering.....	45
6. Tiltak for brukermedvirkning på systemnivå.....	47
6.1. Revisjonskriterium	47
6.2. Brukermedvirkning på systemnivå – data	48
6.3. Revisors vurdering.....	50

7. Konklusjoner og anbefalinger	52
7.1. Konklusjoner	52
7.2. Anbefalinger	52
Litteratur og kildereferanser	54
Vedlegg	55
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	55
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	56
Vedlegg 3: Administrative organisasjonskart	59

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens boligsosiale arbeid. Våre undersøkelser tyder på at Skien kommune i hovedsak har lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid. Samtidig ser vi enkelte mangler og noen områder som med fordel kan videreutvikles.

Forankring i planverk

Kommunen har mål for det boligsosiale arbeidet og disse er nedfelt i Boligsosial handlingsplan 2023-2027. Handlingsplanens mål er i all hovedsak i tråd med nasjonale føringer og med overordnede styringsdokumenter vedtatt i kommunen.

Høsten 2025 er kommunen halvveis i gjennomføringen av den boligsosiale handlingsplanen. Arbeidet med gjennomføring av tiltakene foregår i all hovedsak innenfor de enkelte tjenesteområdene, selv om målene i handlingsplanen har et tverrsektorielt perspektiv. Kommunen har faste tverrsektorielle samarbeid for det boligsosiale arbeidet, men de arbeider primært med framskaffelse og tildeling av kommunale boliger. Kommunen har med andre ord ingen tverrsektorielle arenaer for å samarbeide om å nå målene i handlingsplanen. Det gir risiko for manglende måloppnåelse.

Organisering

Et godt boligsosialt arbeid er tverrfaglig, og forutsetter både en klar og tydelig arbeidsfordeling og faste arenaer for samarbeid mellom flere kommunale tjenesteområder. Skien kommune har tiltak både for arbeidsdeling og samarbeid. Vi finner likevel enkelte forbedringspunkter. Eksempelvis:

Kommunen har et gjennomgående delegeringsreglement som i stor grad bidrar til å klargjøre fordeling av ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet. Samtidig ser vi at leder og ansatte i Tjenestekontoret mangler delegert myndighet til å fatte vedtak, til tross for at de tildeler alle søkbare helse- og omsorgstjenester i kommunen.

Kommunen har en egen forskrift for tildeling av kommunal bolig. Forskriften klargjør hvem som er i målgruppen og kriterier for tildeling av slike boliger, etter boligsosialloven. Det står at kommunale boliger skal tildeles av Boligtildelingsutvalget. Kommunale forskrifter vil vanligvis være prinsipielle vedtak, og skal dermed fastsettes av kommunestyret. Organisatorisk sett virker det lite fleksibelt å fastsette i forskriftsform hvem i administrasjonen som skal forvalte bestemte rettigheter og plikter overfor innbyggerne.

Kommunen har tiltak for å sikre tverrsektorielt samarbeid i det boligsosiale arbeidet. Samarbeidet omfatter både faste møtearenaer og faste kontaktpersoner. De tverrsektorielle samarbeidene som er etablert, er utformet for å løse konkrete saker. Dette er viktig, men utformingen gir lite rom til å vurdere på mer overordnet nivå hvordan ulike deler av samarbeidet fungerer.

Rapportering, evaluering og justering

Kommunen har et fastlagt system for rapportering. Rapporteringen gir folkevalgte informasjon om administrasjonens arbeid med enkelttiltak i det boligsosiale arbeidet. For å få en mer helhetlig oversikt, må en lese rapporteringen fra alle tjenesteområdene som har ansvar for dette arbeidet.

Revisor ser at det er gode grunner til at rapporteringen blir slik, men vil samtidig peke på at administrasjonen ikke får synliggjort hvor tverrsektorielt det boligsosiale arbeidet er, eller hvilke utfordringer en står overfor i dette tverrsektorielle samarbeidet.

Høsten 2025 er kommunen halvveis i gjennomføringen av Boligsosial handlingsplan 2023-2207. Tiltakene og målene i handlingsplanen er ikke evaluert eller justert, men flere revisjonen har intervjuet, sier at dette vil bli gjort når handlingsplanperioden nærmer seg slutten. Etter revisors vurdering bør en slik evaluering både omfatte om tiltakene er gjennomført og om gjennomføringen har bidratt til måloppnåelse.

Brukermedvirkning på systemnivå

Kommunen har flere tiltak for å sikre at rådgivende organer som Eldrerådet, Ungdomsrådet, Flyktningsrådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse får uttale seg om saker som gjelder dem.

Ett viktig tiltak er at de rådgivende organene gis anledning til å uttale seg i saker som senere skal behandles i faste utvalg. Vår gjennomgang tyder imidlertid på at de rådgivende organene behandler utvalgenes sakslister kun få dager før møtene i utvalgene. Det gir risiko for at utvalgenes medlemmer får liten tid til å vurdere de rådgivende organenes uttalelser, og kan begrense de rådgivende organenes muligheter til å påvirke utfallet av sakene.

Flere kommunale tjenesteområder med ansvar for det boligsosiale arbeidet har tiltak for å sikre brukermedvirkning ved planlegging og utforming av tjenestetilbud. Imidlertid er det vanskelig å se at brukermedvirkning inngår i arbeidet med å framskaffe egnede kommunale boliger.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at ledere og ansatte i Tjenestekontoret er delegert myndighet i samsvar med sine oppgaver
- vurdere om det er hensiktsmessig at arbeidet i Boligtildelingsutvalget er regulert i forskrifts form
- gi rådgivende organer anledning til å uttale seg om saker som skal behandles i faste utvalg i god tid før utvalgsmøtene.
- vurdere om kommunens tiltak for brukermedvirkning på systemnivå ivaretar alle sentrale deler av det boligsosiale arbeidet

- evaluere om tiltakene i Boligsosial handlingsplan 2023-2027 bidrar til å nå målene i handlingsplanen
- vurdere om det er behov for en felles arena i kommunen for å drøfte boligsosiale spørsmål i en større sammenheng

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 22/25.

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

1.2. Bakgrunn

En egnet bolig i trygge omgivelser er et grunnleggende velferdsgode. Å være bostedsløs eller å bo dårlig, gjør det vanskelig å ta imot helse- og velferdstjenester, gjennomføre utdanning eller delta i arbeidslivet. Det kan også vanskeliggjøre integrering og deltakelse. For barn og unge kan det å vokse opp i utrygge bomiljøer, i boliger som er i dårlig forfatning, eller det å oppleve hyppig skifte av bolig, nærmiljø eller skole, innebærer en helserisiko.¹

Et godt boligsosialt arbeid krever en tverrsektoriell og tverrfaglig innsats. Bosetting av vanskeligstilte handler om arealplanlegging og nærmiljøtiltak, tilstrekkelig antall egnede boliger, forsvarlige og tilgjengelige tjenester, oppfølging i bolig, og mulighet for aktiviteter og arbeid for å kunne delta aktivt i samfunnet.

Boligsosialloven gir en tydelig rettslig forankring av kommunens boligsosiale ansvar. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke kan ivareta sine interesser i det private boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig, jf. boligsosialloven § 4. Årsakene til at en er vanskeligstilt kan være økonomiske, sosiale, helse- og omsorgsmessige eller en kombinasjon av dette.² Det er likevel ikke årsaken til at en person er vanskeligstilt, men behovet som avgjør om kommunen har ansvar for å sikre vedkommende en forsvarlig bolig.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en bestemt gruppe i samfunnet, men et begrep som brukes om personer og familier som sliter med å dekke boligbehovene sine. De befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- er uten bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø³

¹ Kilde: Helsedirektoratets nettsider

² Kilde: Prop 132 L (2022-2023) Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet.

³ Kilde: Alle trenger et trygt hjem – nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)

I Skien kommune er det boligsosiale arbeidet fordelt på flere kommunalområder og tjenesteområder. Vi har derfor tatt med en oversikt over kommunens administrative organisering i vedlegg 3.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

Har kommunen lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid?

Vi har sett nærmere på om det boligsosiale arbeidet

- er godt forankret i planverk
- er organisert slik at det sikrer
 - en klar og tydelig fordeling av ansvar og myndighet, og
 - tilstrekkelig samarbeid og samordning,
- rapporteres på til folkevalgt nivå,
- evalueres og justeres,
- har tiltak for å sikre brukermedvirkning på systemnivå

Revisjonskriteriene⁴ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, boligsosialtoven, sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og lovforarbeider, kommunalt planverk og nasjonale strategier for det sosiale boligpolitikken.⁵

Revisjonskriteriene framgår under de enkelte kapitlene i rapporten som omhandler delene i problemstillingen.

1.4. Avgrensning

Vi undersøker tiltak kommunen har i det boligsosiale arbeidet, men vi vurderer ikke kvaliteten på f.eks. biveiledningen kommunen gir til den enkelte, kvaliteten på det midlertidige botilbudet som gis av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) eller på boligbistanden som gis av Barnevernet, Helse og velferd eller Kvalifiserings- og integreringsenheten (KIE).

Flere av kommunens tiltak i det boligsosiale arbeidet er søknadspliktige, og kommunens tildeling er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vi har undersøkt om kommunen har sørget for riktig delegering, men ikke andre saksbehandlingskrav.

I Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier *Like muligheter i oppveksten 2020-2023*, står det at barn og unge i lavinntektsfamilier ofte har dårligere boforhold

⁴ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

⁵ Kilde: Alle trenger et trygt hjem – nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)

enn andre. De bor blant annet sjeldnere i boliger som familien eier selv. Forskning viser at det å vokse opp i leiebolig kan ha negative konsekvenser som ustabilitet, trangboddhet, uheldig bomiljø og lav standard. En ser også sammenheng mellom bomiljø, helseutfordringer og sosial ulikhet. I denne revisjonen har vi undersøkt kommunens boligsosiale arbeide samlet sett. Av ressurs hensyn har vi ikke særskilt oppmerksomhet mot boforholdene til barn og ungdom i lavinntektsfamilier.

Bystyret behandlet VTR-rapporten *Rus og psykisk helse – boligsosialt arbeid* i møte 21. september 2023, sak 118/23. Rapporten retter oppmerksomheten mot kommunens tjenestetilbud innen rus og psykisk helse, og inneholder beskrivelser av ulike botilbud.

Rapporten inneholder også fakta og vurderinger om brukermedvirkning innen rus og psykisk helse, og konkluderer med at kommunen ivaretar brukermedvirkning i større grad på individnivå enn på systemnivå. For å følge opp denne vurderingen nå to år senere, har vi undersøkt status for arbeidet med å sikre brukermedvirkning på systemnivå – både innad i Rus og psykisk helse og ellers i kommunen med ansvar for det boligsosiale arbeidet.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomgått en rekke nasjonale og kommunale dokumenter om boligsosialt arbeid, og intervjuet ledere og ansatte fra ulike tjenesteområder som har ansvar for hver sine deler av det boligsosiale arbeidet i Skien kommune.

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

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 6. januar 2026, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Kommunale boliger

2.1. Oversikt over boliger som kommunen disponerer

Skien kommune disponerer i underkant av 1000 boliger. Høsten 2025 eier kommunen om lag 90 prosent av dem. Deler av boligmassen er øremerket flyktninger, enslige mindreårige flyktninger og personer med funksjonsnedsettelse eller helseutfordringer. I tillegg tilbyr kommunen boliger til personer som av andre årsaker er bostedsløse eller vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ordinære og tilpassede boliger uten bemanning

De aller fleste kommunale boligene er ordinære boliger uten bemanning, og tildeles av kvalifiserings- og integreringsenhet (KIE), og Boligtildelingsutvalget. Boligtildelingsutvalget består av deltakere fra flere tjenesteområder, og tildeler boliger etter en kommunalt vedtatt forskrift. Både KIE og Boligtildelingsutvalget beskrives nærmere i pkt. 4.2. og 4.4.

Kommunale boliger med fast bemanning

Botilbud med fast bemanning gjelder først og fremst tilrettelagte boliger til enslige mindreårige flyktninger, og enkelte personer med helseutfordringer eller med funksjonsnedsettelse.

Barnevernet har ansvar for botilbud til enslige mindreårige flyktninger. Barnevernet disponerer syv boenheter i ett bygg og tre i et tilhørende hybelhus, og har ansvar for heldøgns bemanning.

Tjenestekontoret og Boligutvalg for helse⁶ i Helse og velferd tildeler botilbud med fast bemanning til enkelte personer med funksjonsnedsettelse eller som trenger et botilbud med fast bemanning av helsemessige årsaker. Tildelingen gjøres etter helselovgivningen, men uten et kombinert bo- og tjenestetilbud ville flere vært vanskeligstilte på boligmarkedet. Tjenestekontoret og boligutvalget tildeler følgende antall botilbud:

- over 40 i bofellesskap innen rus og psykisk helse
- over 100 i bofellesskap innen habilitering⁷
- rundt 400 i bokollektiv og sykehjem/institusjon til eldre⁸

Botilbud til bostedsløse

Kommunen disponerer boliger til personer som er bostedsløse. Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) tildeler dette botilbudet.

⁶ Tjenestekontoret og Boligutvalg for helse beskrives nærmere i pkt. 4.2. og 4.4.

⁷ Habilitering gjelder personer med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse og handler om bistand til å oppnå best mulig funksjonsevne og selvstendighet.

⁸ Antall botilbud varierer over tid. Derfor benytter vi avrundede tall.

System for å holde oversikt over kommunale boliger

Kommunen bruker det elektroniske fagsystemet FAMAC til blant annet å holde oversikt over boliger som disponeres av kommunen. FAMAC inneholder opplysninger om hver boligs adresse, antall rom, antall kvadratmeter, månedlig husleie, tidligere og gjeldende leiekontrakter osv.

2.2. Samarbeid med private aktører

Kommunen samarbeider med Skien diakonale senter. Dette er en ideell organisasjon som driver et natthjem, et hybelhus med døgnbemanning og et dagsenter. Opphold på natthjemmet eller dagsenteret krever ikke søknad og vedtak. Noen av hyblene i hybelhuset tildeles av kommunen, mens resten tildeles av Skien diakonale senter.

Kommunen har avtale med tre private aktører om heldøgns bo- og tjenestetilbud, og leieavtaler med private utleiere av boliger. Kommunens innleie av enkeltboliger fra private varierer og er særlig avhengig av antall flyktninger som kommunen skal bosette etter avtale med IMDi⁹.

Kommunen har også inngått tilvisningsavtaler¹⁰ med en private aktører. Den største av dem handler om bygging av en rekke boliger på Tømmerkaia. Sistnevnte er boliger i varierende størrelse, og vil passe både enslige og familier.

2.3. Kommunale boliger som er ledig, utleid eller ikke tilgjengelig

En stikkprøvekontroll i FAMAC i november 2025 viser at om lag 20 kommunale boliger er registrert ledige og klare for bosetting, og nærmere 800 er utleid. De øvrige har følgende status:

- Nesten 50 boliger blir snart ledige. Dvs. at leiekontrakten utløper i løpet av de neste 6 månedene.
- 4 boliger blir utleid. Dette gjelder boliger hvor det er inngått leiekontrakt og innflyttingen kan gjøres innen kort tid.
- Over 130 har status som ikke tilgjengelige. Av disse er om lag 60 til vedlikehold, og 13 er nylig eller skal snart tas over av kommunen etter avsluttet leieperiode. I tillegg brukes 40 til andre formål enn bolig, blant annet til baser for personale og til felles oppholdsrom for pasienter/brukere og personale.

⁹ IMDi er forkortelse for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

¹⁰ Ifølge Husbankens nettsider kan kommunen inngå tilvisningsavtaler med private aktører for å skaffe seg flere utleieboliger. Avtalen gir kommunen rett til å henvise personer til minst 40 prosent av boligene i minimum 20 år. Den private aktøren kan søke Husbanken om lån til å bygg, kjøpe eller bygge om eksisterende bygg til utleieformål. De øvrige boligene kan leies ut i det åpne markedet.

3. Forankring i planverk

3.1. Revisjonskriterier

Kommunen skal lage planer som bl.a. sikrer tilstrekkelig boligbygging, legger til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, fremmer befolkningens helse og motvirker sosiale helseforskjeller, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 3-1.¹¹

I kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for blant annet det boligsosiale arbeidet. Samfunnsdelen skal være grunnlag for kommunens planer, og gi retningslinjer for hvordan kommunens mål og strategier skal gjennomføres, jf. pbl § 11-2. Kommuneplanens arealdel er et viktig styringsvirkemiddel i arbeidet med blant annet å sikre tilstrekkelig boligbygging, jf. pbl § 11-5.

Kommunen skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag i arbeidet med planstrategien. Videre skal kommuneplanen fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet, jf. boligsosialloven § 5 andre ledd. I forarbeidene til loven vises det til at både planstrategien og kommuneplanen behandles politisk, og at det vil kunne sikre en folkevalgt forankring av det boligsosiale arbeidet i et forebyggingsperspektiv. Prop. 132 L (2021-2022). Kravene i boligsosialloven § 5 andre ledd skal senest være oppfylt fire år etter at loven trådte i kraft dvs. 1. juli 2027.

