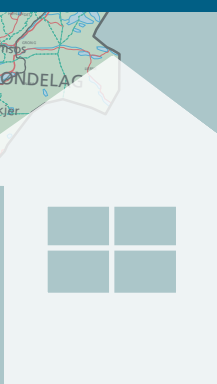


Arne Backer Grønningseter, Lars-Erik Becken,
Vidar Bakkeli, Synne Klingenberg og
Anne Hege Strand

Evaluering av Husbankens kommunesatsing



Arne Backer Grønningsæter, Lars-Erik Becken,
Vidar Bakkeli, Synne Klingenberg og Anne Hege Strand

Evaluering av Husbankens kommunesatsing

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0165-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0166-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning og bakgrunn.....	9
Bakgrunn	9
De boligsosiale utviklingsprogrammene	11
Formålet med evalueringen	14
Hovedspørsmål og problemstillinger.....	15
2 Evalueringstilnærming og metoder.....	21
Evalueringstilnærming	21
Bruk av ulike metoder	22
Forskningsetiske hensyn	26
3 Hva er kommunesatsingen?	27
Føringer for kommunesatsingen	27
Føringer fra regjeringen	28
Tildelingsbrev til Husbanken	30
Styringsdokumenter for Husbanken	31
Oppfølging av føringene: Husbankens årsrapport 2013.....	33
Langsiktig programarbeid med vekt på helhetlig tilnærming	34
4 Analyse og oppsummering av noen funn	35
Husbankens regioner.....	35
Kommunene	37
Mulige indikatorer for måloppnåelse	40
Oppsummering av funn fra spørreskjemaundersøkelsene.....	44
5 Avsluttende analyser og konklusjoner	47
Hvordan er kommunesatsingen innrettet?	47
Kommunesatsingens kortsiktige og langsiktige resultater	48
Addisjonalitet og bæredyktighet.....	49
Har Husbankens kommunesatsing bidratt til større måloppnåelse?.....	51
Til ettertanke	52

Referanser	53
Vedlegg 1 Region og kommune	55
Innretting, regionale forskjeller.....	55
Kommunene	56
Regionene i nord	56
Region Midt-Norge	69
Region vest	78
Region sør	89
Region øst	102
Vedlegg 2 Analyse av KOSTRA-tall	121
Vedlegg 3 To spørreskjemaundersøkelser til deltakerkommunene	141
Prosjektledere og organisering	142
Betydningen av deltakelsen i kommunesatsingen på ulike områder	144
Samarbeidet med Husbanken	145
Resultater	147
Utfordringer	152
Oppsummering.....	152

Forord

Husbankens kommunesatsing har pågått i fem år. Dette evalueringsprosjektet har vært gjennomført på under ett år. Ved å bruke en rekke ulike metodiske tilnærminger har vi forsøkt å finne ut om Husbankens kommunesatsing har ført til større måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet i kommunene. De mange datakildene har vært en utfordring når rapporten skulle skrives. Vi har derfor valgt å gjøre selve rapporten ganske kort, mens mange data og funn presenteres i tre vedlegg.

Evalueringen har vært et samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Fafo. Inger Lise Skog Hansen ved Fafo var prosjektleder for evalueringen fram til september. Arne Backer Grønningsæter ved Fafo overtok deretter som prosjektleder og har i hovedsak skrevet selve rapporten. Lars Erik Becken ved Proba samfunnsanalyse har vært en aktiv deltaker i analyseprosessen og kommet med viktige innspill til rapportskrivningen. Vedlegg 1 om Husbankens regioner og casekommunene er redigerte tekster av Vidar Bakkeli, Lars-Erik Becken, Inger Lise Skog Hansen og Synne Klingeberg. Vedlegg 2 omregisterdata er skrevet av Vidar Bakkeli. Vedlegg 3 om funn fra de to spørreskjemaundersøkelsene er skrevet av Anne Hege Strand og Arne Backer Grønningsæter i fellesskap.

Vi vil rette en takk til vår oppdragsgiver, Kommunal og moderniseringsdepartementet, både for at de gav oss oppdraget, for gode innspill underveis, og for bidrag gjennom rollen som informant. Takk også til Husbankens folk, både lokalt og sentralt, som har bidratt med sin kunnskap. Mange kommunerepresentanter har hjulpet oss underveis, både ved å svare på spørreskjemaer og i arbeidet med casekommunene. Tilslutt en takk til Fafos publikasjonsavdeling for god hjelp i slutfasen av arbeidet.

Oslo, november 2014

Arne Backer Grønningsæter, prosjektleder

Sammendrag

I 2009 startet Husbanken en målrettet prioritering av samarbeid med kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Rapporten oppsummerer funn fra evalueringen av denne satsingen.

Evalueringen bygger på en rekke kilder: dokumentstudier, kvalitative informan-
tintervjuer, analyser av tilgjengelige data, casestudier to i kommuner og spørre-
skjemaundersøkelser til representanter for aktuelle kommuner. Funn fra casestudiene,
fra gjennomgang av registerdata og spørreskjemaundersøkelser er presentert i tre
vedlegg. Disse delstudiene oppsummeres i kapittel 4.