I *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*, er det lagt til grunn at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling, på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Det boligsosiale arbeidet skal inngå i den helhetlige kommunale planleggingen, og kommunene må planlegge boligbygging slik at en unngår opphopning av levekårsproblemer i enkelte områder. Det står at Regjeringen skal vurdere om kommunene trenger større handlingsrom og flere verktøy for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen.

Skien kommune er inne i de første årene av gjeldende kommuneplan. Kommuneplanens samfunnsdel gjelder for perioden 2022-2034 og arealdelen for 2023-2035¹². De tre satsningsområdene i kommuneplanens samfunnsdel er:

¹¹ I boligsosialloven har kommunen fått en ny og utvidet plikt til å ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunes planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. jf. § 5. Ifølge note til bestemmelsen i rettsdata.no skal de nye kravene til planstrategien være oppfylt senest fire år etter at loven trådte i kraft, det vil si 1. juli 2027.

¹² Det er vedtatt en begrenset revisjon av kommuneplanens arealdel. Arbeidet startet i 2025.

- Inkluderende kommune
 - Trygg oppvekst og selvstendige individer
 - Arbeid og aktivitet – mening og tilhørighet
 - Aldersvennlig samfunn
- Attraktiv kommune
 - Levende samfunn
 - Mangfoldig næringsliv
 - Boliger for alle
- Grønn kommune
 - Lavutslippskommune
 - Naturmangfold, matjord og friluftsliv
 - Ren by – mindre avfall

Bystyret har vedtatt en boligsosial handlingsplan for perioden 2023-2027, jf. møte 21. september 2023, sak 114/23. Handlingsplanen inneholder hovedmål, delmål og en rekke tiltak, og erstatter en tilsvarende plan for 2015-2019. Hovedmålsetningene i gjeldende handlingsplan handler om å øke involveringen fra politisk og administrativ ledelse, forankre arbeidet tydeligere i overordnet planverk, sikre mer tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, sikre tilstrekkelige økonomiske ressurser, og utvikle og dele kunnskap.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunens mål for det boligsosiale arbeidet bør være i tråd med nasjonale føringer**
- **Kommunen skal følge opp mål og tiltak i boligsosial handlingsplan**

3.2. Mål og utfordringer i det boligsosiale arbeidet – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunens mål for det boligsosiale arbeidet bør være i tråd med nasjonale føringer**

3.2.1. Nasjonale utfordringer og målsetninger i det boligsosiale arbeidet

I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken, understrekes det at vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe. Felles for dem er at de enten er uten bolig, står i fare for å miste boligen sin eller bor i en uegnet bolig eller bomiljø. Noen er i en vanskelig bosituasjon i en kort periode og trenger kun litt veiledning eller økonomisk bistand, mens andre trenger oppfølging og tjenester over lang tid.

Det står videre at de senere årene har kommunen fått større ansvar for å følge opp personer med rusproblemer eller psykiske lidelser. Personer med alvorlige problemer og lidelser har særlig risiko

for å bli bostedsløse og har oftere tilbakevendende boligproblemer, og vil trenge egnede boliger og tjenester.

De nasjonale målene for den sosiale boligpolitikken er:

- Flere skal kunne eie egen bolig
- Leie skal være et trygt alternativ
- Bedre boligsosiale hensyn i planlegging av boligområder
- Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

Husbanken skal bistå kommunene i å sikre at innbyggerne bor godt og trygt, og har en egen kommunestrategi for det boligsosiale arbeidet. Målene i kommunestrategien er identiske med målene i den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken.

Husbanken ønsker at kommunene skal arbeide etter det som kalles de boligsosiale suksesskriteriene¹³:

- **Forankring og eierskap**
 - Skape felles forståelse for mål, ansvar, metoder og tiltak hos ledelse og i fagmiljøet.
 - Aktiv involvering og økt boligsosial kompetanse hos politisk og administrativ ledelse.
 - Etablere tverrfaglig aksept for det boligsosiale arbeidet som kontinuerlig holdes levende.
- **Overordnet strategi**
 - Se utfordringer og løsninger i sammenheng med andre politikkområder.
 - Boligsosialt arbeid inngår i den helhetlige kommunale planleggingen.
 - Involvere tjenestene i utarbeidelse av strategier og planer beregnet for bruk, med konkrete målsetninger.
- **Organisering og samordning**
 - Ha et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
 - Møte utfordringer i det tverrfaglige samarbeidet gjennom nye arbeidsformer, tillit til hverandre og formaliserte møtepunkter mellom relevante tjenester. Dette for å forbedre gjennomføringsevnen og tilby godt, helhetlig bo- og tjenestetilbud.
 - Etablere en tydelig og avklart rolle- og ansvarsfordeling for å utnytte ressursene på en effektiv måte.
- **Økonomiske ressurser**
 - Sette av tilstrekkelig ressurser til gjennomføring.
 - Forankre planverket i økonomiplan, og avsette nok budsjettmidler både til personalressurser og aktiviteter/tiltak.
 - Gjøre bruk av tilgjengelige kommunale og statlige økonomiske virkemidler, som gir bedre kommuneøkonomi.
- **Kompetanse**
 - Utvikle, samle og dele nødvendig kunnskap.

¹³ De boligsosiale suksesskriteriene er hentet fra den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020).

- Kartlegge og analysere for å få kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon til et godt beslutningsgrunnlag for arbeidet.
- Legge til rette for erfaringsdeling, læring, evaluering og kompetansespredning.
- **Brukermedvirkning**
 - Benytte erfaringen til brukerne i politikkutforming og gjennomføring både på strategisk og operativt nivå.
 - Involvere viktige målgrupper og brukerorganisasjoner i kommunal planlegging og utforming av bo- og tjenestetilbud.
 - Sette brukerens behov i sentrum for å få et egnet tilbud

3.2.2. Overordnede mål og utføringer i Skien kommune

I kommunens planstrategi 2024-2027 pekes det særlig på fire utviklingstrekk og utfordringer som Skien kommune står overfor de neste årene:

- Ivareta klima og miljø
- Sikre attraktivitet og næring
- Redusere konsekvensene av demografiske endringer, rekrutteringsutfordringer og utenforskap
- Beholde handlingsrommet i kommuneøkonomien

I omtalen av de to sistnevnte utfordringene står det at en forventet økning i den aldrende befolkningen vil bli en betydelig utfordring i årene framover. Videre har kommunen utfordringer med å ansette og beholde faglært personell, særlig innen helse- og omsorgssektoren.¹⁴

Kommunen har også en høyere andel i arbeidsfør alder som står utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak enn sammenliknbare kommuner. Lav sysselsetning, lavt utdanningsnivå, sosiale utfordringer og helseutfordringer henger ofte sammen og går i arv. Videre har kommuneøkonomien vært anstrengt de siste årene, og kommunen må «snu hver stein» for å sikre en fortsatt bærekraftig økonomi framover.

Ifølge planstrategien har kommunen behov for en boligstrategi. Det vises blant annet til at kommunen både har et boligsosialt ansvar og ønsker å bruke boligpolitikken til å fremme attraktivitet og befolkningsvekst. Arbeidet med boligstrategien forventes å starte opp i 2026 og flere kommunalområder vil bli involvert i utarbeidelsen. Ellers vises det til et bystyrevedtak der det står at rimelige leie- og selveierboliger skal være en del av boligstrategiens mål. Videre skal

¹⁴ Vi nevner dette her siden utfordringer med å rekruttere og beholde faglært personell kan direkte og indirekte få betydning for blant annet det boligsosiale arbeidet.

boligstrategien belyse aktuelle modeller innenfor sosial boligbygging, allmennboliger og den tredje boligsektor¹⁵.

Den gode møteplassen er den overordnede visjonen i kommuneplanen, og har tre satsningsområder; inkluderende kommune, grønn kommune og attraktiv kommune. Sistnevnte har følgende delmål:

- Levende sentrum
- Mangfoldig næringsliv og nye jobber
- Boliger for alle

Satsningsområdet, boliger for alle, handler både om å ivareta det boligsosiale ansvaret og fremme attraktivitet og befolkningsvekst. Mer konkret er det et mål at kommunen har boliger som dekker alles behov, og har spesielt tilrettelagt boliger og bomiljø for barnefamilier.

3.2.3. Mål og utfordringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen

Skien kommune har flere temaplaner og strategier som indirekte og direkte retter seg mot innbyggere som inngår i målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Eksempelvis:

- Tilgjengelighet, forutsigbarhet og sammenheng – kommunedelplan for helse og omsorg 2016-2025
- Strategi for eiendomsforvaltning 2017-2027
- Kommunedelplan for integrering 2018-2030
- Kommunedelplan – kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet 2020-2029
- Sammen om målene – Temaplan for kommunalområdet Oppvekst 2024-2036.

Av ressurs hensyn retter vi først og fremst oppmerksomheten mot utfordringer, mål og tiltak omtalt i *Boligsosial handlingsplan 2023-2027* i denne forvaltningsrevisjonen.

Boligsosial handlingsplan 2023-2027

Ifølge den boligsosiale handlingsplanen kan det boligsosiale arbeidet deles inn i strategiske og operative oppgaver. De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av faglige og økonomiske ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og gi oppfølging og tjenester i hjemmet.

¹⁵ Den tredje boligsektor er en betegnelse på boliger som ligger mellom det private markedet og boliger som er rettet inn mot vanskeligstilte på boligmarkedet og som tildeles av kommunen. I en tredje boligsektor kan eksempelvis kommunen samarbeide med ikke-kommersielle aktører om å legge til rette for og bygge rimelige utleieboliger med forutsigbare eie- eller leieforhold.

Hvem har utfordringer på boligmarkedet?

I den boligsosiale handlingsplanen nevnes tre grupper som kan ha utfordringer med å skaffe seg eller beholde en bolig.

Bostedsløse

Bostedsløse er personer som ikke disponerer egen bolig, og som er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud. Det gjelder personer som sover ute eller ikke har et sted å sove, og personer som er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal skrives ut eller løslates innen to måneder uten å ha egen bolig.

Mange som er langvarige bostedsløse har rusutfordringer eller psykiske lidelser, og mange vil trenge egnet bolig og boligrelaterte tjenester.

Vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke kan skaffe seg egnet bolig selv. Det er særlig to grupper som har vanskeligheter med å skaffe seg bolig, og det er barnefamilier med utenlandsk opprinnelse og enslige som i perioder har lav boevne. Videre har det oppstått et nytt behov på boligmarkedet de senere årene. Det gjelder unge under 18 år som av ulike årsaker ikke lenger kan bo hjemme hos foresatte. Flere krav til boligen og omgivelsene gjør at det kan være krevende å finne egnede boliger til dem.

Førstegangs bosetting av flyktninger

Etter forespørsel fra IMDi vedtar bystyret hvor mange flyktninger kommunen tar imot hvert år. De senere årene har det variert fra 26 til over 200 personer. Såpass store variasjoner gjør det utfordrende å framskaffe bolig.

Bystyret har bestemt at kommunen skal ta imot enslige mindreårige flyktninger over 15 år. Antallet som trenger bolig, varierer fra år til år. Skien har et bemannet bofellesskap med plass til syv enslige mindreårige og 3 hybler. Når enslige mindreårige flyktninger fyller 18 år, må de flytte over i hybel. Enslige mindreårige flyktninger har rett til å bli fulgt opp av Barnevernet fram til de er 25 år.

Hovedmål og delmål i den boligsosiale handlingsplanen

I den boligsosiale handlingsplanen nevnes fem hovedmål som hver har tre delmål. De er identiske med fem av seks boligsosiale suksesskriterier fra Husbanken, omtalt ovenfor. Det sjette hovedmålet fra Husbanken om brukervedvirkning, er utelatt.

Brukermedvirkning på individ- og systemnivå er omtalt i Kommunedelplan for helse og omsorg 2016-2025. Videre er brukervedvirkning mer generelt omtalt i Kommunedelplan for integrering 2018-2030, mens i Temaplan for kommunalområdet Oppvekst 2024-2036 står det at barn og unge skal involveres i beslutningsprosesser. Revisjonen får opplyst av flere i kommunen at omtalen av brukervedvirkning i disse dokumentene er årsaken til at det ikke er omtalt i Boligsosial handlingsplan.

Kommunens boligsosiale handlingsplan og andre styrende dokumenter som omtaler det boligsosiale arbeidet fanger opp tre av totalt fire nasjonale målsetninger fra den nasjonale strategien for den boligsosiale politikken. Det er målene om å:

- øke kompetanse er også et mål i kommunens handlingsplan for det boligsosiale arbeidet.
- ta boligsosiale hensyn i planlegging av boligområder, er omtalt i kommunens planstrategi og kan følges opp i den planlagte boligstrategien.
- få flere over i eid bolig er omtalt i tiltaksdelen i kommunens handlingsplan for det boligsosiale arbeidet.

Det fjerde nasjonale målet om at leie skal være et trygt alternativ er ikke omtalt i kommunale styringsdokumenter.

3.3. Revisors vurdering

Kommunens mål for det boligsosiale arbeidet er i all hovedsak i tråd med nasjonale føringer.

De fem hovedmålene i Boligsosial handlingsplan 2023-2027 er identiske med fem av de seks suksesskriteriene som Husbanken ønsker at kommunene skal legge til grunn for sitt boligsosiale arbeid. Brukermedvirkning, som er det sjette suksesskriteriet, er ellers omtalt i andre temaplaner og strategier.

Kommunens boligsosiale handlingsplan og andre styrende dokumenter omtaler tre av totalt fire målsetninger fra nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken.

For å synliggjøre at kommunen arbeider i tråd med nasjonale føringer, kunne Boligsosial handlingsplan 2023-2027 med fordel henvist til eller på annen måte synliggjort at den bygger på flere av Husbankens suksesskriterier og målene i den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken. Videre kunne den boligsosiale handlingsplanen enten omtalt mål for brukermedvirkning, eller vist til nærmere omtale av brukermedvirkning i andre kommunale kommunedelplaner, temaplaner og strategier.

3.4. Oppfølging av boligsosial handlingsplan – data

Revisjonskriterium

- **Kommunen skal følge opp mål og tiltak i boligsosial handlingsplan**

I bystyrets vedtak om Boligsosial handlingsplan 2023-2027, står det at handlingsplanen vedtas og at tiltakene i planen skal følges opp i de ulike kommunalområdene, jf. sak 114/23. Vedtaket er i tråd med kommunedirektørens innstilling.

Tiltakene i handlingsplanen er en kombinasjon av pågående tiltak og nye satsninger.

Eksempler på pågående tiltak:

- Fortsette arbeidet i Framskaffelsesutvalget og Boligtildelingsutvalget¹⁶
- Forvalte kommunens boligmasse, inkludert å spre boligmassen i hele kommunen, og tilpasse den til innbyggernes behov
- Fastsette husleie i kommunale boliger i tråd med gjengs leie, og regulere husleien årlig i samsvar med konsumprisindeksen
- Leie til eie¹⁷
- Benytte Husbankens økonomiske og faglige virkemidler
- Videreføre samarbeidet med Skien diakonale senter

Eksempler på nye satsninger:

- Ansette en utleiemegler¹⁸
- Opprette en ordning med kommunal depositumsgaranti¹⁹
- Utvikle boliger til personer som strever med å bo, bla. opprette en arbeidsgruppe som skal se på egnede tomter/eiendommer
- Utvikle nye/alternative boformer
- Ta i bruk Husbankens elektroniske løsning (KOBO) for saksbehandling av søknader fra vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Opprette et boligsosialt team med boveiledere og vaktmestere

Høsten 2025 er kommunen midtveis i den gjeldende boligsosiale handlingsplanen. Vi har bedt de berørte tjenesteområdene beskrive hva som er status for gjennomføringen av mål og tiltak, og hvorvidt gjennomføring av tiltakene har bidratt til å nå målene.

Gjennomføring av tiltak

Administrasjonen har noe ulik oppfatning av om noen har et særskilt ansvar for å følge opp Boligsosial handlingsplan 2023-2027. Noen mener ansvaret først og fremst ligger i Eiendom og delvis i NAV. Andre sier at en samlet oppfølging verken er forankret i ett kommunalområde/tjenesteområde, eller lagt til etablerte tverrsektorielle samarbeid som Framskaffelsesutvalget eller Boligtildelingsutvalget. I praksis handler oppfølgingen om

¹⁶ Begge utvalgene er administrative utvalg, er tverrsektorielt sammensatt og arbeider med framskaffelse og tildeling av kommunale boliger. Begge utvalgene beskrives nærmere i pkt. 4.4.

¹⁷ Tiltaket leie til eie, handler om å gi leietakere muligheten til å kjøpe den boligen de leier av kommunen. Kjøpet gjennomføres som oftest med startlån og tilskudd. Disse ordningene beskrives nærmere i pkt. 4.2.2.

¹⁸ En kommunal utleiemegler skal ha oversikt over det private boligmarkedet og hjelpe søkere som innvilges kommunal bistand til å komme seg inn på det private boligmarkedet.

¹⁹ Dersom en person ikke kan betale en privat utleiers krav om depositum ved leie av bolig, kan vedkommende søke kommunen om en depositumsgaranti. Kommunen kan med andre ord garantere for et visst beløp som gir sikkerhet for utleier ved eventuelle leie- eller skaderestanser.

gjennomføring av tiltakene i handlingsplanen, og det arbeidet foregår først og fremst innenfor hvert tjenesteområde.²⁰

Mange av tiltakene innenfor Eiendoms ansvarsområde er gjennomført eller pågår, mens noen gjenstår. Mer konkret nevnes det at arbeidet i Framskaffelsesutvalget og Boligtildelingsutvalget pågår som planlagt. Videre nevnes det at ansettelse av utleiemegler er gjennomført og at depositumsgaranti er iverksatt. Kommunen har også tatt i bruk KOBO og det har effektivisert arbeidet i Boligtildelingsutvalget med tilhørende for- og etterarbeid. Det gjenstår å opprette et boligsosialt team, mens arbeidet med å framskaffe boliger til personer som i perioder har lav boevne har vært krevende og har så langt gitt begrensede resultater.²¹

NAV forvalter flere av tiltakene fra Husbanken som går til privatpersoner. Dette er stort sett pågående tiltak. I 2025 ble Skien kommune i tillegg valgt til å prøve ut en ordning med å gi startlån²² til førstegangsetablerere²³.

Når det gjelder arbeidet med å utvikle nye/alternativer boformer, opplyser Tjenestekontoret i Helse og velferd at kommunen har mottatt investeringstilskudd fra Husbanken til bygging av omsorgsboliger på Tømmerkaia og ved Lyngbakken bo- og behandlingssenter.

Assisterende områdeleder for Rus og psykisk helse opplyser at arbeidet med å utvikle nye/alternative boformer pågår, og nevner som eksempler småhusene på sykehusområdet og utbygging av 4 leiligheter til de mest krevende brukerne. Dette er aktuelle boformer for personer med behov for oppfølging fra kommunen, politiet og spesialisthelsetjenesten. Hun nevner også ombygging i en boligblokk med flere kommunale leiligheter. Tidligere inneholdt boligblokka et bofellesskap og boliger for personer med utfordringer innen rus og psykisk helse. Bofellesskapet ble flyttet til et mer egnet sted, og det er satt inn tiltak som gjør det tryggere både for dem som bor i kommunale boliger i høyblokka og for naboene.

KIE forvalter i all hovedsak pågående tiltak. Dette omfatter blant annet informasjon om ulike praktiske og økonomiske hjelpetiltak til flyktninger, og bistand til å søke på aktuelle økonomiske støtteordninger som behandles i NAV.

Barnevernet deltok i utarbeidelsen av den boligsosiale handlingsplanen. Ett av tiltakene i planen kalles *barna først*, og handler om å prioritere vanskeligstilte barn og unges oppvekstsvilkår,

²⁰ Arbeidet i disse tverrsektorielle utvalgene omtales nærmere i pkt. 4.4.

²¹ Revisjonen får opplyst at slike boliger bør ligge nær sentrum og samtidig skjermet, og at det finnes få slike steder. I tillegg møter kommunen ofte motstand fra nabolag om opprettelse av slike boliger, eller kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner hindrer eller setter begrensninger for all type boligbygging.

²² Startlån kan gis til personer som hatt langvarige vansker med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller tilpasse bolig.

²³ Førstegangsetablerere er ikke i målgruppen for ordinært statslån fra Husbanken. Skien er en av flere kommuner som skal prøve ut en ordning der unge i etableringsfasen kan på bestemte vilkår kvalifisere til slike lån.

inkludert egnet bolig. Selv om tiltaket retter oppmerksomheten mot barn og unge, er det NAV som har ansvar for tiltaket. Ellers omtales ingen tiltak som gjelder Barnevernets ansvarsområder.

Har gjennomføringen av tiltakene bidratt til å nå målene?

Hovedmål og delmål i Boligsosial handlingsplan 2023-2027 er nærmere omtalt i pkt. 3.2.3. De har et overordnet preg og gjelder på tvers av tjenesteområdene. Samtidig er ansvaret for de enkelte tiltakene i handlingsplanen lagt til konkrete tjenesteområder. Ovenfor så vi hvordan hvert tjenesteområde arbeidet med gjennomføringen av disse tiltakene.

Vi ba enkelte ledere og ansatte, som arbeider med boligsosiale spørsmål i henholdsvis i NAV, FDV eiendom, Bolig og Tjenestekontoret i Helse og velferd, vurdere om gjennomføringen av tiltakene har bidratt til å nå målene i handlingsplanen. Flere av dem vi har spurt understreker at deres vurderinger ikke bygger på systematiske evalueringer, men mer erfaringsbaserte vurderinger.

Hovedmål 1 Forankring og lederskap og hovedmål 2 Overordnet strategi

Leder for FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) og Bolig²⁴ viser til at det boligsosiale arbeidet er bedre forankret i den politiske og administrative ledelsen gjennom politisk behandling av handlingsplanen, og at utfordringer og løsninger er tydeliggjort i den samme handlingsplanen. Samtidig er det fortsatt behov for å arbeide videre for å nå begge disse hovedmålene. Sistnevnte støttes av NAV.

Tjenestekontoret i Helse og velferd ser behov for å jobbe videre med hovedmål 2, særlig delmålene om å få inn det boligsosiale arbeidet tidlig i planprosesser og budsjettprosesser, og involvere i større grad berørte tjenester i arbeidet med planer og strategier som omfatter det boligsosiale arbeidet.

Hovedmål 3 Organisering og samordning

Leder for FDV og Bolig og leder for Boligtildelingsutvalget mener kommunen har kommet lenger i å nå hovedmål 3 enn det Tjenestekontoret og særlig NAV mener. NAV peker på at på overordnet nivå mangler det en entydig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet mellom NAV og de andre tjenesteområdene i kommunen. Samtidig opplever NAV at det er godt samarbeid mellom tjenesteområdene på individnivå i konkrete saker.

Tjenestekontoret har en egen rutine²⁵ for samarbeid med Bolig om tildeling av enkelte typer boliger. Tjenestekontoret ser behov for å jobbe videre med rutinen for å klargjøre bedre hvordan boliger som er integrert i helse- og omsorgstjenestene tildeles, og hvordan arbeidet med slike tildelinger er organisert.

²⁴ FDV og Bolig er to organisatoriske enheter i Eiendom med felles leder, jf. organisasjonskart i vedlegg 3.

²⁵ Fullt navn: Rutiner og samarbeid mellom Boligkontoret (nåværende Bolig), Tjenestekontoret, Habilitering og Rus og psykisk helse for boliger som disponeres av Helse og velferd. Rutinen er nærmere omtalt i pkt. 4.2.2.

NAV opplever at det har vært krevende å jobbe for å nå hovedmål 3, og mener blant annet at Framskaffelsesutvalget og Boligtildelingsutvalget med fordel kunne hatt deltakere i møtene fra flere tjenesteområder. Videre ser NAV behov for å framskaffe flere boliger og redusere tiden de kommunale boligene står tomme.

Hovedmål 4 Økonomiske ressurser

Leder for FDV og bolig mener kommunen jobber godt for å nå hovedmål 4, mens NAV mener dette i liten grad har vært et tema i det tverrfaglige samarbeidet.

Helse og velferd er opptatt av at hovedmål 4 kan nås i større grad ved å se investeringsressurser til byggmessige tiltak i sammenheng med driftsmidler til personalressurser. På sikt vil dette gi en bedre ressursutnyttelse samlet sett.

Hovedmål 5 Kompetanse

Lederen for Boligtildelingsutvalget²⁶ mener kommunen har god utvikling på vei mot måloppnåelse av hovedmål 5. NAV derimot opplever at det er vanskelig å utvikle og dele kunnskap, og få fram faglig godt begrunnede beslutningsgrunnlag for kommunens boligsosiale arbeid.

3.5. Revisors vurdering

Høsten 2025 er kommunen halvveis i planperioden for den boligsosiale handlingsplanen, og administrasjonen arbeider med gjennomføring av tiltakene.

De ulike tjenesteområdene har noe forskjellig opplevelse av hvor langt kommunen har kommet i arbeidet med å nå målene i handlingsplanen. Jevnt over synes det som ledere og ansatte i FDV og Bolig erfarer at måloppnåelsen er bedre enn det NAV og Tjenestekontoret gjør. De to sistnevnte peker blant annet på at samarbeid om det boligsosiale arbeidet bør bli bedre og mer avklart.

Det synes som arbeidet med iverksetting av tiltakene i handlingsplanen i all hovedsak foregår innenfor det enkelte tjenesteområdene, selv om flere av målene har et tverrsektorielt perspektiv. Kommunen har faste tverrsektorielle samarbeid for det boligsosiale arbeidet, men de arbeider primært med framskaffelse og tildeling av kommunale boliger. Kommunen har med andre ord ingen tverrsektorielle arenaer for å samarbeide om å nå målene i handlingsplanen. Det gir risiko for manglende måloppnåelse.

²⁶ Lederen for Boligtildelingsutvalget er ansatt som rådgiver i Bolig.

4. Organisering

4.1. Revisjonskriterier

Plikt til å yte boligbistand

I boligsosialloven står det at dersom noen ved søknad eller på annen måte ber om bistand fra kommunen, skal kommune ta stilling til om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet. En avgjørelse om å gi eller avslå bistand er et enkeltvedtak, jf. § 7.

I tillegg til å bistå med bolig, kan kommunens bistand til vanskeligstilte blant annet omfatte råd og veiledning om økonomi, bo-mestring og andre aktuelle tilbud som har betydning for bosituasjonen. Videre kan kommunen gi praktisk bistand slik som hjelp til å søke om støtte-, låne- og tilskuddsordninger og bistand til en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse, jf. Prop. 132 L (2021-2022).

Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. boligsosialloven § 6. Ifølge lovforarbeidene må kommunen vurdere den enkelte vanskeligstiltes økonomiske, sosiale og helse- og omsorgsmessige behov før den kan avgjøre bistandsformen. Dersom det er barn i husstanden, er vurderinger av barnets beste sentralt, jf. Prop. 132 L (2021-2022).

Kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og for samordning av sine tjenester i det boligsosiale arbeidet, jf. boligsosialloven § 5. I lovforarbeidene understrekes det at denne samarbeids- og samordningsplikten er en presisering av gjeldende rett.

Ifølge sosialtjenesteloven skal NAV i kommunen medvirke i kommunens boligsosiale arbeid, jf. § 15. I lovforarbeidene står det at dette medvirkningsansvaret innebærer blant annet at NAV skal delta i planleggingen av hvordan boligproblem skal løses for vanskeligstilte generelt, og bistå brukerne med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke dekkes på annen måte, jf. Ot.prp. nr. 103 (2008-2009).

Organisering og samordning er en av flere viktige suksessfaktorer for et godt boligsosialt arbeid, jf. den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). For å få et godt boligsosialt arbeid må en ha et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Krav til internkontroll for å sikre at kommunen drives i tråd med lovkrav

Det er satt krav til internkontroll i kommuneloven § 25-1. Hensikten er å sikre at kommunen drives i tråd med lovkrav som gjelder for kommunens virksomhet og for å nå målene i kommunelovens formålsbestemmelse, § 1-1.

Kommunedirektøren har ansvar for å sikre internkontroll med administrasjonens virksomhet.

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

Ifølge kommuneloven § 25-1 tredje ledd skal virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering beskrives. Inkludert i dette ligger et krav om å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, også innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter, jf. merknader til § 25-1 Prop.46 L (2017-2018). Kommunen skal ha oversikt over områder med risiko for at myndighetskrav ikke blir etterlevd og planlegge hvordan risiko kan minimaliseres med særlig vekt på risiko knyttet til samhandling internt og eksternt.

Ifølge KS²⁷ er bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven et minimumskrav. I praksis vil internkontrollen ofte omfatte mer enn lovens minimumskrav. God internkontroll bidrar til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidrar til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren. For å sikre dette må kommunen ha et system som sikrer rapportering på måloppnåelse, at tiltak som iverksettes blir evaluert og eventuelt justert.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen må sikre at ansvar og myndighet i det boligsosiale arbeidet er klart og tydelig fordelt**
- **Kommunen skal ha tiltak som sikrer samarbeid om det boligsosiale arbeidet, og sikrer at innsatsen er helhetlig**

4.2. Klar og tydelig fordeling av ansvar og myndighet – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen må sikre at ansvar og myndighet i det boligsosiale arbeidet er klart og tydelig fordelt**

4.2.1. Delegert myndighet i det boligsosiale arbeidet

Å utøve offentlig myndighet handler om å treffe avgjørelser overfor innbyggerne i kraft av den myndigheten staten eller kommunen har. Avgjørelsene handler om å tildele eller avslå offentlige goder, eller om å pålegge eller frita innbyggerne fra forpliktelser. Slike avgjørelser kan ha stor

²⁷ KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll.

betydning for den enkelte. Kommunen bør derfor sikre at beslutningsmyndighet er klart og tydelig plassert i organisasjonen og gir ledere og ansatte tilstrekkelig oversikt over eget handlingsrom.

Ledere og ansatte i flere kommunalområder og tjenesteområder i Skien kommune treffer avgjørelser innenfor det boligsosiale arbeidet. Nedenfor ser vi nærmere på om og hvordan dette er omtalt i sentrale styringsdokumenter.

Kommunedirektørens delegeringsreglement

Kommunedirektørens administrative delegeringsreglement ble sist revidert i november 2024.

Innledningsvis står det at delegering skal sikre overføring av beslutningsmyndighet, klar ansvarfordeling, rettsikkerhet, og rasjonell og effektiv saksbehandling.

Reglementet inneholder generelle rammer for videredelegering fra kommunedirektøren til lederne i Organisasjon og utvikling og de tre kommunalområdene. Mer konkret gis de oppdrags-, personal-, økonomi- og administrasjonsmyndighet innenfor egne ansvarsområder. Denne myndigheten kan delegeres videre i egen organisasjonslinje, med mindre annet framgår av lover og reglementer.

Direktøren for Organisasjon og utvikling og de tre kommunalsjefene har utarbeidet egne delegeringsreglementer. Nedenfor gjennomgås delegering knyttet til det boligsosiale arbeidet.

Delegeringsreglement for Organisasjon og utvikling (OU)

I delegeringsreglementet for Organisasjon og utvikling er ledere med ansvar i det boligsosiale arbeidet tildelt følgende myndighet:

- NAV-lederen kan fatte beslutninger etter NAV-loven, sosialtjenesteloven og i saker om startlån.
- KIE-lederen kan fatte beslutninger etter integreringsloven.

Revisjonen får opplyst at internt i NAV er myndighet delegert på følgende måte:

- Myndighet til å fatte vedtak i henhold til sosialtjenesteloven og reglement for tildeling av startlån og tilskudd, er delegert videre til navngitte avdelingsleder/fagrådgiver og deretter til saksbehandlere.
- Myndighet til å fatte vedtak om sosialhjelp eller midlertidig botilbud er delegert til navngitte sosialveiledere. Vedtakene skal godkjennes av en som har slik godkjenningsmyndighet.

Delegeringsreglement for Byutvikling, drift og kultur (BDK)

Ifølge delegeringsreglementet for Byutvikling, drift og kultur, kan leder for Eiendom (eiendomssjefen) fatte beslutninger om kjøp og salg av boliger, kjøp og salg av tomter, og inngå leieavtaler om kommunale boliger.

Ellers vises det til egne delegeringsreglementer for hver seksjon i kommunalområdet. Ifølge leder for Eiendom sitt delegeringsreglement har alle enhetslederne løpende økonomi- og personalansvar og skal fastsette prosedyrer, retningslinjer og reglement innenfor egen enhet.

Leder for Eiendom opplyser at leder for FDV og Bolig har fullmakt til å kjøpe og selge boliger, inngå leieavtaler av kommunale boliger, selge, kjøpe og inngå avtaler om inn- og utleie av formålsbygg, og kjøpe og selge tomter. Ansatte i Bolig, som faktisk inngår leiekontrakter om utleie av kommunale boliger, har ikke hatt slik fullmakt. Dette ble ordnet underveis i revisjonen.

Delegeringsreglement for Helse og velferd (HV)

I delegeringsreglementet for Helse og velferd omtales kommunalombodets ansvar, men det vises i liten grad til konkret lovverk eller andre konkrete styrende og veiledende dokumenter. Det står for eksempel at kommunalombodet skal gi nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester i henhold til lover, forskrifter, retningslinjer, veiledere og vedtak fra tilsynsmyndigheter. Videre skal tjenestekvalitet, nivå og omfang være i samsvar med nasjonale og lokale rammer, og nødvendige styringsdokumenter innenfor eget ansvarsområde skal være oppdaterte og tilgjengelige i kvalitetssystemet og implementert i tjenesten. Internt og eksternt samarbeid skal ivaretas innenfor eget ansvarsområde og rammer.

Det gis særskilt delegering til linjeledere på nivå 3, 4 og 5 under kommunalsjefen. Ledere på nivå 3 er assisterende kommunalsjef, leder for Tjenestekvalitet og kompetanseutvikling, og områdeledere for henholdsvis Hjemmetjenester, Habilitering, rus og psykisk helse og Rehabilitering, institusjoner og legetjenesten.