Boligsosialt arbeid har vært et satsingsområde i norsk politikk siden slutten av
1990-tallet. Husbanken består av seks regioner, og kommunesatsingen er organisert
slik at den er noe ulikt innrettet i disse regionene. Boligsosiale utviklingsprogrammer
har vært Husbankens hovedsatsing på det boligsosiale området siden 2009. Satsingen
er basert på program som metode, noe som innebærer langsiktighet og vekt på læring
og helhetlig tilnærming. Det er inngått forpliktende samarbeidsavtaler med varighet
på tre til fem år, mellom Husbankens regionkotorer og satsingskommunene. De ulike
regionene jobber på ulike måter, med utgangspunkt i egne utfordringer og behovene i
deltakerkommunene. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre en helhetlig, lokalt
tilpasset boligpolitikk, mens Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene
har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Felles målset-
tinger for alle de regionale programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom
og bostedsløshet ved å øke den boligsosiale aktiviteten og kompetansen i kommunene.

Det stilles tre hovedspørsmål:

- Hva har vært innretningen på Husbankens kommunesatsing?
- Hva er resultatene?
- Hvordan vurderes satsingen når det gjelder addisjonalitet og bæredyktighet?

De tre spørsmålene er forskjellig i karakter. Det første spørsmålet gjelder om måten
programmet er lagt opp på gjenspeiler intensjonene i de politiske vedtakene. Det andre
gjelder resultater og effekter. Resultater kan for eksempel være organisatoriske eller
faglige, mens effektene direkte handler om konsekvensene for sluttbruker. Spørsmålet
om addisjonalitet og bæredyktighet gjelder merverdien og varigheten av satsingen.

I alle regionene er avtalene med kommunene forankret på høyt nivå i kommunens politiske eller administrative system. Arbeidsmåten er prosessorientert, og det arbeides planmessig for å nå de definerte målene. Det er kommunene som står for organisering og prioritering, og lokalt er kommunene opptatt av tverretattlig organisering og tverrfaglig arbeid. En understreking av at det er nødvendig å tenke helhetlig er gjennomgående både i regionene og i kommunene.

Regionene er ulike når gjelder grad av konkretisering av målformuleringene, hvordan samarbeidet initieres, kravet til ekstern foranalyse og politisk og administrativ forankring. Graden av tetthet i oppfølgingen varierer også. Men det skjer en bevegelse mot større likhet for eksempel når det gjelder konkretisering av mål, krav til deltakelse, organisering av felles arenaer, samt bruk av program som metode. Hovedelementene er de samme i alle regionene: (1) langsiktig strategisk samarbeid, (2) kunnskapsutveksling, (3) kompetansebygging og (4) bruk av Husbankens finansielle virkemidler.

Det har skjedd en klar bedring når det gjelder kompetanse i kommunene. Boligtildelingsrutinene ser ut til å være bedret. Ansvaret ser ut til å være tydeligere plassert i kommunene. Satsingen har fått konsekvenser for organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Husbankens kommunesatsing har vært avgjørende for den utviklingen vi finner i satsingskommunene. En rekke forhold indikerer at mange av kommunene er «på rett vei». For det første har regionkontorene vært opptatt av at satsingen må forankres på et høyt nivå i kommunene. For det andre har satsingskommunene blitt prioritert når det gjelder kompetansemidler og til dels også når det gjelder Husbankens tilskudd og låneordninger. Det er grunn til å anta at de organisatoriske grepene rundt samlokalisering og samhandling i den enkelte kommune vil bli opprettholdt på lengre sikt. Boligsosialt arbeid er satt grundig på dagsordenen i kommunene, noe som må ses på som en viktig langsiktig virkning.

De direkte konsekvensene for sluttbrukerne er det imidlertid vanskeligere å måle. Vi kan for eksempel ikke påvise økt bosetting av vanskeligstilte. Funnene kan likevel tyde på forbedringer; et eksempel er at det samtidig er flere søknader og kortere venteliste. Vi ser heller ikke store endringer på indikatorer som antallet bostedsløse, tilgangen på kommunale boliger eller grad av brukermedvirkning.

Både kommunene og Husbanken har satset lite på å måle konkrete effekter av de tiltakene som er iverksatt i kommunene. De som jobber med satsingen – program- eller prosjektledere – i kommunene, synes at arbeidet er vellykket. Dette gjelder også deres lokale medarbeidere og samarbeidspartnere.

Når det gjelder merverdi, er det verdt å påpeke at kommunene har fått en kompetanseheving lokalt som sannsynligvis ikke hadde kommet uten satsingen. Veien videre er imidlertid usikker, da det i dag ikke er klart hva som blir Husbankens oppfølging og prioritering framover. Det er en sammenheng mellom hvor lenge kommunen har vært i programmet, og hvor vellykket satsingen oppfattes å være. Bevisst arbeid med og krav til forankring på høyt nivå i kommunene ser også ut til å være en viktig faktor for å lykkes.

De fleste prosjektene i satsingskommunene har kommet i stand ved hjelp av kompetansemidler fra Husbanken. En del av disse kan forvitre når de må kjempe om oppmerksomhet med andre kommunale oppgaver. Trolig vil noen bli videreført – kanskje i mindre skala, men mange av dem vil ha behov for ytterligere støtte fra Husbanken for ikke å bli avvirket. Bærekraften for de enkelte delprosjektene vil i stor grad være avhengig av tilgang på økonomiske ressurser. Økonomisk forutsigbarhet er viktig for at kommunene skal tørre å sette i gang nye aktiviteter.

Husbankens kommunesatsing har bidratt til å sette boligsosiale perspektiver og arbeidsmåter på dagsordenen i satsingskommunene. Det er behov for å videreføre et slikt samarbeid, siden det er viktig med fortsatt søkelys på boliger til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Utfordringene framover vil ikke minst handle om å holde fast ved langsiktige perspektiver. Videre er det behov for bedre og mer enhetlige kriterier for hva en ønsker å oppnå, og større oppmerksomhet rettet mot brukermedvirkning i prosjektene og i prosjektutformingen.

Et hovedspørsmål bak hele evalueringen er hvorvidt Husbankens kommunesatsing har ført til økt bosetting av vanskeligstilte? Det kan vi ikke påvise, men heller ikke det motsatte. Vi mener likevel at satsingen har vært svært vellykket i den forstand at det arbeides mer målrettet, bedre organisert og mer helhetlig. Lokalt blir det rettet større oppmerksomhet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, og dette skyldes i hvert fall delvis Husbankens kommunesatsing. Dette må få konsekvenser på sikt. Å sette inn mer penger, flere folk og bedre kunnskap vil gi resultater.

1 Innledning og bakgrunn

Dette er rapporten fra en evaluering av Husbankens kommunesatsing – en målrettet prioritering av samarbeid med kommunene med de største boligsosiale utfordringene – som startet i 2009. Samarbeidet er basert på langsiktige og gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler med kommunene. Satsingen er noe ulikt innrettet i de ulike regionene til Husbanken, men har også mange fellestrekk.

I denne evalueringsrapporten stiller vi tre hovedspørsmål:

- Hva har vært innretningen på Husbankens kommunesatsing?
- Hva er resultatene?
- Hvordan vurderes satsingen når det gjelder addisjonalitet og bæredyktighet?

De svarene vi har funnet på disse tre spørsmålene, er oppsummert i kapittel 6, men der presentert i fire punkter. Evalueringen bygger på en rekke kilder: dokumentstudier, kvalitative informantintervjuer, analyser av tilgjengelige data, casestudier to i kommuner og spørreskjemaundersøkelser til representanter for aktuelle kommuner. Når sant skal sies, har denne meget sammensatte metodikken medført noen utfordringer i struktureringen av rapporten. For å gjøre rapporten oversiktlig og mer leservennlig har selve rapporten fått en forholdsvis liten tekstmengde, mens vedleggene er relativt omfattende. En framstilling av regioner og kommuner er basert på feltarbeid og intervjuer lokalt, dette er blitt et eget vedlegg. En gjennomgang av tilgjengelige tall, særlig fra KOSTRA-databasen, er også laget som et eget vedlegg. En redegjørelse for hovedfunnene i spørreundersøkelsene er det tredje vedlegget.

Bakgrunn

Boligsosialt arbeid har vært et satsingsområde i norsk politikk siden slutten av 1990-tallet (Sørvoll 2011). Boligsosialt arbeid fikk for alvor oppmerksomhet i kommunene med Prosjekt bostedsløse. Dette var et fireårig nasjonalt forsøksprosjekt i 2000–2004 gjennomført i de sju største byene og rettet inn mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Rusavhengige og personer med samtidig rusavhengighet og

psykiske lidelser var viktige målgrupper. Prosjektet tydeliggjorde at mange vanskeligstilte på boligmarkedet har behov for hjelp med å få et sted å bo, men også til å kunne opprettholde en stabil bosituasjon (Ytrehus, Sandlie & Hansen 2008). Prosjekt bostedsløse ble avløst av den nasjonale strategien På vei til egen bolig, som pågikk i perioden 2005 til 2007. For begge disse satsingene har Husbanken hatt en ledende og koordinerende rolle for den statlige innsatsen. Den siste satsingen på det boligsosiale området er kommunesatsingen til Husbanken som ble igangsatt i 2009 med boligsosiale utviklingsprogrammer. Fra starten med Prosjekt bostedsløse og fram til i dag har det blitt en gradvis bredere tilnærming til det boligsosiale arbeidet, med inkludering av flere grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet og med en innsats som går på tvers av flere ulike forvaltningsområder og nivåer (Hansen & Grødem 2012). Boligsosialt arbeid slik det brukes i dag, inkluderer ofte hele den brede boligplanleggingen i kommunene og arbeidet med boliger for vanskeligstilte generelt.

Boligsosialt arbeid kan karakteriseres som komplekst og sammensatt (Ulfrstad 2011). Målgruppa for det boligsosiale arbeidet er uensartet og den enkeltes utfordringer sammensatt. Langsether, Hansen og Sørvoll (2008) hevder at det i litt større kommuner ikke er uvanlig at mer enn ti tjenesteenheter er involvert i den samlede boligsosiale virksomheten. Fragmentering og manglende samordning hevdes å være en stor utfordring i det boligsosiale arbeidet i kommunene (Sandlie mfl. 2008:33).