Leder for tjenestekvalitet og kompetanse er tildelt ansvar for:

- Tjenestekontoret
- E-helse
- Kvalitet- og tjenesteutvikling

Hver områdeleder er tildelt ansvaret for særskilte områder. For eksempel er områdeleder for Habilitering, rus og psykisk helse linjeleder for:

- Tilrettelagte boliger til voksne
- Avlastningstilbud til foreldre
- Bo- og helsetilbud til barn
- Dagtilbud
- Ambulante tjenester
- Rus og/eller psykiske helsetjenester
- Bofelleskap rus og/eller psykisk helse
- Interkommunalt krisesenter
- Fengselshelsetjenesten

Ledere på nivå 4 er tildelt ansvar for økonomi, oppfølging av personalet og faglig innhold. Ellers vises det til at lederens ansvarsområde reguleres av lov og forskrift utarbeidet spesielt for områdets pasient- eller brukergruppe.

Leder for Tjenestekontoret er leder på nivå 4. Tjenestekontorets oppgaver handler i stor grad om å behandle søknader og fatte vedtak om tjenester innenfor hele Helse og velferds ansvarsområde, jf. organisasjonskart i vedlegg 3. Delegeringsreglementet omtaler ikke delegering til lederen for Tjenestekontoret, eller på annen måte klargjør Tjenestekontorets særskilte ansvar og myndighet. Revisjonen får opplyst at dette heller ikke er omtalt i andre styrende dokumenter.

Delegeringsreglement for Oppvekst

Delegeringsreglementet for Oppvekst beskriver innenfor hvilke tjenesteområder kommunalsjefen har myndighet til å treffe beslutninger. Blant annet nevnes barnehagetjenester, skoletjenester, barnevern og forebyggende helsetjenester for barn og unge. Lovverk som regulerer disse tjenestene nevnes også.

Kommunalsjefens ledergruppe består av assisterende kommunalsjef og områdeledere for barnehage, skole og barne- og familietjenester. Områdelederne er delegert flere likelydende fullmakter. For eksempel har de det løpende ansvaret for budsjett og økonomi, og for kvalitets- og utviklingsarbeid i tråd med gjeldende lovverk og nasjonale og lokale planer. Videre har de personalansvar for linjeledere på nivå 4 og skal veilede og støtte dem i arbeidet med å utvikle helhetlige tjenester og inkluderende praksis.

I tillegg er hver av områdelederne delegert særskilte ansvarsområder. Områdeleder for barne- og familietjenester, som blant annet omfatter Barnevernet, har ansvar for å utvikle helhetlige tjenester og inkluderende praksis i henhold til lovverk og lokalt planverk for å samordne forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. Vedkommende har også ansvaret for å lede pedagogisk råd, og bistå enhetene i barne- og elevsaker.

Forskrift for tildeling av kommunal bolig i Skien kommune

Bystyret har vedtatt en forskrift for tildeling av kommunal bolig, jf. møte 7. mars 2024, sak 31/24. Forskriften ble først behandlet i Utvalg for helse og velferd²⁸, og erstatter tidligere retningslinjer.

I formålsbestemmelsen står det at forskriften skal bidra til å øke rettssikkerheten for søkere til kommunal bolig, og til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde egnet bolig. Det forklares ikke hva som menes med kommunal bolig.²⁹

Det står at målgruppen for kommunale boliger er personer som av ulike årsaker ikke kommer seg inn på det private boligmarkedet. Forskriften gjelder ikke ved tildeling av boliger til flyktninger, eller ved tildeling av midlertidig botilbud til bostedsløse.³⁰

²⁸ Ved årsskiftet 2025/2026 skifter utvalget navn til Utvalg for helse og mestring. Samtidig endrer kommunalområdet Helse og velferd navn til Helse og mestring.

²⁹ SSB skriver på sine nettsider at en kommunal bolig er en bolig som disponeres av kommunen for utleie gjennom inngåelse av leiekontrakt. I Skien omfatter dette ordinære boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, boliger som tildeles flyktningfamilier, og boligtilbud tilpasset eldre, personer med funksjonsnedsettelse og personer med utfordringer innen rus eller psykiatri.

³⁰ Disse gruppene har rettigheter til bolig etter annet lovverk.

Forskriften inneholder kriterier for tildeling, og retningslinjer for saksbehandling og utforming av vedtak. Dersom antallet som er tildelt kommunal bolig er større enn antall tilgjengelige boliger, inneholder forskriften kriterier for prioriteringer mellom søkerne. Leietiden i kommunale boliger er normalt begrenset til 3 år.

Ifølge forskriften skal søknader om kommunal bolig behandles i Boligtildelingsutvalget. Videre står det at Boligtildelingsutvalget skal bestå av ulike fagpersoner fra relevante instanser.

4.2.2. Organisering av det boligsosiale arbeidet

Organisering av arbeidet i kommunen, kan bidra til å synliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og myndighet. Nedenfor beskrives hvordan ansvaret for det boligsosiale arbeidet er organisert i Skien kommune. I beskrivelsen legges det særlig vekt på hvem som har ansvar for hvilke oppgaver i arbeidet med å framskaffe, tildele og beholde et bosted. Beskrivelsen bygger i stor grad på skriftlige rutiner og informasjon mottatt i intervju.

Fordeling av arbeidet med å framskaffe og tildele et botilbud

Ansvar og myndighet lagt til Eiendom

Seksjon for Eiendom er organisatorisk lagt til kommunalområdet Byutvikling, drift og kultur.

Eiendom har ansvar for alle eiendommer i kommunen, inkludert ansvar for å framskaffe boliger som tildeles av kommunen. Tidligere omfattet ansvaret for å framskaffe boliger til alle typer kommunale botilbud, bortsett fra midlertidige botilbud til bostedsløse som tildeles av NAV. Høsten 2025 ble dette endret. Fra dette tidspunktet har Eiendom også ansvar for å framskaffe boliger som skal brukes til dette formålet.

Kommunale boliger framskaffes gjennom bygging, kjøp, salg og innleie fra private aktører. Bystyret vedtar årlige investeringsmidler til kjøp og bygging. I tillegg kan kommunen søke om lån og tilskudd til ulike typer botilbud fra Husbanken, inkludert sykehjem, omsorgsboliger og utleieboliger. For å sikre et tverrsektorielt samarbeid om framskaffelse av egnede kommunale boliger, har lederen for Eiendom opprettet Framskaffelsesutvalget. Framskaffelsesutvalget er nærmere omtalt i pkt. 4.4.

Bolig er en enhet i Eiendom og har åtte ansatte. Fem av de ansatte har ansvar for å inngå leiekontrakter og følge opp kontraktsvilkårene med personer som flytter inn i de fleste botilbudene kommunen tilbyr. Dette omfatter ordinære boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, boliger som tildeles flyktningfamilier, og boligtilbud i bokollektiver og bofellesskap tilpasset eldre, personer med funksjonsnedsettelse og personer med utfordringer innen rus eller psykiatri.³¹

³¹ Ansatte i Bolig skriver ikke kontrakt med personer som får plass i sykehjem, i midlertidig botilbud eller i bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger.

De øvrige tre ansatte i Bolig har ansvar for driften av de kommunale boligene. De har faste runder til bygg med kommunale leiligheter. I tillegg rykker de ut når leieboere tar kontakt eller når det oppstår akutte feil og mangler.

Når en leietaker har flyttet ut og det er behov for utbedringer, har Håndverk ansvar for vedlikeholdet mens Renhold kan utføre renhold. Både Håndverk og Renhold er organisatorisk plassert i Eiendom.

Boligtildelingsutvalget skal behandle søknader etter kommunens forskrift for tildeling av kommunal bolig. Boligtildelingsutvalget er et administrativt organ, og er organisatorisk lagt til Bolig i seksjonen Eiendom. Lederen for Boligtildelingsutvalget er ansatt som rådgiver i Bolig. Hun og flere ansatte fra Bolig forbereder møter i Boligtildelingsutvalget, innkaller til møter, leder møtene og følger opp i etterkant det som bestemmes i møtene.

Ansvar og myndighet lagt til Tjenestekontoret i Helse og velferd

Helse og velferd har ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Kommunalområdet har ansvar for personer med somatisk og psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblemer, sosiale problemer og funksjonsnedsettelse.

Tjenestekontoret i Helse og velferd har ansvar for å behandle alle søkbare helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter nesten alle helse- og omsorgstjenester kommunen tilbyr, inkludert tjenester til personer som trenger et kombinert bo- og tjenestetilbud.³²

Tjenestekontoret har 28 ansatte. De behandler innkomne søknader, gjennomfører kartlegginger av tjeneste- og boligbehov og fatter enkeltvedtak etter forvaltningsloven og særlovgivingen for helse- og omsorgstjenester.

Stort sett alle botilbud som Tjenestekontoret tildeler, har per i dag heldøgns bemanning. Dette vil endre seg i 2026 når 76 omsorgsboliger på Tømmerkaia er ferdig bygget og kan tas i bruk. Det skal være noe heldøgns bemanning i bygget, men per oktober 2025 er ikke antall ansatte eller ansattes kompetanse avklart. Personene som får tildelt bolig på Tømmerkaia skal først og fremst få helse- og omsorgstjenester fra hjemmetjenestene eller fra andre aktuelle tjenester. Tjenestekontoret skal tildele disse boligene.

Nasjonalt lovverk om helse- og omsorgstjenester, en kommunal forskrift for tildeling av langtidsopphold i sykehjem og tilsvarende boliger³³ og egne rutiner for tildeling av plass i

³² Noen bo- og tjenestetilbud innenfor Helse og velferd tildeles av Tjenestekontoret alene, mens andre tildeles av Boligutvalg for helse. Dette utvalget ledes av ansatte i Tjenestekontoret og har deltakere fra andre tjenesteområder.

³³ Skien kommune har en forskrift for tildeling av langtidsplass i sykehjem eller tilsvarende bolig som trådte i kraft 1. juli 2017. En ny forskrift som også inkluderer tildeling av omsorgsboliger, trer i kraft 1. januar 2026.

bokollektiv³⁴ og bofellesskap³⁵, ligger til grunn for Tjenestekontorets behandling av søknader om bo- og tjenestetilbud.

Den ene rutinen for tildeling av plass i bokollektiv heter *Tildeling av plasser i institusjon heldøgns omsorg*, og gjelder både plass i sykehjem og bokollektiver. Rutinen beskriver det interne samarbeidet mellom ulike tjenesteområder i Helse og velferd ved tildeling av plass.

Den andre rutinen heter *Rutiner og samarbeid mellom Boligkontoret³⁶, bokollektiv i Helse og velferd og Tjenestekontoret*. Rutinen beskriver hvilke oppgaver ved inn- og utskrivning som er lagt til henholdsvis Tjenestekontoret, det aktuelle bokollektivet og Bolig. Formålet er først og fremst å holde Bolig orientert om slike endringer, siden de har ansvar for å inngå leiekontrakt med beboere i bokollektiver og for å gjennomføre ev. renhold og vedlikehold etter at leieforholdet har opphørt.

Helse og velferd har også en rutine for tildeling av plass i bofellesskap. Rutinen gjelder arbeidet i Boligutvalg for helse. Dette er et administrativt utvalg med deltakere fra Tjenestekontoret og Bolig, og omtales nærmere i pkt. 4.4.

Ansvar og myndighet lagt til NAV og KIE

Organisasjon og utvikling (OU) er først og fremst en felles stab- og støttefunksjon for resten av administrasjonen. I tillegg inngår de eksterne tjenesteområdene NAV og KIE.

Ansvar og myndighet lagt til NAV

Flere tiltak som forvaltes av NAV, har stor betydning for bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet. NAV har eksempelvis ansvar for økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning, bostøtte, startlån og midlertidig botilbud. Midlertidig botilbud er for personer som ikke har et sted å sove eller oppholde seg det neste døgnet, og gjelder vanligvis inntil 3 måneder.

NAV forvalter i tillegg Husbankens ulike låne- og tilskuddsordninger som kommunen kan videreformidle til privatpersoner. Eksempelvis:

- Startlån kan gis til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp på ordinær måte. Kommunen må vurdere lånesøkers behov, og kan tildele startlån som kan brukes til å kjøpe bolig, utbedre eller tilpasse bolig, eller bygge ny bolig eller refinansiere dyre lån.
- Tilskudd kan gis til personer med lav eller usikker inntekt. Tilskuddet kan brukes til samme formål som startlån.
- Husbankens bostøtte er ordning for personer med lave inntekter og høye bortgifter.

³⁴ Ifølge kommunens nettsider er bokollektivene samlokaliserte boenheter der beboerne leier boligen selv og har tilgang til fellesarealer. Bokollektivene tildeles stort sett eldre og ligger i eller nær et sykehjem. Beboerne skal kunne klare seg selv til en viss grad, og har samtidig tilgang til helsefaglig personell som vanligvis er lokalisert nær bokollektivet.

³⁵ Bolig i bofellesskap som tildeles av Tjenestekontoret eller Boligutvalg for helse går til personer med funksjonsnedsettelse eller som har utfordringer innen rus og psykisk helse.

³⁶ Tidligere hadde kommunen et boligkontor. Dette navnet er endret til Bolig.

Den som ønsker midlertidig botilbud eller økonomisk støtte fra NAV må søke om det, og tildelingene er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og sosialtjenesteloven.

Ansvar lagt til KIE

KIE har ansvar for å tildele boliger til flyktninger som skal bosettes i kommunen etter avtale med IMDi, og ellers gi råd og veiledning ved bosetting.

KIE har en egen rutinehåndbok for oppfølging av flyktninger. Flere av rutinene beskriver hvordan en skal gjennomføre bosetting av flyktninger som kommunen skal bosette etter avtale med IMDi. Det er blant annet laget rutiner for boveilederes oppgaver ved bosetting, familieveilederes oppgaver ved bosetting, og programrådgivers praktiske og økonomiske oppgaver ved bosetting. Hver rutine har samme oppbygning, og inneholder informasjon om formål, referanser, ansvar/myndighet og arbeidsprosedyre. Boveilederne skal blant annet være et bindeledd til Bolig i Eiendom.

Både familieveilederne og programrådgiverne har ansvar for konkrete oppgaver både ved og etter bosettingen, men dette gjelder oppgaver som mer indirekte har betydning for boforholdet.

Ansvar lagt til Barnevernet

Barnevernet er organisatorisk plassert i Oppvekst, og har blant annet ansvar for å tildele bo- og tjenestetilbud til enslige mindreårige flyktninger. Kommunen har et eget bofellesskap med heldøgns bemanning til denne gruppen.

Barnevernet kan bistå ungdom under 18 år, som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme, med søknader om kommunal bolig. Slike søknader behandles i Boligtildelingsutvalget, se nærmere omtale i pkt. 4.4.

Ellers gir Barnevernet informasjon til Bolig om barnefamilier som har sak hos Barnevernet og som har søkt om kommunal bolig – dersom slik informasjon er relevant for behandlingen av boligsøknaden.

Ansvar for bistand til å beholde bolig

Bolig i Eiendom har ansvar for å følge opp de kommunale boligene og leiekontraktene. Sistnevnte innebærer blant annet å følge opp personer som får klager fra naboer om bråk eller uro, eller får klager på at de ikke gjør sin del av arbeidet i for eksempel borettslaget. Dersom ansatte i Bolig ser at en person som strever med å oppfylle kravene i kontrakten og kan ha behov for bistand fra andre tjenesteområder, blir disse varslet.

Noen mister eller står i fare for å miste et botilbud på grunn av mislighold av husleie eller andre utgifter i boligen. Det er særlig NAV og Bolig som har ansvar for å følge opp dette.

NAV har veilederne som kan bistå med praktisk og økonomisk råd og veiledning, og økonomisk bistand for å unngå utkastelse fra bolig, inkludert etablere faste trekk fra inntekt og økonomisk sosialhjelp som lån eller bistand. NAV har i tillegg opprettet en egen fokusgruppe som jobber med

brukere som i perioder har lav boevne og omfattende hjelpebehov. Boligproblematikk er et gjennomgående tema.

Det er fast praksis i Boligtildelingsutvalget, som ledes av en rådgiver i Bolig, å starte møtene med en gjennomgang av hvem som ikke har betalt husleie eller andre utgifter knyttet til boligen, og avklare hvem som skal ha ansvar for videre oppfølging.

Det er et sammenfall mellom grad av helseutfordringer særlig innen rus og psykisk helse, og utfordringer med å beholde en bolig. I tillegg til oppfølgingen fra NAV og Bolig, kan helse- og omsorgstjenester direkte eller indirekte bidra til å bedre en persons boevne. Helse og velferd har blant annet:

- Ambulant tjeneste rus og psykisk helse. Dette er en heldøgns tjeneste som følger opp personer der de bor både med praktiske ting i boligen og oppfølging av rusproblematikk eller psykisk helse.
- Enhet for rustjenester og Enhet for psykisk helse og mestring. Begge enhetene er åpne på dagtid i ukedagene og tilbyr en lang rekke tjenester som tildeles etter søknad eller er lavterskeltilbud – dvs. tjenester som gis uten vedtak. Mer generelle tjenester som praktisk bistand i hjemmet og helse- og omsorgstjenester fra hjemmesykepleien kan også bidra.

Ansatte i KIE har ansvar for boligoppfølging av flyktninger. Oppfølgingen omfatter både praktiske ting i boligen, individuell veiledning og informasjon i grupper.