I 2007 gikk Riksrevisjonen gjennom tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. De undersøkte både den statlige innsatsen og hvordan kommunene ivaretar sitt ansvar. Rapporten rettet alvorlig kritikk mot det boligsosiale arbeidet på mange punkter. En hovedkonklusjon var at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke ble omfattet av, eller fikk tilgang til, de boligsosiale virkemidlene og dermed ikke fikk den hjelpen de trengte. Riksrevisjonen kritiserte departementet og Husbanken for ikke å ha tilstrekkelig oversikt over hvordan virkemidlene fungerte, og også for ikke å ha iverksatt tiltak for å skaffe seg denne oversikten. Kommunene oppga i undersøkelsen at de hadde fått lite veiledning fra Husbanken når det gjaldt boligsosiale tiltak, og at de heller ikke hadde fått særlig veiledning når det gjaldt forvaltningen av kommunale boliger. På denne bakgrunnen konkluderte Riksrevisjonen med at Husbanken ikke oppfylte sin rolle som kompetanseorgan. I sin kritikk framhevet Riksrevisjonen behovet for fortsatt innsats på det boligsosiale området. Statsbudsjettet i 2009 ga startskuddet til boligsosiale utviklingsprogrammer som skulle være et samarbeid mellom kommunene og Husbanken.

I tildelingsbrevet til Husbanken i 2009 innførte Kommunal- og regionaldepartementet to nye resultatmål: økt boligsosial kompetanse i kommunene og økt boligsosial aktivitet i kommunene.¹ I tillegg ble målet om økt forebygging og bekjempelse av boligløshet opprettholdt. Husbanken ble pålagt å legge til rette for kompetanseheving gjennom erfaringsutveksling, tilskudd til utviklingstiltak og faglige konferanser.

¹ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/brev/tildelingsbrev_2009_husbanken.pdf

Dette kan vurderes som videreføring av virkemidler som har vist seg å være effektive i de tidligere strategiene. Den nye tilnærmingen var at innsatsen skulle målrettes slik at de kommunene som hadde de største problemene, fikk mest hjelp. Husbanken ble i tildelingsbrevet for 2009 pålagt å utvikle et metodisk verktøy basert på indikatorer som kunne fortelle noe om kommunene og deres boligsosiale arbeid, for slik å kunne identifisere kommunene med de største utfordringene.² Kommunene skulle også støttes i arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, som skulle knyttes til andre overordnede kommuneplaner. Dette grepet skulle sikre nødvendig forankring og legitimitet for det boligsosiale arbeidet i kommunene. For å øke den boligsosiale aktiviteten i kommunene ble Husbanken pålagt å gjøre en innsats for å gjøre de boligsosiale tilskuddsordningene (startlån, bostøtte, tilskudd til utleieboliger) bedre kjent i kommunene. Statsbudsjettet for 2009 og tildelingsbrevet til Husbanken for samme år understreket tydeligere enn før at det er en primær oppgave for Husbanken å sette kommuner og andre samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Husbanken består av seks regioner. Region Hammerfest omfatter Finnmark, Nord-Troms og Tromsø. Region Bodø omfatter Nordland, Sør-Troms og Svalbard. For enkelthets skyld omtales disse to kontorene i flere sammenhenger i rapporten som Region nord. Region Midt-Norge omfatter fylkene Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre- og Romsdal. Region vest omfatter fylkene Sogn- og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Region sør omfatter fylkene Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold, og . Region øst omfatter fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark.

Kommunesatsingen er noe ulikt innrettet i Husbankens regioner. Region øst var først ute med utvikling av boligsosiale utviklingsprogrammer. Også i Region sør og Midt-Norge har satsingen foregått under paraplyen boligsosiale utviklingsprogrammer. I Region vest var rammene fram til 2012 en handlingsplan for kommunesatsingen. Fra 2013 ble kommunesatsingen i vest restartet i form av et boligsosialt velferdsprogram. I Region nord er kommunesatsingen kjent som partnerskapsamarbeid. Per i dag er det 54 kommuner og Oslo kommune med fire bydeler som har inngått en form for samarbeidsavtale med Husbanken som del av kommunesatsingen.

De boligsosiale utviklingsprogrammene

Boligsosiale utviklingsprogrammer har vært Husbankens hovedsatsing på det boligsosiale området siden 2009. De ulike regionene jobber på noe ulike måter, med utgangs-

² Et slikt indikatorsett er utviklet av Husbanken i samarbeid med flere av forskningsmiljøene på feltet.

punkt i egne utfordringer og behovene i de kommunene som deltar. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre en helhetlig, lokalt tilpasset boligpolitikk, mens Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Felles målsettinger for alle de regionale programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved å øke den boligsosiale aktiviteten og kompetansen i kommunene. Dette følger blant annet av departementets tildelingsbrev til Husbanken. Kommunene som har deltatt i utviklingsprogrammene i 2013 i de ulike regionene, er:

- Region sør: Drammen, Arendal, Larvik, Sandefjord, Porsgrunn, Skien, Holmestrand, Nedre Eiker, Mandal og Kristiansand (ti kommuner)
- Region øst: Asker, Bærum, Lørenskog, Halden, Fredrikstad, Sarpsborg, Moss, Oslo (fire bydeler), Elverum, Hamar, Kongsvinger, Gjøvik, Lillehammer og Ringsaker (14 kommuner)
- Region vest: Flora, Fjell, Bergen, Stavanger og Haugesund (fem kommuner)
- Region Midt-Norge: Melhus, Ålesund, Molde, Kristiansund, Trondheim, Stjørdal, Verdal, Levanger, Steinkjer og Namsos (ti kommuner)
- Region nord: Alta, Sør-Varanger, Hammerfest, Tromsø, Harstad, Narvik, Bodø og Rana (åtte kommuner)

Det har vært et sentralt premiss at utviklingsprogrammet skal «eies» av kommunene og skje på kommunenes premisser, mens Husbanken skal være en ressurs og støttespiller. Kommunene søker om opptak i programmet og om finansiell støtte fra Husbanken til gjennomføring. I flere av regionene har de også fått støtte til en programansvarlig eller programlederstilling i kommunen. Kommunene skal i satsingen gjennomføre en kartlegging av sine boligsosiale utfordringer som så skal være grunnlag for programplaner/aktiviteter. Husbankens rolle innebærer blant annet å være tilrettelegger for kompetanseheving og å tilby erfarings- og læringsarenaer. Husbanken følger opp og deltar på felles møtearenaer med kommunene. Ideen er at Husbanken i denne kommunesatsingen skal jobbe tettere sammen med kommunene.

Utgangspunktet for samarbeidet mellom Husbanken og den enkelte kommune er en formell partnerskapsavtale/samarbeidsavtale. Arbeidsmåten i de boligsosiale utviklingsprogrammene kan beskrives som prosessorientert. Arbeidsprosessen er ganske grundig beskrevet i brosjyrer som ligger på Husbankens hjemmesider³. Det konkrete innholdet er beskrevet på litt ulike måter. En ganske konkret oversikt over av hva

³ www.husbanken.no

Husbanken tilbyr, hvilke virkemidler de opererer med, finnes for eksempel i Region sør sin brosjyre⁴. Der beskrives Husbankens støtte slik:

Prosessbistand

- Prosess-støtte for utvikling/rullering av boligsosiale handlingsplaner
- Veiledning ved organisering av boligsosialt arbeid
- Oppfølging av prosjektarbeid
- Faglig støtte og veiledning – en fast kontaktperson for hver kommune i Husbanken
- Bidra til nettverk på tvers av fag og organisasjoner
- Deltakelse i lokale prosjektgrupper
- Tilbud om prosjektlederkurs ved behov
- Rapportering og kartlegging
- Utvikle og tilrettelegge verktøy for kommunene

Kompetanseutvikling

- Formidling av erfaringer og FoU
- Etablering av felles læringsarena
- Formidling av resultater
- Nettverksgrupper
- Opplæringstiltak
- Studieturer, temamøter

Økonomiske virkemidler

- Informasjon om startlån, grunnlån, boligtilskudd, kompetansetilskudd, bostøtte, investeringstilskudd
- Informasjon om andre aktuelle økonomiske virkemidler (fra andre offentlige etater)
- Tilrettelegge og utvikle en fleksibel bruk av Husbankens virkemidler sammen med kommunene
- Utvikle «virkemiddelpakker» tilpasset kommunens behov

⁴ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-sor//~/media/Boligsosialt/Programbeskrivelse%20basis%20ny.ashx>

Region Midt-Norge beskriver Husbankens tilbud i følgende fire hovedpunkter⁵:

- Langsiktig struktur og retning på boligarbeidet
- Prioritet for enkelte finansielle produkter
- Råd og oppfølging fra Husbanken
- Erfaringsutveksling med andre kommuner

I regionene i nord beskrives samarbeidet med stikkord som «langsiktig strategisk samarbeid», «kunnskapsutveksling» og «hente kompetanse»⁶. Uansett litt ulike beskrivelser fra de enkelte regionene er det stikkord som prosessbistand, kompetansebygging, erfaringsutveksling og bruk av Husbankens økonomiske virkemidler som går igjen.

Formålet med evalueringen

Målet med evalueringen skulle være å dokumentere effekter og resultater som er oppnådd gjennom satsingen, både på bruker- og samfunnsnivå. Evalueringens formål har videre vært å undersøke om kommunesatsingen bidrar til økt måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet. En viktig dimensjon er å vurdere hvorvidt kommunesatsingen har bidratt til innsats i kommunene som ikke ville ha blitt utløst uten deltakelse i kommunesatsingen (addisjonalitet), og hvorvidt den innsatsen som er utløst, har ført til et boligsosialt arbeid i kommunene som kan opprettholdes over tid (bæredyktighet).

Evalueringen skulle videre undersøke i hvilken grad målene for det boligsosiale arbeidet er nådd i satsingskommunene, og i hvilken grad dette kan tilskrives Husbankens kommunesatsing.

Oppdragsgiver for evalueringen er Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen av Husbankens kommunesatsing ble gjennomført i perioden februar til november 2014 av et team fra Fafo og Proba samfunnsanalyse. Disse to institusjonene har samarbeidet om evalueringen.