4.3. Revisors vurdering

Samlet sett ser vi at Eiendom sitt ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet skiller seg fra de andre tjenesteområdene på flere måter:

- Eiendom skal framskaffe boliger, mens de andre tjenesteområdene trenger botilbud til tjenestemottakere innenfor egne ansvarsområder.
- Eiendom, via Boligtildelingsutvalget, tildeler kommunale boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet etter boligsosialloven. De andre tjenesteområdene tildeler bo- og tjenestetilbud stort sett etter annet lovverk, men uten slike tjenester vil flere vært vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Bolig i Eiendom skal inngå leiekontrakt med nesten alle som får tilbud om kommunal bolig. Dette gjelder uavhengig av om boligen er med eller uten bemanning. Kommunen inngår ikke leiekontrakter med enslige mindreårige flyktninger, personer som tildeles heldøgns plass på sykehjem eller plass i midlertidig botilbud.

Å utføre arbeidsoppgaver som binder kommunen juridisk eller økonomisk og som har stor betydning for den enkelte innbygger, gir den enkelte ansatte stort ansvar. For å sikre en klar og entydig plassering av dette ansvaret og handlingsrommet til den enkelte ansatte, må tildeling av fullmakter og delegering av myndighet samsvare med ansattes arbeidsoppgaver.

Etter revisors vurdering har kommunen tiltak som bidrar til en klar og tydelig fordeling av ansvar og myndighet for de fleste, men ikke for alle tiltak i det boligsosiale arbeidet.

Skien kommune har et gjennomgående delegeringssystem som i stor grad bidrar til å klargjøre fordelingen av ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet. Samtidig ser vi at enkelte tjenesteområder som har sentrale oppgaver i dette arbeidet, mangler delegering av myndighet eller tildeling av fullmakt. Leder og ansatte i Tjenestekontoret har ikke fått delegert myndighet til å fatte vedtak til tross for at det er Tjenestekontoret som tildeler alle søkbare helse- og omsorgstjenester i kommunen. Videre har ansatte i Bolig manglet fullmakt selv om de inngår leieavtaler på kommunens vegne om kommunale boliger. Vi ser positivt på at dette ble rettet underveis i revisjonen.

Skien kommune har en egen forskrift for tildeling av kommunal bolig som klargjør hvem som er i målgruppen og kriterier for tildeling, etter boligsosialloven. Det står at kommunale boliger skal tildeles av Boligtildelingsutvalget. Generelt er formålet med en forskrift å regulere rettigheter og plikter til en ubestemt krets av innbyggere. Å delegere myndighet til ansatte i kommunen er i all hovedsak kommunedirektørens ansvar, og kan stort sett gjøres via delegeringsbestemmelser. Kommunale forskrifter vil vanligvis være prinsipielle vedtak, og skal dermed fastsettes av kommunestyret. Organisatorisk sett virker det lite fleksibelt å fastsette i forskriftsform hvem i administrasjonen som skal forvalte bestemte rettigheter og plikter overfor innbyggerne.

4.4. Samarbeid og helhetlig innsats – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha tiltak som sikrer samarbeid om det boligsosiale arbeidet, og sikrer at innsatsen er helhetlig**

4.4.1. Samarbeid

Det boligsosiale arbeidet omfatter et bredt spekter av tiltak. Ansvar for de ulike tiltakene blir gjerne fordelt på flere kommunal- og tjenesteområder. For å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, er det derfor viktig at kommunen legger til rette for tverrsektorielt samarbeid. Skien kommune har flere slike tverrsektorielle samarbeid.

Beskrivelsen nedenfor bygger på skriftlige rutiner og informasjon mottatt i intervju. De intervjuede har ulik oppfatning av om noen har ansvar for å koordinere det boligsosiale arbeidet i kommunen. Noen mener ansvaret er lagt til Eiendom, mens andre mener at ingen har dette ansvaret.

Framskaffelsesutvalget

Framskaffelsesutvalget er et administrativt utvalg. Utvalget er opprettet etter initiativ fra leder for Eiendom og ledes av henne. I tillegg deltar tre representanter fra Bolig, inkludert leder for Boligtildelingsutvalget. Videre deltar assisterende kommunalsjef i Helse og velferd, assisterende områdeleder for Rus og psykisk helse og en avdelingsleder fra NAV. Høsten 2025 arbeides det med å få inn en representant fra Barnevernet.

Deltakerne i Framskaffelsesutvalget skal identifisere boligbehov for sine tjenesteområder og finne løsninger i fellesskap. Framskaffelsesutvalget skal gjøre strategiske vurderinger rundt boligframskaffelser, ta stilling til hvordan behovet for egnede boliger kan løses, og avgjøre bruken av konkrete eiendommer.

Framskaffelsesutvalget skal etter planen ha møte omtrent hvert halvår. Ved behov kan utvalget møtes oftere. Det skrives referat som sendes til møtedeltakerne. Referat fra de senere årene viser at det ble gjennomført ett møte i henholdsvis 2022 og 2023, to møter i 2024 og ingen i perioden januar-september 2025.

Referatene viser at de ulike tjenesteområdene melder inn ulike typer boligbehov. I den undersøkte perioden er det størst utfordring å finne egnede boliger til personer med rusutfordringer og til store barnefamilier med utenlandsk opprinnelse.

Videre nevnes ulike tiltak som iverksettes, eksempelvis ansettelse av en utleiemegler, vurdering av aktuelle tomter, kjøp av boliger, og ombygging av boliger.

Referatene peker også på ulike utfordringer. Eksempelvis ytres det ønske om at Framskaffelsesutvalget bør ta et helhetlig ansvar for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Videre ser ansatte i Bolig behov for å avklare tjenesteområdenes forventninger til hvilke og hvor fort det går å framskaffe egnede boliger. Det er også en utfordring at noen som tilbys kommunal bolig i enkelte områder/bygg takker nei, fordi de ikke ønsker å bo nær andre med utfordringer innen rus og psykisk helse. Dermed står noen av kommunens boliger ledige i lengre perioder.

Boligtildelingsutvalget

Boligtildelingsutvalget er et administrativt utvalg som først og fremst skal vurdere søknader om kommunal bolig etter kriterier nedfelt i forskrift for tildeling av kommunal bolig i Skien kommune. Boligtildelingsutvalget kan også tildele tiltak som depositumsgaranti og bistand fra utleiemegler. Er andre tiltak mer aktuelle, blir søkeren vanligvis gjort kjent med hvem de kan henvende seg til for å søke på slike tiltak i vedtaksbrevet.

Boligtildelingsutvalget ledes av en rådgiver fra Bolig. Ellers består Boligtildelingsutvalget av flere ansatte fra Bolig, inkludert en jurist og kommunens utleiemegler. En avdelingsleder fra NAV og en økonomimedarbeider fra Økonomiavdelingen deltar også.

En skriftlig oversikt viser fordelingen av roller og oppgaver i Boligtildelingsutvalget:

- Ansatte fra Bolig skal ha oversikt over søknader om kommunal bolig og bistand, over ventelister og behov, og over tilgjengelige kommunale boliger. Videre skal de sende ut saksdokumenter i forkant av møter. I møtene skal de bidra med relevant informasjon om søkerne, inkludert vurderinger av om søkerne er vanskeligstilte på boligmarkedet og om søkerne mottar helse- og omsorgstjenester. I etterkant skal de utarbeide vedtak og sende til søkerne.
- NAV skal bidra med informasjon og vurderinger av søkere som har eller har hatt sak hos NAV i møtene i Boligtildelingsutvalget, og ellers holde oversikt over hvem som benytter midlertidige botilbud.
- Økonomiavdelingen deltar fast i møtene, og skal legge fram oversikter over nye og pågående saker med restanser på husleie og saker hos Namsmannen i møtene i Boligtildelingsutvalget.

Tidligere skulle utpekte ansatte i KIE, Barnevernet og Tjenester innen rus og psykisk helse legge inn informasjon i sakslista om søkere innenfor egne ansvarsområder i forkant av møtene i Boligtildelingsutvalget, og ellers bistå med undersøkelse av søknader og samhandling med Boligtildelingsutvalget. I oktober 2025 ble dette endret. Fra dette tidspunktet deltar faste ansatte fra KIE, Barnevernet og Tjenester innen rus og psykisk helse i annet hvert møte i Boligtildelingsutvalget.

Boligutvalg for helse

Helse og velferd opprettet *Boligutvalg for helse* da Boligtildelingsutvalget ble flyttet fra Tjenestekontoret i Helse og velferd til Bolig i Byutvikling, drift og kultur ved årsskiftet 2024/2025. Boligutvalget for helse er et administrativt organ, og tildeler først og fremst plass i bofellesskap med heldøgns bemanning til personer med utfordringer innen rus og psykisk helse.

Det er laget en egen rutine for arbeidet i Boligutvalg for helse.³⁷ Det står at boligutvalget skal ha deltakere fra Tjenestekontoret, Habilitering, Rus og psykisk helse og Bolig. I praksis deltar leder og aktuelle saksbehandlere fra Tjenestekontoret og assisterende områdeledere for henholdsvis Habilitering og Rus og psykisk helse. I tillegg deltar områdelederen i enkelte møter.

Ifølge rutinen skal Boligutvalg for helse ha møter en gang per måned. I møtene skal:

- Tjenestekontoret ha oversikt over søkere og vurdere søkeres rettigheter etter helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Videre skal Tjenestekontoret ha oversikt over folk som er tildelt et bo- og tjenestetilbud, men som står på venteliste for innflytting.

³⁷ Fullt navn er *Rutiner og samarbeid mellom Boligkontoret (nåværende navn er Bolig), Tjenestekontoret og Habilitering, Rus og psykisk helse for boliger som disponeres av Helse og velferd*.

- Habilitering og Rus og psykisk helse skal vurdere bemanningssituasjon og sammensetning av beboere ved tildeling av plass i aktuelt bofellesskap. De skal også vurdere andre løsninger for dem som er tildelt bolig og står på venteliste, men ikke kan vente på ledig bolig.
- Bolig skal ha oversikt over ledige boliger i bofellesskap som disponeres av Tjenestekontoret.

Rutinen beskriver også hvem som har ansvar for hva ved inn- og utflytting. Blant annet skal Tjenestekontoret varsle Bolig når tidspunkt for innflytting er avtalt med søkeren. Deretter skal Bolig utarbeide husleiekontrakt. Ved utflytting er det personalet i bofellesskapet som skal orientere Bolig, og blant annet redegjøre for om det er behov for renhold eller vedlikehold. Deretter overtar Eiendom ansvaret for å klargjøre boligen.

Selve tildelingsprosessen i et tverrsektorielt utvalg

Både Boligutvalg for helse og Boligtildelingsutvalget holder fortløpende oversikt over innkomne søknader om kommunale botilbud innenfor egne ansvarsområder. De vurderer om det er nødvendig å innhente mer informasjon enn det som står i søknadene, og tar stilling om det skal gis avslag, utsettelse eller innvilgelse. Søkerne får skriftlig svar om vedtaket. Søknadene og vedtakene arkiveres.

Vi har sett nærmere på arbeidet i Boligtildelingsutvalget. Utvalget har møte hver 14. dag. Til hvert møte lages det oppdaterte oversikter over søknader, ventelister og over ledige og snart ledige kommunale boliger.³⁸

Sakslistene

Sakslistene lages i Excel-ark. Hver sak plasseres i en av følgende kategorier; nye klager, utsatte klager, klager hos klagenemnda, utsatte søknader, nye søknader, søknader om fornyelse og søknader om bytte. For hver sak gis det informasjon om dato for mottak i kommunen, personopplysninger og type sak. I tillegg er det et åpent kommentarfelt. Kommentarfeltet kan inneholde vedtaket, informasjon som er viktig for videre prosess eller begge deler. I de gjennomgåtte sakslistene er noen få kommentarfelt tomme, og gjelder noen klagesaker.

Ventelister

Ventelistene viser hvem som er innvilget kommunal bolig, og som venter på å flytte inn i boligen. Ventelistene starter med en oversikt over det som kalles prioriteringsnøkler. Prioriteringsnøklerne er hentet fra kommunens forskrift for tildeling av kommunale boliger, og klargjør prioriteringsrekkefølgen mellom søkerne, jf. nærmere omtale i pkt. 4.2.1.

³⁸ Revisjonen ønsket å gjøre stikkprøvekontroller i disse oversiktene for hele 2025, men det var ikke mulig siden de ikke lagres. I stedet har revisjonen fått tilgang til oversiktene som ble laget til to møter – ett i oktober og ett i november 2025. Beskrivelsen nedenfor baserer seg på disse oversiktene.

- Prioriteringsnøkkel 1 gjelder personer som bor i midlertidig botilbud
- Prioriteringsnøkkel 2 gjelder personer med midlertidig opphold i institusjon, inkl. sykehus, bofellesskap og fengsel.
- Prioriteringsnøkkel 3 gjelder personer som har en bosituasjon som gir dårlige livsvilkår
- Prioriteringsnøkkel 4 gjelder personer som bor i kommunal bolig og som har fått innvilget bytte av bolig.

Ventelistene lages i Excel-ark og inneholder informasjon om dato for vedtak, personopplysninger, nåværende bosted, antall soverom i tildelt bolig, og et felt for kommentarer.

I oktober og november står rundt 50 personer/familier på venteliste. I oktober har 8 av dem prioriteringsnøkkel 1 eller 2. Dette økte til 15 i november. De øvrige har prioriteringsnøkkel 3 eller 4.

Oversikter over ledige og snart ledige kommunale boliger

Oversikten bygger på informasjon fra FAMAC, og viser hvilke kommunale boliger som er ledige og som snart blir klare for nye beboere. Oversikten brukes til å tildele en konkret bolig til en person/familie, og til å planlegge hvem som kan være aktuelle for de snart ledige boligene.

Annet tverrsektorielt samarbeid

Skien kommune har etablert flere tosidige samarbeid om konkrete temaer i det boligsosiale arbeidet, og oppretter samarbeid i enkeltsaker etter behov. For eksempel:

- Bolig og KIE har faste møter hver måned. Tema for møtene er behov for boliger til flyktninger som kommunen har forpliktet seg til å ta imot etter avtale med IMDi.
- Bolig har samarbeid med veilederne i fokusgruppen i NAV. Samarbeidet handler først og fremst om å få folk som bor i midlertidig botilbud over i mer stabile boforhold, og om folk som ikke betaler husleie eller strømutfgifter eller av andre grunner står i fare for utkastelse.
- Bolig har samarbeid med utpekte ansatte i Rus og psykisk helse. Et typisk samarbeidsområde er personer som i perioder har lav boevne. Dersom Bolig får meldinger om bråk/uro, kan de be en fra Rus og psykisk helse dra ut til boligen og sjekke situasjonen.
- Helse og velferd, Bolig og NAV samarbeider om personer som i perioder har lav boevne og som tilbys, men takker nei til helse- og omsorgstjenester. Samarbeidet handler blant annet om å unngå at personene det gjelder mister boligen sin.
- KIE har samarbeid med utpekte ansatte i NAV og med ansatte i Migrasjonshelse. Migrasjonshelse er organisatorisk plassert i Helse og velferd. Begge samarbeidene inneholder flere forhold, blant annet tiltak rundt bosetting av flyktninger.

4.4.2. Erfaringer med tverrsektorielt samarbeid og helhetlig innsats

Erfaringer med fordeling av ansvar og oppgaver og tverrsektorielt samarbeid

Alle revisjonen har intervjuet, er spurt om egne erfaringer med fordeling av ansvar og oppgaver og tverrsektorielt samarbeid i det boligsosiale arbeidet.

Flere opplever at samarbeidet fungerer bra, eller at kommunen har større utfordringer enn samarbeid. Her er noen eksempler:

- Ganske mange legger vekt på at ledere og ansatte er flinke til å snakke sammen i konkrete saker på tvers av tjenesteområdene, og at det sjelden oppstår problemer med gråsoner/uklarheter.
- Noen sier at Framskaffelsesutvalget er en viktig arena for tverrsektorielt samarbeid om å få fram egnede boliger.
- Enkelte mener at gjeldende fordeling av ansvar og oppgaver fungerer bra, og ser ikke behov for å gjøre endringer.
- Flere peker på at den store utfordringen for kommunen er ikke knyttet til samarbeid eller samordning, men å finne egnede tomter eller boliger til personer som i perioder har lav boevne.

Noen er opptatt av manglende helhet og liten forståelse for hverandres utfordringer:

- Enkelte mener at ingen har ansvar for gjennomføring av Boligsosial handlingsplan 2023-2027.
- Noen viser til at tildeling av kommunale botilbud er spredt på flere tjenesteområder. Hvert tjenesteområde har sitt ansvar og sine oppgaver, og ingen har ansvar for å se helheten i dette arbeidet. Et eksempel er manglende samarbeid om og helhetlig tenkning rundt personer som har kommunal bolig eller plass i kombinerte bo- og tjenestetilbud, men som i perioder er bostedsløse.
- Andre peker på at det tverrsektorielle samarbeidet i enkelte tilfeller begrenses av lovverket om taushetsplikt.
- Flere opplever at det tverrsektorielle samarbeidet er preget av at de ulike tjenesteområdene ikke helt forstår hverandres oppgaver og utfordringer. Eksempelvis når kommunen ikke greier å framskaffe varige og egnede bolig til personer som i perioder har lav boevne, opplever NAV at de skyves over i midlertidig botilbud for bostedsløse. Et annet eksempel er når Barnevernet ringer til Eiendom og sier at de er i en akutt situasjon og trenger en bolig raskt. Eiendom kan sjelden imøtekomme dette så rask som ønskelig, siden de ikke holder kommunale boliger ledige i påvente av slike henvendelser.