⁵ http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Boligsosial_planlegging/Region%20Midt%20Norge/Programbeskrivelse_Regiomid_Norge2013_2016.ashx

⁶ http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/bono-boligpolitisk-tilnarming-i-nord//~/media/Boligsosialt/Boligsosial_planlegging/BONO%20ny%20versjon.ashx

Hovedspørsmål og problemstillinger

På denne bakgrunn ble følgende overordnede problemstilling formulert for evalueringen: Har Husbankens kommunesatsing bidratt til større måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet i kommunene?

Konkretiseringen av dette spørsmålet ble formulert i tre punkter. Disse tre punktene inneholder imidlertid flere delspørsmål, slik at i oppsummeringen til slutt i rapporten vil vi prøve å svare på fire spørsmål. De tre punktene er:

- a) Kartlegge hvordan kommunesatsingen er innrettet
- b) Vurderinger av kommunesatsingens kortsiktige resultater, langsiktige resultater og bruker- og samfunnseffekter
- c) Vurderinger om addisjonalitet, bæredyktighet og anbefalinger for videre satsing

a) Innretting av kommunesatsingen:

Hvordan er føringer som departementet har gitt, operasjonalisert av Husbanken, og hvordan kommer dette til uttrykk i arbeidet i kommunene? Det er forskjeller mellom regionene, og når en skal svare på dette spørsmålet, er det derfor nødvendig å få fram innhold og innretting i kommunesatsingen i de enkelte regionene. Det var således en eksplisitt målsetting i evalueringen å få fram variasjon mellom Husbankens regionkontorer.

Her stilte vi et overordnet spørsmål om hvordan Husbanken sentralt på den ene siden og regionkontorene på den andre forstår hensikten med kommunesatsingen samt deres egen rolle. Denne innretningen er viktig fordi innsatsen varierer mellom de ulike regionene, med noe ulik vektlegging av type aktivitet. Vi har stilt følgende spørsmål for å konkretisere denne problemstillingen:

- Hvordan velges deltakerkommunene ut, og hvilke kriterier ligger til grunn for utvelgelsen?
- Hvordan formaliseres samarbeidet mellom Husbanken og kommunen? Hvordan forankres, ledes og organiseres arbeidet?
- Hvilke mål er satt for satsingen?
- Hvilke tilbud gis til deltakerkommunene?
- Hvilke krav stilles til deltakerkommunene?
- Hvordan er de boligøkonomiske virkemidlene integrert i satsingen?

Husbankens egen forståelse av målsettinger og prioriteringer i satsingen er en sentral faktor for hvordan en har organisert og gjennomført satsingsarbeidet. Det er ikke gitt

at hoved- og arbeidsmål spesifisert i statsbudsjettet nødvendigvis har vært førende i praksis, og det kan variere i ulike regioner hvor førende de har vært. Møreforsknings følgeevaluering av kommunesatsingen i Husbankens Region øst konkluderer med at satsingen og regionkontoret har vektlagt samhandling og organisering på strategisk og overordnet nivå, men i mindre grad konkrete prosjekter i kommunene og for eksempel utbygging av tilbud om flere kommunale boliger (Yttredal, Ouff & Hanche-Olsen 2013). En har jobbet mye med overordnede problemstillinger på ledelsesnivå, knyttet til kunnskapsbygging, læring, samhandling og organisering, og kanskje mindre på «bakkebyråkratnivå» og med konkrete tiltak. Yttredal mfl. skriver: «kommunene og Husbanken [har] ikke nådd spesielt langt i forhold til mer konkrete tiltak knyttet til samordning av virkemidler og å tilby flere vanskeligstilte egnede boliger» (Yttredal, Ouff & Hanche-Olsen 2013:13).

Selv om innsatsen i de andre regionene ikke er evaluert, vet vi at det er andre tilnærminger i andre regioner og kommuner. For eksempel er det ulike tenkemåter rundt bruken av boligsosiale handlingsplaner. Selv om Husbanken i sitt Boligsosialt utviklingsprogram har valgt å ikke legge vekt på slike planer, har for eksempel Husbanken Region vest fulgt opp planene tett (Yttredal, Ouff & Hanche-Olsen 2013:13). En tenker også svært ulikt rundt organisering av det boligsosiale arbeidet. Noen av programkommunene har samlet store ressurser og mange tjenester i én boligsosial avdeling, mens andre har lagt vekt på å samordne tjenester innenfor eksisterende organisering (som ofte kan være relativt fragmentert). Det er derfor et spørsmål hvordan satsingen er forstått, innrettet og implementert i de ulike regionene over hele landet.

b) Vedrørende kortsiktige og langsiktige resultater av kommunesatsingene

Det kan skilles mellom kortsiktige og langsiktige resultater i deltakerkommunen både når det gjelder brukereffekter og samfunns effekter. Kortsiktige resultater av satsingen kan være tiltak, initiativer eller arbeidsmåter som er iverksatt i kommunene, og som for eksempel handler om å få til bedre tjenester eller mer hensiktsmessig organisering. Langsiktige resultater er effekter av innsats som er gjort, og som kan måles, for eksempel ved å se om flere vanskeligstilte nå får hjelp. Et eksempel på det er om bedre organisering av den boligsosiale innsatsen i kommunen fører til at det er kortere venteliste for å få kommunal bolig, eller til en reduksjon i antall bostedsløse. Med effekter forstås resultatenes innvirkning på bruker- og samfunnsnivå. Kortere ventetid på kommunal utleiebolig kan forstås som en effekt på brukernivå, mens redusert antall bostedsløse er en effekt på samfunnsnivå.