Enkelte peker på manglende eller uheldig fordeling av ansvar og oppgaver. Her er noen eksempler:

- Å framskaffe bolig til enslige mindreårige som fyller 18 år, og større boliger ved ev. familiegjengforeninger. De enslige mindreårige har fortsatt rett til bistand fra Barnevernet, men må ut av bokollektivet for enslige mindreårige flyktninger. KIE har ikke ansvar for dem, og de oppfyller ikke alltid kriteriene for tildeling av kommunal bolig.
- Å tildele tilrettelagte boliger uten heldøgns bemanning til personer med funksjonsnedsettelse. Søknader om slike boliger behandles i Boligtildelingsutvalget i dag,

men det er argumenter for at de bør behandles i Boligutvalg for helse. Boligutvalg for helse har bedre kjennskap til søkerens helse- og omsorgsbehov og kompetanse til å gjøre helsefaglige vurderinger av hvem som bør tildeles disse boligene.

- Å tildele startlån. Ansvar ligger i NAV i dag, men noen mener tiltaket med fordel kan tildeles av Boligtildelingsutvalget. Startlån er et viktig boligsosialt tiltak, og den helhetlige oversikten og mye av den tverrfaglige kompetansen er nå samlet i Boligtildelingsutvalget.

Erfaringer med helhetlig innsats

I intervjuene er alle spurt om egne erfaringer med kommunens arbeid med å sikre en helhetlig innsats overfor personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bolig opplyser at Husbankens saksbehandlingssystem KOBO har skjemaer som innbyggerne skal bruke når en søker om bistand til å komme inn på boligmarkedet. Denne løsningen bidrar til å innhente et bredt spekter opplysninger. I tillegg gjennomføres samtaler og i noen tilfeller hjemmebesøk med søkerne.

Videre har Boligtildelingsutvalget fått en mer tverrsektoriell deltakelse fra høsten 2025. Samlet sett bidrar dette til å gi en helhetlig oversikt over søkerens situasjon og over bistanden kommunen kan tilby. Selv om Boligtildelingsutvalget i all hovedsak fattet vedtak om tildeling av bolig, er det ikke uvanlig at vedtaksbrevet som sendes til søkerne inneholder opplysninger om hvor de kan henvende seg for å søke om helse- og omsorgstjenester eller praktisk eller økonomisk bistand.

Noen erfarer at kommunen får til en helhetlig innsats for mange brukere, men har utfordringer med enkelte som i perioder har lav boevne. Utfordringene handler først og fremst om å finne egnede boliger.

Enkelte peker på at det kan være utfordrende å sikre helhetlig innsats for personer som søker parallelt om flere typer tjenester. I slike tilfeller skal

- søknader om kommunal bolig stort sett behandles i Boligtildelingsutvalget,
- søknader om helse- og omsorgstjenester behandles i Tjenestekontoret i Helse og velferd,
- søknader om råd og veiledning og om økonomisk sosialhjelp behandles i NAV, og
- søknader om ventestønad, introduksjonsstønad og etableringsstønad behandles i KIE.

Det kan være krevende for søkerne å forholde seg til flere deler av kommunen. Samtidig er det ikke alltid klart om noen i kommunen er ansvarlig for å følge opp søkeren, eller hvem som ev. skal koordinere tjenestene.

Noen peker på at kommunen i begrenset grad ser det boligsosiale arbeidet for den enkelte i et lengre tidsperspektiv, og at det sjelden planlegges for at den enkeltes behov for bistand på boligmarkedet vil kunne variere over tid.

4.5. Revisors vurdering

Samarbeid om det boligsosiale arbeidet

Kommunen har flere tiltak for å sikre samarbeid om det boligsosiale arbeidet. Samarbeidet omfatter både faste møtearenaer og faste kontaktpersoner. Etter revisors vurdering er det grunn til å tro at det tverrfaglige samarbeidet forsterkes når Framskaffelsesutvalget får fast deltakelse fra Barnevernet, og Boligtildelingsutvalget får jevnlig deltakelse i møtene fra KIE, Barnevernet og Rus og psykisk helse.

Noen ledere og ansatte mener Eiendom har ansvar for å koordinere det boligsosiale arbeidet mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen, mens andre mener ingen har dette ansvaret. Noen opplever at samarbeidet fungerer bra, mens andre mener det kunne vært bedre på flere områder. De tverrsektorielle samarbeidene som er etablert, er utformet for å løse konkrete saker. Dette er viktig, men utformingen gir lite rom til å vurdere på mer overordnet nivå hvordan ulike deler av samarbeidet fungerer.

Helhetlig innsats i det boligsosiale arbeidet

Et viktig formål med tverrsektorielt samarbeid, er å sikre helhetlig innsats rundt dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ovenfor så vi at Skien kommune har flere slike samarbeid, og at gjøres flere grep for å utvide det tverrsektorielle samarbeidet mens denne revisjonen pågår.

Samtidig pekes det på mangler i den helhetlige innsatsen når en person mottar tjenester fra flere tjenesteområder samtidig, eller når den boligsosiale bistanden til en person bør planlegges i et lengre tidsperspektiv. Etter revisors vurdering kan en helhetlig innsats på disse områdene øke sjansene for langsiktig stabilitet i bosituasjonen for den enkelte.

5. Rapportering, evaluering og justering

5.1. Revisjonskriterium

Kommunedirektørens plikt til å ha tilstrekkelig internkontroll med administrasjonens virksomhet er omtalt i pkt. 4.1.

Ifølge KS³⁹ bidrar god internkontroll til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, til kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren. En viktig del av internkontrollen er et system som sikrer rapportering på måloppnåelse, og evaluering og eventuell justering av iverksatte tiltak.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha system for å rapportere, evaluere og justere det boligsosiale arbeidet**

5.2. System for å rapportere, evaluere og justere – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha system for å rapportere, evaluere og justere det boligsosiale arbeidet**

5.2.1. Rapportering

Administrasjonen har ikke egen rapportering til folkevalgt nivå om oppfølging av Boligsosial handlingsplan 2023-2027. I stedet rapporterer hvert tjenesteområde om det boligsosiale arbeidet innenfor eget ansvarsområde. Rapporteringen gjøres tertialvis og årlig, og behandles i alle faste utvalg, Formannskapet og Bystyret.

Revisjonen har gjennomgått rapporteringen fra de senere årene, og ser at den har nokså lik utforming. Som eksempel gjengis rapportering på gjennomføring av boligsosiale tiltak i de siste rapporteringene, dvs. årsmelding for 2024 og tertialrapportene for 2025.

Felles årsmelding fra administrasjonen 2024

Byutvikling, drift og kultur

Eiendom rapporterer at det er arbeidet mye med bosetting av flyktninger i 2024. Blant annet ble det kjøpt og leid inn boliger til 141 flyktninger. Det skal jobbes videre med bosetting av ytterligere

³⁹ KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll.

80 flyktninger. I tillegg startet arbeidet med ombygging av blant annet deler av Klyvetunet til omsorgsboliger. Høsten 2025 er status at arbeidet med Klyvetunet er utsatt.

Helse og velferd

Helse og velferd er inne i en lengre prosess med omlegging av tjenestetilbudene. Omleggingen inkluderer å bedre pasientflyten, rekruttere og beholde nødvendig personell, komme i økonomisk balanse og øke tjenestetilbudet i den nedre delen av innsatstrappa⁴⁰. Dette preger årsrapporteringen for 2024. Kommunalområdets ansvar innenfor det boligsosiale arbeidet er i liten grad omtalt.

NAV

NAV rapporterer først og fremst på hvor mange og hvilke husstandstyper som har benyttet ulike boligsosiale tiltak som eksempelvis midlertidig botilbud, startlån og «Barna først».

I tillegg rapporterer NAV at deres boveiledere blant annet har fått særskilt ansvar for å følge opp brukere som søker midlertidig botilbud og nødhjelp, eller som har vanskeligheter med å samhandle med NAV på ordinært vis.

KIE og Barnevernet

KIE informerer om at de har fått økt støtte for å dekke økte utgifter ifm. bosetting av flere flyktninger. Barnevernet rapporterer ikke om det boligsosiale arbeidet.

Tertialrapportering 2025

Tertialrapporteringene handler i stor grad om den økonomiske situasjonen innen drift og investering, om arbeid med sykefravær og HMS blant ansatte, og status for gjennomføringen av enkelte politiske vedtak.

Første tertial 2025

Byutvikling, drift og kultur

I en statusoversikt over investeringsprosjekter, er det redegjort for budsjetterte avsetninger til ulike boligitak, og at utbyggingen av småhus på sykehusets område er i en gjennomføringsfase.

Helse og velferd

Helse og velferd rapporterer at det arbeides med å etablere færre og større bofellesskap innen Habilitering og Rus og psykisk helse, og øke samarbeidet mellom Tjenestekontoret og utøvende tjenester.

⁴⁰ Begrepet innsatstrappa brukes for å illustrere at helse- og omsorgstjenestene strekker seg fra forebyggende tiltak til mer omfattende hjelpebehov. Hver trinn tar utgangspunkt i innbyggernes helse- og funksjonsnivå og omtaler aktuelle botyper og tjenester. De nederste trinnene gjelder de friskeste innbyggerne som kan bo i eget hjem, mens de øverste trinnene gjelder de som har mest omfattende hjelpebehov og som er på langtidsopphold i sykehjem eller andre boliger eller i botilbud med spesialiserte plasser.

Byggingen av småhusene i samarbeid med sykehuset er noe forsinket, men de skal stå klare til innflytting i september 2025. Videre arbeides det med å finne egnede boliger til personer innen habilitering og rus og psykisk helse.

NAV

NAV rapporterer om utviklingen i sosialhjelp, og ellers ulike tiltak for å få folk ut i arbeid eller utdanning. Dette kan ha betydning for mulighetene til å skaffe seg egnet bolig i det private boligmarkedet, og er slik sett et viktig indirekte tiltak i det boligsosiale arbeidet. NAV forvalter flere konkrete tiltak som har direkte betydning for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette arbeidet omtales ikke i tertialrapporten.

KIE og Barnevernet

KIE og Barnevernet rapporterer ikke om det boligsosiale arbeidet.

Andre tertial 2025

Byutvikling, drift og kultur

Byutvikling, drift og kultur rapporterer at byggingen av småhusene på sykehusområdet er ferdig, og at ordningen med utleiemegler videreføres siden det har bidratt til høye bosettingstall i 2022-2024.

Helse og velferd

Helse og velferd erfarer at flere innbyggere har sammensatte og komplekse behov. For å møte dette har kommunen blant annet etablert flere tverrfaglige team innen psykisk helse.

Ett bofellesskap innen Rus og psykisk helse og ett innen Habilitering er lagt ned. Brukerne får bistand fra ambulante tjenester. Småhusene på sykehusområdet er tatt i bruk, og arbeidet med omorganisering innen Habilitering forsetter

Rapporteringen om arbeidet med å få færre og større bofellesskap innen habilitering og rus og psykisk helse fra 1. tertial, videreføres i 2. tertial.

NAV

NAV rapporterer at veksten i sosialhjelpsutbetalinger de senere årene nå har flatet ut, og ligger noe lavere enn på samme tid i fjor. Ellers er rapporteringen tilnærmet lik som i 1. tertial.

KIE og Barnevernet

KIE og Barnevernet rapporterer ikke fra sine ansvarsområder i det boligsosiale arbeidet.

Byutvikling, drift og kultur – Årsmelding bolig 2024

I tillegg til en felles rapportering fra administrasjonen, har Byutvikling, drift og kultur en egen rapportering kalt *Årsmelding bolig*. Den behandles i Utvalg for teknisk sektor og Bystyret.

Vi har gjennomgått de siste årsmeldingene for bolig, og ser at de inneholder informasjon stort sett om de samme temaene. Som eksempel tar vi med et sammendrag fra Årsmelding bolig 2024. Vi vil samtidig nevne at Årsmelding bolig 2023 har en omtale av Boligsosial handlingsplan 2023-

2027. Det står at handlingsplanen ble vedtatt i august, og at den er utarbeidet i felleskap av ledere og ansatte fra Eiendom, Helse og velferd, KIE, NAV og Barnevernet.

Årsmelding bolig 2024 innleder med at dette er en orientering om kommunens boligmasse og om arbeidet i Bolig⁴¹. Ved årsskiftet 2024/2025 disponerte kommunen totalt 1006 boliger. Kommunen eide 921 boliger og leide inn 85 leiligheter fra private. 260 av boligene er klausulert til personer med nedsatt funksjonsevner. I tillegg benyttes 321 boliger til flyktninger og 425 boliger til andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

I 2024 er det fortsatt fokus på bosetting av flyktninger, og mye av dette løses ved hjelp av innleie fra det private boligmarkedet. Ellers rapporteres det at Bolig har sett gode resultater etter ansettelsen av utleiemegler, at det jobbes med å fordele den kommunale bosettingen i hele kommunen, og tilpasse boligmassen til behovene. Sistnevnte gjelder blant annet personer med utfordringer innen rus og psykisk helse.

Utover arbeidet med å framskaffe boliger, inngå og følge opp leiekontrakter, og følge opp beboere og leiligheter, rapporteres det på gjennomføringen av enkelte tiltak innenfor det boligsosiale arbeidet. Eksempelvis:

- **Leie til eie** er et tiltak som startet i 2012, og har fram til nå bidratt til at 115 kommunale boliger er blitt solgt til leietakerne. I 2024 fikk kommunen få henvendelser om å kjøpe slik bolig, og viser til at flere har utfordrende økonomi.
- **Bostøtte** forvaltes av NAV, og omtales som det viktigste og mest målrettede boligøkonomiske tiltaket for vanskeligstilte på boligmarkedet.
- **Saksbehandlingssystemet KOBO** har bidratt til å forenkle kvalitetssikringen av søknader, gir en raskere søknadsbehandling, og gir bedre oversikt over boligmassen for Boligtildelingsutvalget.
- **Tilvisningsavtaler.** I 2024 er det inngått ny tilvisningsavtale med en ny aktør. Dette vil være boliger med flere soverom tiltenkt barnefamilier.

Boligtildelingsutvalget omtales flere ganger i årsmeldingen, men ikke den tverrsektorielle deltakelsen i utvalget. Framskaffelsesutvalget og den tverrsektorielle sammensetningen her er heller ikke nevnt.

5.2.2. Evaluering og justering

Evaluere og justere Boligsosial handlingsplan 2023-2027

Høsten 2025 er kommunen halvveis i gjennomføringen av den boligsosiale handlingsplanen. Handlingsplanen inneholder ikke krav om evaluering og justering underveis eller mot slutten av planperioden.

⁴¹ Kommunen skriver Boligkontoret. Revisjonen har fått opplyst at denne enheten nå heter Bolig.

Det er ikke gjennomført eller planer om å gjennomføre evalueringer og justeringer av gjeldende handlingsplan. Flere sier at det mest aktuelt å evaluere tiltakene når handlingsplanperioden nærmer seg slutten. Enkelte viser til at da forrige boligsosiale handlingsplan ble avsluttet, vurderte kommunen om tiltakene i planen var gjennomført, men ikke om målene dermed var nådd. De ønsker at evalueringen av gjeldende handlingsplan omfatter både vurderinger av gjennomføring av tiltak og grad av måloppnåelse.

Vi viser ellers til pkt. 3.4. der de ulike tjenesteområdene i kommunen vurderer i hvor stor grad tiltakene er gjennomført og målene er nådd halvveis ut i handlingsplanperioden.

Evaluering og justering på andre områder

Det enkelte tjenesteområde vurderer om boligsosiale tiltak som de har tildelt enkeltpersoner fungerer, eller om det behov for justeringer.

Flere peker på at kommunen har utfordringer med å få til en tverrsektoriell helhetlig innsats for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. omtale i pkt. 4.4.2. Dermed er det heller ikke lagt til rette for tverrsektoriell evaluering og justering.

I pkt. 3.4. så vi hvordan de ulike tjenesteområdene i kommunen vurderer hvordan det tverrsektorielle samarbeidet om boligsosiale saker fungerer mer generelt.

5.3. Revisors vurdering

Rapportering

Kommunen har et fastlagt system for rapportering – først og fremst gjennom tertialrapporter og årsmeldinger. I tillegg har Eiendom en egen årlig rapportering om bolig.

Vår gjennomgang viser at Boligsosial handlingsplan 2023-2027 er nevnt en gang i denne rapporteringen. Rapporteringen handler om når handlingsplanen ble vedtatt og hvem som deltok i utarbeidelsen, men ikke om arbeidet med gjennomføring av tiltakene eller vurderinger av grad av måloppnåelse.

Via det fastlagte systemet for rapportering, får folkevalgte informasjon om administrasjonens arbeid med enkelte tiltak i det boligsosiale arbeidet, inkludert flere av tiltakene i handlingsplanen. For å få en mer samlet oversikt, må en lese rapporteringen fra alle tjenesteområdene som har ansvar for dette arbeidet. Videre ser vi at rapporteringen fra tjenesteområdene varierer i omfang og innhold. Det henger sannsynligvis sammen med hva slags type ansvar det enkelte tjenesteområde har, og hvor omfattende ansvaret er. Revisor ser at det er gode grunner til at rapporteringen blir slik, men vil samtidig peke på at administrasjonen ikke får synliggjort hvor tverrsektorielt det boligsosiale arbeidet er, eller hvilke utfordringer en står overfor i dette samarbeidet.