Å identifisere resultater og effekter av kommunesatsingen er en viktig del av evalueringen. En ting er å kartlegge aktivitet, for eksempel leie-til-eie-modeller, nye former for avtaler med private utleiere, ny organisering eller metodikk i oppfølgingsarbeidet.

Noe helt annet er å måle effektene av disse tiltakene. Det å måle direkte effekter kan være en vanskelig oppgave. Under listes det opp mulige indikatorer for effekter på henholdsvis bruker- og samfunnsnivå.

Brukernivå:

- Gjennomsnittlig ventetid på kommunal bolig
- Bruk av midlertidige botilbud
- Bruk av startlån eller bostøtte (f.eks. hvis det er et mål å øke bruken av dette)
- Overgang fra kommunal bolig til egen eid bolig (ev. fra leid bolig til eid bolig)
- Færre utkastelser
- Antall som får oppfølgingstjenester
- Vedtak på boligsosiale tjenester
- Brukermedvirkning

Samfunnsnivå:

- Antall bostedsløse
- Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere i en kommune
- Begjæringer og utkastelser
- Raskere bosetting av flyktninger (færre som venter i mottak)
- Systemer for brukermedvirkning

Det må imidlertid understrekes at flere av disse effektene kan være resultat av helt andre fenomener. Eksempelvis kan ventetid på kommunal bolig være et resultat av endringer i etterspørselen som har helt andre årsaker enn kommunesatsingen. Disse indikatorene på effekter må derfor benyttes forsiktig og bare som en del av et større bilde.

c) Vedrørende addisjonalitet og bærekraft

Vi stiller spørsmål om kommunesatsingen har hatt innvirkning på innsatsen i kommunene, og om det er utarbeidet tiltak og arbeidsmåter som kan opprettholdes over tid. Her er det merverdien ved innsatsen vi er opptatt av. Er det slik at kommunesatsingen har ført til aktivitet som ikke ville kommet dersom kommunene ikke deltok i satsingen? Er det slik at resultater og effekter kan tilskrives deltakelse i kommunesatsingen? Det er også et spørsmål hvorvidt det er sannsynlig at resultater eller effekter av innsatsen vil kunne vare over tid. Er det utviklet tiltak og arbeidsmåter som får varige effekter?

Satsingens bærekraft avhenger også av hvordan andre statlige aktører – som Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, kriminalomsorgen

og fylkesmannsembetene – støtter opp om det boligsosiale arbeidet. Det er viktig fordi «En del løsninger i kommunene blir stoppet fordi statlige nivå ikke er koordinert» (Yttredal, Ouff & Hanche-Olsen 2013:13). Også i Agenda og Probas evaluering av IMDi høsten 2013 så vi hvor viktig samhandling mellom de statlige myndighetene regionalt er for å bosette flyktninger. Det er betydelig variasjon i samarbeidet mellom de statlige aktørene regionalt. Vi så for eksempel allerede før evalueringen hadde begynt, at Region vest fra 2013 har valt å satse på en tettere samordning av de statlige velferdsaktørenes innsats overfor kommunene på det boligsosiale området.

Addisjonalt innebærer at en intervensjon skaper eller utløser endringer som ikke ville forekommet uten intervensjonen. Det er ikke mulig å konstruere en kontrollert studie med to identiske kommuner med lignende utfordringer, hvor den ene deltar i satsingen og den andre ikke. Vurderingen av addisjonalt blir derfor i stor grad begrenset til å basere seg på kommunenes egen vurdering samt på noen indikatorer hvor det er mulig å måle utvikling over tid (fra f.eks. før de gikk inn i programmet, og situasjonen etter noen år).

Å vurdere addisjonalt når det gjelder effekter på bruker- og samfunnsnivå, er like krevende. Slike effekter er forsøkt belyst gjennom datakilder som KOSTRA. Det er imidlertid som nevnt tidligere umulig å si med sikkerhet om endringer (f.eks. i antall kommunale boliger i en kommune) skyldes kommunesatsingen i seg selv eller helt andre faktorer. For eksempel kan andre utviklingstrekk, som innføring av samhandlingsreformen, føre til at kommunene velger å bygge flere samlokaliserte boliger eller institusjonsplasser heller enn ordinære kommunale boliger, uavhengig av kommunesatsingen (Gautun & Grønningsæter 2012; Husbanken 2012:21). Samspillet mellom disse ulike faktorene kan vanskelig belyses ut fra tilgjengelige data. Innenfor casestudiemetodikken er det imidlertid rom for å drøfte samspillet mellom ulike faktorer som samvirker. Dette kan en også trekke veksler på i diskusjonen av kvantitative data.