Evaluering og justering

Kommunen har ikke evaluert eller justert Boligsosial handlingsplan 2023-2027, men flere revisjonen har intervjuet sier det vil bli gjort når handlingsplanperioden nærmer seg slutten. Etter

revisors vurdering bør en slik evaluering både omfatte om tiltakene er gjennomført og om gjennomføringen har bidratt til måloppnåelse.

Enkelte som er vanskeligstilte på boligmarkedet, kan trenge omfattende eller flere typer bistand over lenger tid. I Skien kommunen vurderer og justerer det enkelte tjenesteområde slike tiltak til enkeltpersoner. Kommunen kan med fordel legge til rette for vurderinger og justeringer på systemnivå av det tverrsektorielle samarbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet.

6. Tiltak for brukermedvirkning på systemnivå

6.1. Revisjonskriterium

Eldrerådet, Ungdomsrådet og Råd for personer med funksjonsnedsettelse har rett til å gi uttalelser i alle saker som gjelder dem, jf. forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Bystyret skal etablere rutiner som sikrer at rådene mottar saker på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, at uttalelser fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av sakene. Rådene kan også på eget initiativ ta opp saker. Uttalelser fra rådene skal følge saken til det kommunale organet som avgjør saken endelig, jf. § 2 i forskriften.

Skien kommune har i tillegg et Flerkulturelt utvalg. I mandatet står det at utvalget skal være rådgivende, og har rett til å uttale seg i relevante saker og kan anmode om behandling av egne saker.

Begrepet brukermedvirkning nevnes ikke i boligsosialloven, men i lovforarbeidene vises det til at prinsippet om brukermedvirkning er lovfestet både i bruker- og pasientrettighetsloven, sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, jf. Prop. 132 L (2021-2022). I arbeids- og velferdsloven står det at NAV skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester, jf. § 6.

Medvirkning i det boligsosiale arbeidet kan skje både på individ- og systemnivå. På individnivå handler det om å kunne påvirke hvordan man bor, og hvilken oppfølging man får for å mestre boforholdet. På systemnivå handler medvirkning om å involvere representanter for brukerne i arbeidet med å planlegge, iverksette og evaluere bo- og tjenestetilbudet i kommunen, jf. Prop. 132 L (2021-2022).

I den nasjonale boligstrategien *Bolig for alle* (2014-2020) ble brukermedvirkning framhevet som ett av seks suksesskriterier i det boligsosiale arbeidet. Disse suksesskriteriene videreføres i Husbankens anbefalinger for kommunenes boligsosiale arbeid. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (2021-2024) understrekes betydningen av brukermedvirkning.

I forvaltningsrevisjonsrapporten *Rus og psykisk helse – boligsosialt arbeid*, som ble behandlet i bystyret 21. september 2023, jf. sak 118/23, ble kommunens ivaretagelse av brukermedvirkning på individ- og systemnivå i tjenester til personer med utfordringer innen rus og psykisk helse undersøkt. I vurderingen står det at kommunen synes å ivareta brukermedvirkning på individnivå, mens det er mangler i brukermedvirkningen på systemnivå.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at rådgivende organer får uttale seg i saker som gjelder dem
- Kommunale tjenesteområder med ansvar for det boligsosiale arbeidet skal ha tiltak som sikrer brukermedvirkning ved planlegging og utforming tjenestetilbud

6.2. Brukermedvirkning på systemnivå – data

Brukermedvirkning er et sentralt nasjonalt mål i det boligsosiale arbeidet. Formålet er å sikre at tjenestene utformes og tilpasses i tråd med brukernes faktiske behov, ønsker og livssituasjon, og vil kunne bidra til god rettssikkerhet, økt kvalitet og mer treffsikre tjenester.

Medvirkning fra rådgivende organer

Både eldre, unge, personer med innvandrerbakgrunn og personer med funksjonsnedsettelse kan være vanskeligstilte på boligmarkedet. Eldrerådet, Ungdomsrådet, Flerkulturelt utvalg og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse bør derfor få anledning til å medvirke i det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Bystyret har vedtatt et saksbehandlingsreglement for Eldrerådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse for perioden 2024-2027. Begge rådene skal sørge for at erfaringene fra de gruppene de representerer tas med i plan- og saksprosesser. Rådene skal holdes løpende orientert om overordnede dokumenter, og om planer og tiltak som vil berøre de eldre og personer med funksjonsnedsettelse. I tillegg kan rådene selv ta opp saker de mener er viktige.

Bystyresekretariatet opplyser at de rådgivende organene får anledning til å gi innspill til alle saker som skal behandles i faste utvalg. Boligsosial handlingsplan 2023-2027 ble behandlet i faste utvalg på følgende datoer:

- Utvalg for klima, miljø og byutvikling, 29. august 2023
- Utvalg for helse og omsorg, 30. august 2023
- Utvalg for oppvekst, 31. august 2023
- Bystyret, 21. september 2023

Vi finner at både Eldrerådet, Ungdomsrådet, Flerkulturelt utvalg og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse hadde møte 28. august 2023. Alle behandlet sakslistene til sakene i de ovennevnte møtene. Ingen hadde innspill til saken om Boligsosial handlingsplan 2023-2027.

For å undersøke om de rådgivende organene er forelagt saker eller selv har tatt opp boligsosiale spørsmål de selv mener er viktige, har vi gjennomgått sakslistene til møter i Eldrerådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i perioden januar-november 2025. I den undersøkte perioden har hvert råd gjennomført syv møter – alltid på samme dato.

Vi finner ingen saker der rådene selv har tatt opp boligsosiale spørsmål de selv mener er viktige, men administrasjonen har orientert om og rådene har fått saker til behandling som inngår i det boligsosiale arbeidet. Nedenfor nevnes noen eksempler:

- 20. januar 2025 behandlet begge rådene en sak om bosettinger av flyktninger i 2025. Eldrerådet fikk i tillegg orientering om byggingen av omsorgsboliger på Tømmerkaia.
- 31. mars fikk begge rådene orientering om områdesatsingen⁴² på Gulset.
- 25. august 2025 behandlet begge rådene forslag til ny lokal forskrift om tildeling av plass i sykehjem, og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse fikk orientering om status for småhusprosjektet.
- 22. september 2025 fikk Rådet for personer med funksjonsnedsettelser orientering om kommunens arbeid med å redusere saksbehandlingstid og ventetid for å få tildelte tjenester innen rus og psykisk helse.

Tjenesteområdenes tiltak for brukervedvirkning på systemnivå

Nedenfor ser vi nærmere på hvordan de ulike tjenesteområdene med ansvar for det boligsosiale arbeidet ivaretar brukervedvirkning på systemnivå.

Brukermedvirkning i Eiendom

En sentral oppgave for Eiendom i det boligsosiale arbeidet, er å framskaffe boliger tilpasset ulike målgrupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Eiendom har ikke tiltak for medvirkning fra brukere i arbeidet med å planlegge dette arbeidet.

I pkt. 4.4.1. så vi at Eiendom innhenter synspunkter fra deltakerne i det tverrfaglig sammensatte Framskaffelsesutvalget om hvilke typer boliger kommunen trenger. Videre har Eiendom fast samarbeid med KIE om framskaffelse av egnede boliger til flyktninger som skal bosettes i kommunen etter avtale med IMDi.

Brukermedvirkning i KIE

I kommunedelplan for integrering 2018-2030 står det at brukervedvirkning er en lovfestet rettighet.

Ett av satsningsområdene i kommunedelplanen er deltakelse og medvirkning. Tiltakene handler blant annet om at tjenesteapparatet skal ta innvandrere med på råd og være lyttende til deres perspektiver, lokale innvandererorganisasjoner skal bli en større del av lokale arrangementer, og kommunen skal gå i dialog med religiøse ledere og andre ressurspersoner for gjensidig kunnskapsutveksling.

KIE sin Rutinehåndbok omtaler ikke tiltak for brukervedvirkning.

⁴² Områdesatsingen på Gulset finansieres av midler fra Kommunal- og distriktsdepartementet, og har som mål å bedre nærmiljøet, boforholdene og levekårene i bydelen.

Brukermedvirkning i Helse og velferd

I kommunedelplan for helse og omsorg 2016-2025 omtales brukermedvirkning i et kapittel om gjennomgående temaer i helse- og omsorgstjenestene. Omtalen av brukermedvirkning er inndelt i individnivå og systemnivå. På systemnivå står det at innbyggere, innbyggers representanter og fag- og interessegrupper blant annet skal bidra i utviklingen av tjenestene slik at de utvikles til å møte befolkningens behov. I et avsnitt om psykisk helsearbeid står det at kommunen vil styrke tjenestens faglige innhold og etablere en felles faglig plattform med vekt på brukers autonomi og innflytelse, inkl. brukermedvirkning.

Helse og velferd har en egen prosedyre for drift og deltakelse i brukerråd. Det står at hver enhet i Helse og velferd kan opprette brukerråd. Brukerrådene skal være en arena der brukerne av tjenestene får anledning til medbestemmelse og til å gi tilbakemeldinger som kan brukes til å videreutvikle tjenestene. Brukerrådene skal bestå av enhetsleder og valgte representanter fra tjenestemottakerne og pårørende.

Enhet for rustjenester og Enhet for psykisk helse og mestring har hver sitt brukerråd. Brukerrådene har blant annet vært involvert i arbeidet med å redusere ventetider ved å dreie tjenestene inn mot flere lavterskeltilbud, mer drop-in, mer bruk av gruppebehandling osv.

I større byggeprosjekter der det vanlig at Helse og velferd oppretter egne brukerråd som medvirker i planleggings- og prosjekteringsfasen. I f.eks. byggingen av omsorgsboliger på Tømmerkaia er det opprettet et brukerråd med representanter fra Eldrerådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelser.

Tjenestekontoret arbeider først og fremst med individuelle rettighetsvurderinger, og deltar i mindre grad i utforming av tjenestetilbudene. Det innebærer at Tjenestekontoret først og fremst ivaretar brukermedvirkning på individnivå.

Brukermedvirkning i NAV

NAV Skien har en egen prosedyre for drift og deltakelse i brukerutvalg. Det står at brukerutvalget er et rådgivende organ, og skal bidra til forbedring og kvalitetsutvikling av tjenestene på systemnivå. Blant annet skal brukernes kompetanse benyttes som grunnlag for planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenestene.

Brukerutvalget skal bestå av enkeltpersoner og representanter fra relevante brukerorganisasjoner. Leder for NAV-kontoret eller den lederen delegerer ansvaret til, deltar i brukerutvalgets møter.

6.3. Revisors vurdering

Medvirkning fra rådgivende organer

Kommunen har flere tiltak for å sikre at rådgivende organer får uttale seg i saker som gjelder dem.

Ett viktig tiltak er at de rådgivende organene gis anledning til å uttale seg i saker som senere skal behandles i faste utvalg. Vår gjennomgang tyder imidlertid på at de rådgivende organene

behandler utvalgenes sakslister kun få dager før møtene i utvalgene. Det gir risiko for at utvalgenes medlemmer får liten tid til å vurdere de rådgivende organenes uttalelser, noe som kan begrense de rådgivende organenes muligheter til å påvirke utfallet i sakene.

Tjenesteområdenes tiltak for brukermedvirkning

Flere tjenesteområder med ansvar for det boligsosiale har tiltak for å sikre brukermedvirkning ved planlegging og utforming av tjenestetilbud. Dette gjelder først og fremst NAV og Helse og velferd.

Personer som er uten egen bolig, som står i fare for å miste boligen, eller som bor i uegnet bolig utgjør ingen homogen gruppe, og deres boligbehov er tilsvarende sammensatt. I Skien kommune er det Eiendom som framskaffer kommunale boliger etter innspill fra andre tjenesteområder. Rimeligvis bidrar dette samarbeidet til å framskaffe de boligtypene kommunen trenger, men det er vanskelig å se at brukermedvirkning inngår i tilstrekkelig grad i dette grunnleggende viktige boligsosiale arbeidet.

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1. Konklusjoner

Kommunen har i hovedsak lagt til rette for et godt boligsosialt arbeid. Samtidig ser vi enkelte mangler og noen områder som med fordel kan videreutvikles.

Leder og ansatte i Tjenestekontoret mangler delegert myndighet til å fatte vedtak til tross for at de tildeler alle søkbare helse- og omsorgstjenester i kommunen.

Skien kommune har en egen forskrift for tildeling av kommunal bolig som klargjør hvem som er i målgruppen og kriterier for tildeling, etter boligsosialloven. Det står at kommunale boliger skal tildeles av Boligtildelingsutvalget. Kommunale forskrifter vil vanligvis være prinsipielle vedtak, og skal dermed fastsettes av kommunestyret. Organisatorisk sett virker det lite fleksibelt å fastsette i forskriftsform hvem i administrasjonen som skal forvalte bestemte rettigheter og plikter overfor innbyggerne.

Flere kommunale tjenesteområder med ansvar for det boligsosiale arbeidet har tiltak for å sikre brukermedvirkning ved planlegging og utforming av tjenestetilbud. Imidlertid er det vanskelig å se at brukermedvirkning inngår i arbeidet med å framskaffe egnede kommunale boliger.

Et godt boligsosialt arbeid forutsetter samarbeid mellom flere kommunale tjenester. Skien kommune har etablert flere tverrsektorielle samarbeid for å løse praktiske og konkrete oppgaver knyttet til bo- og tjenestetilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er viktig, men kommunen har ikke en felles arena for å vurdere kvaliteten på det boligsosiale arbeidet i større sammenheng. Eksempelvis vurdere om gjennomføring av tiltakene i Boligsosial handlingsplan 2023-2027 bidrar til å nå målene i handlingsplanen, om det er behov for å justere det tverrsektorielle samarbeidet, om kommunen får til en helhetlig innsats rundt enkeltpersoner, om brukermedvirkning på systemnivå fungerer etter hensikten, og om det er behov for å rapportere mer samlet om det boligsosiale arbeidet.

7.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at ledere og ansatte i Tjenestekontoret er delegert myndighet i samsvar med sine oppgaver
- vurdere om det er hensiktsmessig at arbeidet i Boligtildelingsutvalget er regulert i forskrifts form
- gi rådgivende organer anledning til å uttale seg om saker som skal behandles i faste utvalg i god tid før utvalgsmøtene.

- vurdere om kommunens tiltak for brukermedvirkning på systemnivå ivaretar alle sentrale deler av det boligsosiale arbeidet
- evaluere om tiltakene i Boligsosial handlingsplan 2023-2027 bidrar til å nå målene i handlingsplanen
- vurdere om det er behov for en felles arena i kommunen for å drøfte boligsosiale spørsmål i en større sammenheng

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven)
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

- Prop. 132 L (2021-2022) Lov om kommunens ansvar i det boligsosiale arbeidet
- Ot. prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Rundskriv 22. juni 2012 nr. R35-00 til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)
- Bolig for velferd (2014-2020), nasjonal strategi

Kommunens dokumenter

- Kommunens planstrategi 2024-2027
- Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034
- Kommuneplanens arealdel 2023-2035
- Boligsosial handlingsplan 2023-2027
- Forskrift for tildeling av kommunal bolig i Skien kommune
- Forskrift om rett til sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, Skien kommune
- Administrative delegeringsreglementer
- Administrative rutiner og retningslinjer
- Tertialvis og årlig rapportering fra administrasjonen til folkevalgt nivå
- Saksdokumenter til møter i rådgivende organer

Elektroniske kilder

- Boligsosialt arbeid, Husbankens nettsider
- Orden i eget hus, En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll, KS sine nettsider

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Fra: Karin Gundersen Finnerud <karin.finnerud@skien.kommune.no>

Sendt: tirsdag 20. januar 2026 14:02

Til: VTRev-Post <post@vtrevisjon.no>

Emne: Tilbakemelding på forvaltningsrevisjon av det boligsosiale arbeidet i Skien kommune

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten om forvaltningsrevisjon av det boligsosiale arbeidet i kommunen og gir følgende tilbakemelding:

Revisjonen har på en god måte fanget opp bredden i det boligsosiale arbeidet, herunder behovet for tverrsektoriell samhandling både i dag og i tiden fremover. Kommunedirektøren støtter revisjonens vurderinger og vurderer funnene som viktige bidrag til videreutvikling av kvalitet og samhandling på feltet.

Anbefalingene vil kunne bidra til bedre helhet og flyt i tjenestene til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunalområdene vil fortsette det tverrfaglige samarbeidet for å finne gode løsninger, og vil arbeide videre med oppfølging av revisjonens anbefalinger.

Kommunedirektøren takker Vestfold og Telemark Revisjon IKS for et godt samarbeid i revisjonsprosessen.

Med vennlig hilsen

Karin Finnerud
kommunedirektør
T: 97755573
www.skien.kommune.no



Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 6. juni 2025. Oppstartsmøte ble holdt 24. juni 2026 med leder for Eiendom og leder for FDV og Bolig til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

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

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

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden juni 2025 – november 2025.

For å undersøke kommunens boligsosiale arbeid har vi samlet inn informasjon via følgende kilder.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en lang rekke kommunale dokumenter og hentet informasjon fra flere nasjonale dokumenter og nettsider som er sentrale for det boligsosiale arbeidet. Hver gang vi bruker informasjon fra disse kildene, nevnes dette i rapporten.

Intervju

Vi har intervjuet:

- Leder for Eiendom og leder for FDV og Bolig. De er intervjuet sammen.
- Rådgiver i Bolig som også er leder for Boligtildelingsutvalget. Hun er intervjuet to ganger.
- Leder for NAV
- Avdelingsleder i NAV
- Leder for Tjenestekontoret i Helse og velferd
- Assisterende områdeleder for Rus og psykisk helse

I tillegg har vi innhentet ytterligere informasjon via e-post og telefon fra flere av dem som er intervjuet.

Vi har innhentet informasjon fra KIE, Barnevernet og flere saksbehandlere i NAV og Bolig via e-post.

Vi har flere tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet. Vi har valgt ut personer til intervju som har kjennskap til de områdene som revisjonen omhandler. Referatene er bekreftet av de vi har intervjuet. Vi har utarbeidet semistrukturerte intervjuguider, for å sikre at vi får spurt om det

som er relevant, få en fast struktur på intervjuene, men for også å ha mulighet for tilleggsspørsmål.

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

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi hatt tilgang til personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vi har også hatt tilgang til opplysninger om kommunens innbyggere som kan være taushetsbelagte via kommunens elektroniske fagsystem FAMAC. FAMAC inneholder kommunens leiekontrakter med personer i kommunale boliger. Leiekontraktene inneholder blant annet navn på leietaker, adresse og leieperiode. For å minimere denne tilgangen har sett på noen få leiekontrakter for å få et visst bilde av innholdet, men har ellers ikke behandlet disse opplysningene.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk – kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁴³

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

⁴³ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.⁴⁴ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

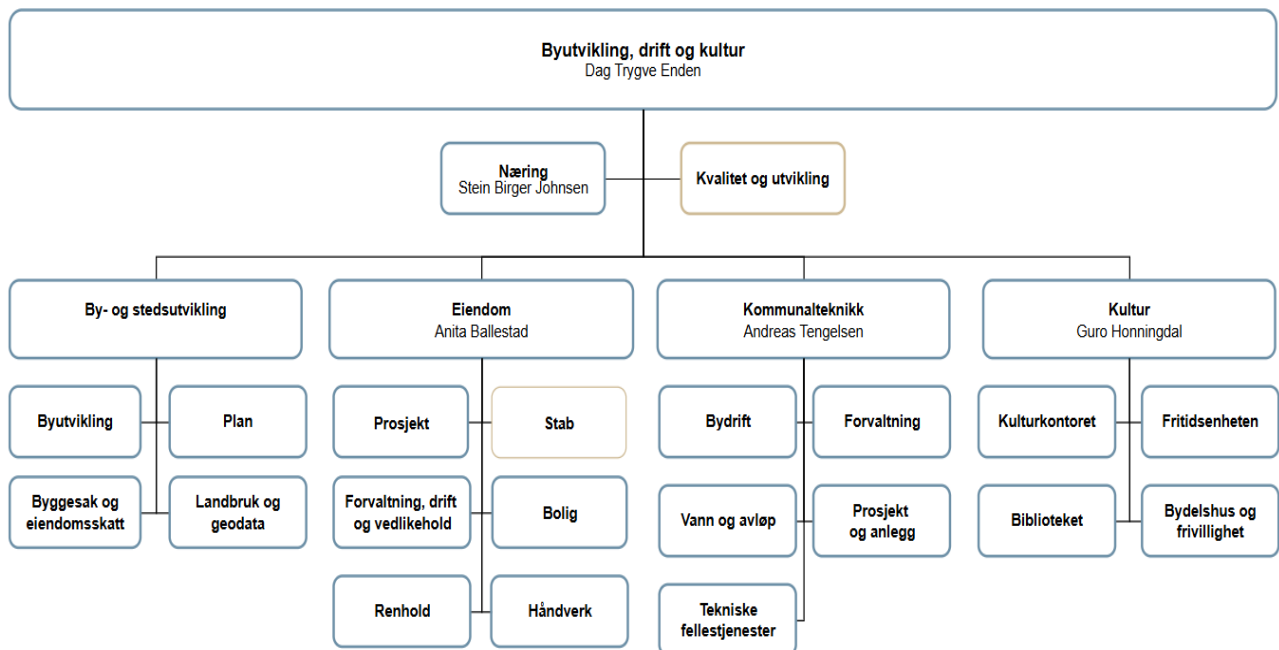
⁴⁴ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

Vedlegg 3: Administrative organisasjonskart

Kommunedirektøren og hennes ledergruppe utgjør kommunens øverste administrative ledelse. I tillegg til kommunedirektøren består ledergruppen av direktør for *Organisasjon og utvikling*, og kommunalsjefene for *Oppvekst, Helse og velferd*, og *Byutvikling, drift og kultur*. Nedenfor har vi tatt med organisasjonskart for hver av dem, og beskriver hvilke seksjoner og enheter som har særlig ansvar i det boligsosiale arbeidet.

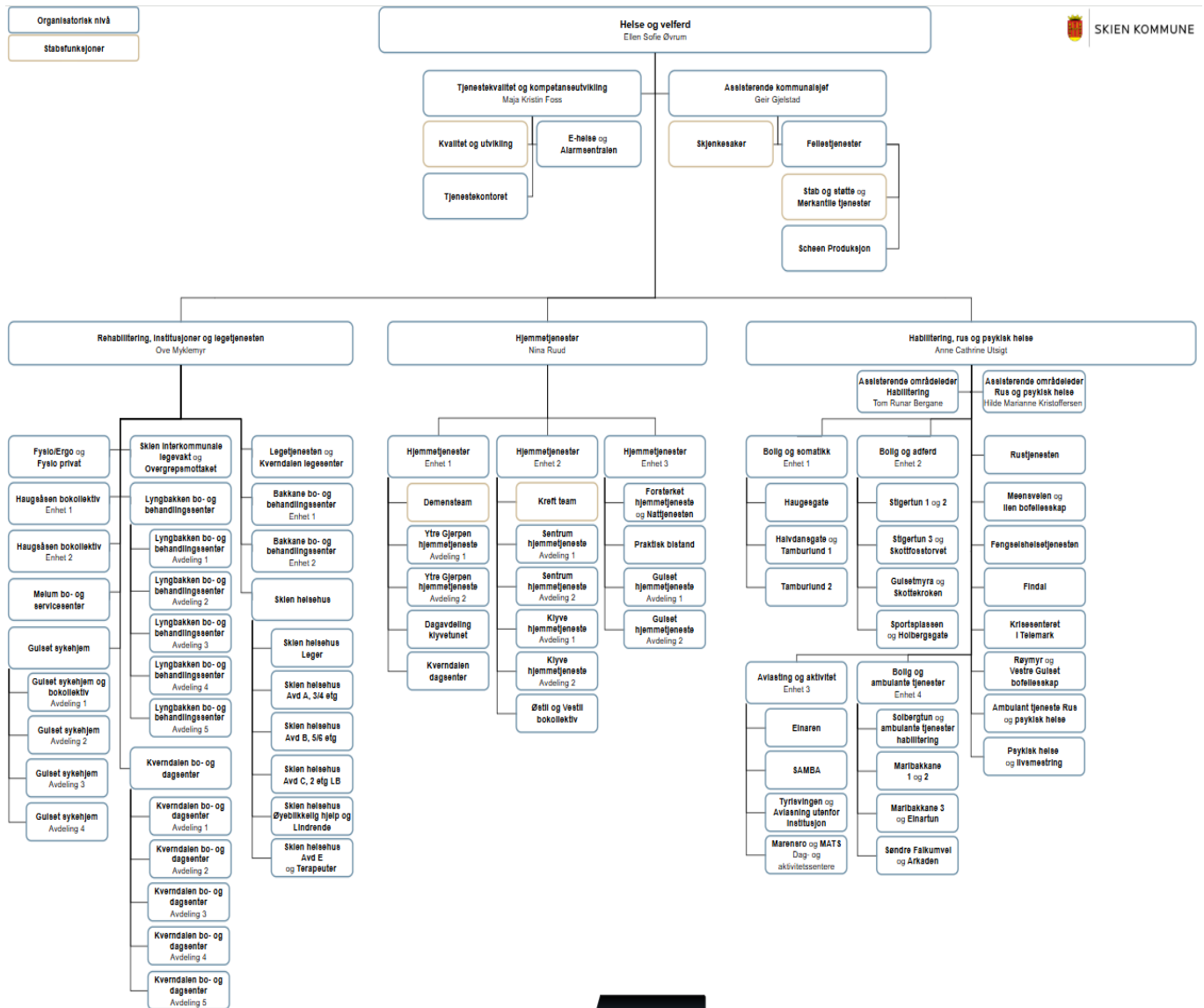
Byutvikling, drift og kultur (BDK)

I BDK er det særlig Eiendom med enhetene Forvaltning, drift og vedlikehold (vanligvis forkortet til FDV eiendom), Bolig, Renhold og Håndverk som har ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet.



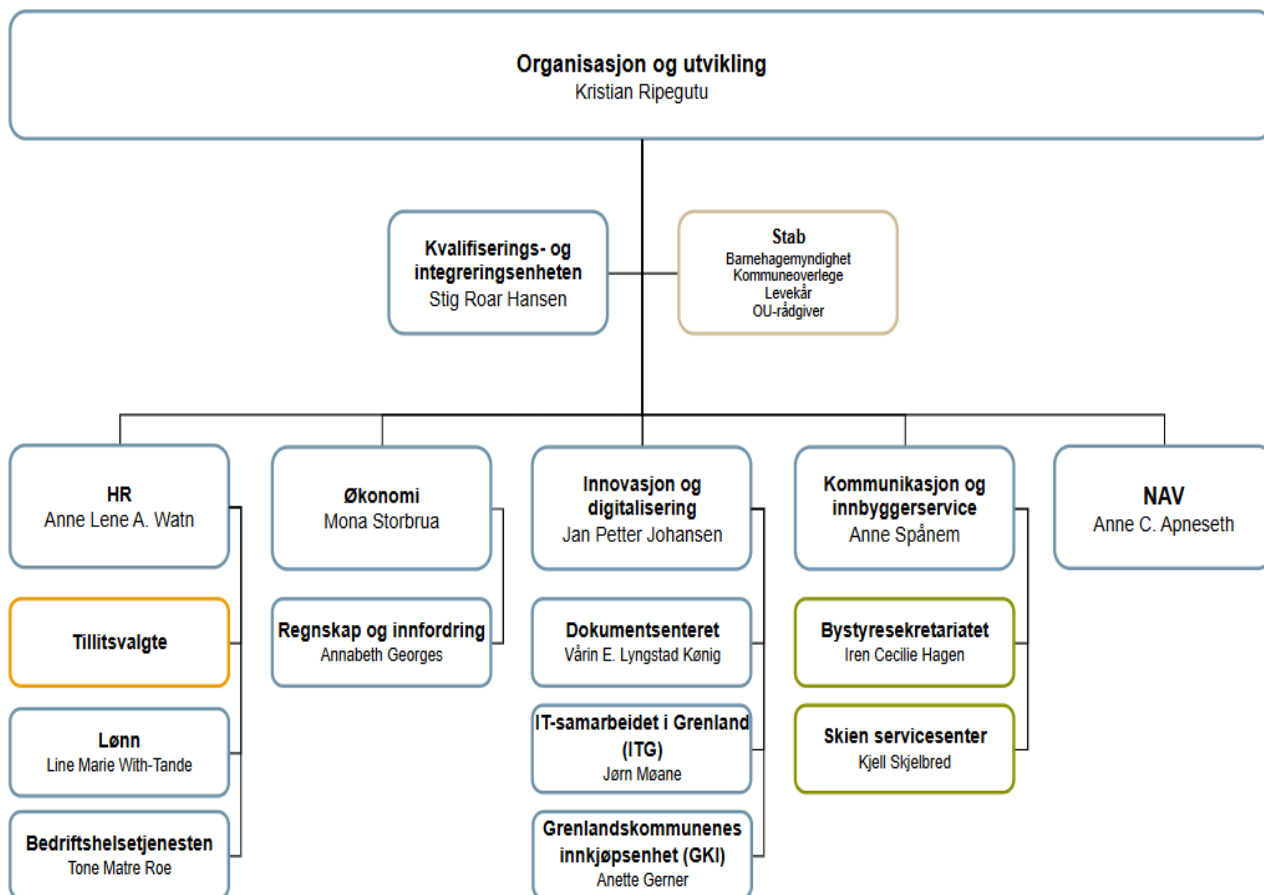
Helse og velferd (HV)

I HV er Tjenestekontoret og Habilitering, rus og psykisk helse særlig viktige i det boligsosiale arbeidet, men også Hjemmetjenester og enkelte kombinerte bo- og tjenestetilbud som ligger i Rehabilitering, institusjoner og legetjenesten.



Organisasjon og utvikling (OU)

I OU er NAV og Kvalifiserings- og integreringsenheten (KIE) de sentrale aktørene i det boligsosiale arbeidet.

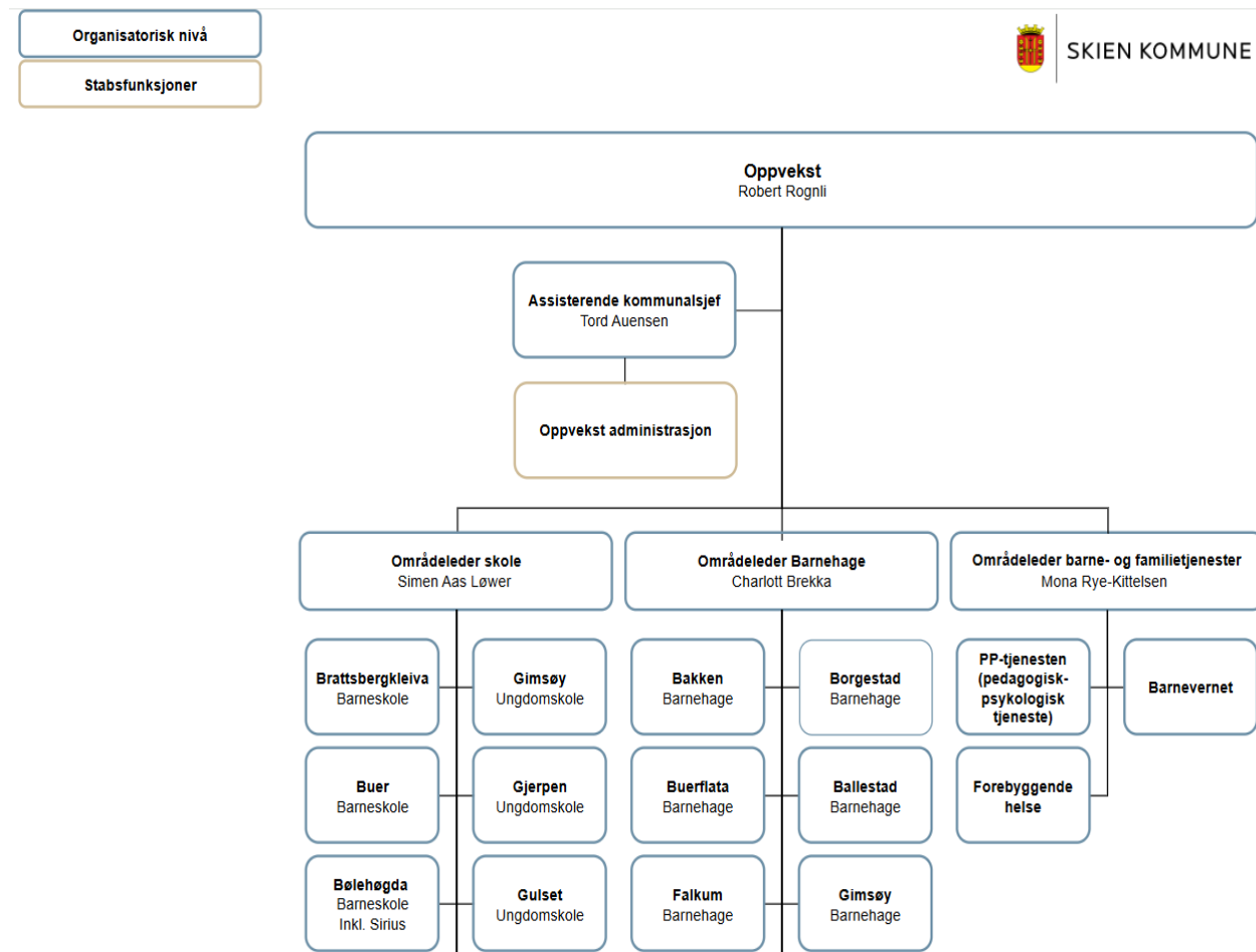


Oppvekst

I Oppvekst har Barne- og familietjenester og særlig Barnevernet noe ansvar i det boligsosiale arbeidet.

Vi gjør oppmerksom på at oversikten nedenfor ikke inneholder alle skoler og barnehager i kommunen. For full oversikt finnes på kommunens nettsider:

<https://tqm22.tqmenterprise.no/ou/Publishing/ExternalAccess/LoadContent/9927?forOL1=skf>





På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

26: 4003 406