Tidligere forskning indikerer at satsingen så langt ser ut til å ha begrenset effekt på antall kommunale boliger, ventelister, gjennomstrømning og bruk av økonomiske virkemidler. Husbanken har brukt KOSTRA-data fra 2012 og analysert om kommunene som er med i satsingen, skiller seg fra andre kommuner (Husbanken 2013). Et hovedfunn er at det er stor variasjon mellom kommuner, også mellom relativt like kommuner i samme region. NIBRs kartlegging av bostedsløse avdekker heller ikke forskjeller mellom satsingskommunene og andre kommuner (Dyb & Johannessen 2013:21). En viktig grunn til det var at de 52 satsingskommunene utgjorde en stor andel av totalutvalget i undersøkelsen på 124 kommuner. Flere av de effektene en hypotetisk sett kunne fått av denne satsingen, kan en bare vurdere på lang sikt. Men siden det er for tidlig å se på langtidseffekter, er det viktigste nå å se hvordan kommunene prioriterer i og organiserer dette arbeidet.

Hovedspørsmål, problemstillinger og evalueringsutfordringer

Det første spørsmålet er på sett og vis annerledes enn de to andre ved i større grad å være deskriptivt enn evaluerende. De to siste spørsmålene dreier seg om måloppnåelse og hvor godt tiltakene virker av tiltakene. Når det første spørsmålet allikevel er interessant i evalueringen, er det blant annet fordi store forskjeller mellom regionene kan ha konsekvenser for måloppnåelse på kort og lang sikt. Spørsmålets deskriptive karakter gjenspeiles imidlertid i rapporten hvor sammenhengen mellom innretting og måloppnåelse kan være vanskelig å vise.

2 Evalueringstilnærming og metoder

Evalueringstilnærming

De boligsosiale utviklingsprogrammene ble startet opp i 2009. Evalueringen både startet og ble gjennomført i 2014 mens satsingen fortsatt var virksom. Hvor lang tid kommunene har vært med i programmet, varierer. Noen kommuner har vært med i programmet over lang tid, noen kommuner er gått ut av programmet, og nye er kommet til gjennom satsingsperioden. Ved utgangen av 2012 var 52 kommuner med (Husbanken 2013), per i dag (høsten 2014) er 47 kommuner med.

Denne rapporten er i hovedsak en resultatevaluering, men inneholder også en prosessevaluering. Spørsmålet er hvilke resultater kommunesatsingen har gitt både i kommunenes organisering og i deres utøvelse av det boligsosiale arbeidet, samt hvilke resultater de ulike indikatorene for situasjonen og boligtilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet viser. At noen kommuner har vært med i satsingen over lengre tid, gir mulighet for å vurdere utvikling over tid i noen av kommunene.

I tillegg har vi i evalueringen spurt om samarbeidet mellom Husbanken og kommunene og om ulik innretting i de enkelte regioner gir ulike resultater og vurderinger, noe som i større grad må regnes som en prosessevaluering.

Evalueringen henter i hovedsak elementer fra tre ulike retninger innenfor evalueringsarbeid. Vi anvender både et beslutningsorientert perspektiv, et prosessorientert perspektiv og et brukerorientert perspektiv. I tillegg til disse tre benyttes også elementer fra den såkalt målfrie evalueringsformen. Der de andre tilnærmingene måler om definerede mål er oppnådd, på ulikt vis, vil den målfrie tilnærmingen være åpen for å se etter resultater som oppdragsgiver og forsker ikke på forhånd har kunnskap om.

Beslutningsorienterte evalueringer

Den beslutningsorienterte tilnærmingen ligger tettest opptil det klassiske evalueringsidealet. Her legges det stor vekt på ledelses- og oppdragsgiverdefinerte mål og tiltakets grad av måloppnåelse, gjerne relatert til bruken av bestemte virkemidler. Evalueringen skal bidra til å si noe om tiltakets måloppnåelse og forbedringsmuligheter. Det er tiltakets effektivitet og nytte ut fra definerte mål som står i sentrum for evalueringens oppmerksomhet, ikke deltakernes utbytte for øvrig. I denne evalueringen er spørsmålet hvorvidt kommunesatsingen gir de ønskede resultat på ulike nivåer (langsiktige, kort-

siktige, samfunnseffekter osv.). Beslutningsorienterte evalueringer er ofte skjematisk og eksplisitte i sin metodebruk. Hovedmodellen inneholder en situasjonsanalyse, beskrivelse av tiltaket/innholdet, gjennomføringsprosessen og utfallet av tiltaket. Dette perspektivet står sentralt i denne evalueringen. For å få fram data som kan anvendes til å måle utvikling på enkeltindikatorer i deltakerkommunene, har vi anvendt tilgjengelige data fra Husbanken og KOSTRA og har i tillegg gjennomført en egen survey.

Proessorienterte evalueringer

Den prosessorienterte evalueringsformen er rettet mot å gi innsikt, forståelse og læring. «Selve prosessen og iverksettingen av den er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes også ved at organiseringen av tiltak blir studert, analysert og vurdert» (Sverdrup 2002:32). Det er en målsetting ved denne evalueringen å kunne si noe om hvordan prosessen og organiseringen av kommunesatsingen i de enkelte husbankregionene har påvirket samarbeidet med kommunene og resultatene av satsingen. I denne delen av evalueringen anvendes i stor grad kvalitative metoder. Organisering av kommunesatsingen og samarbeidet mellom Husbanken og kommunene var tema for intervjuer med nøkkelinformanter hos oppdragsgiver (KMD), Husbanken sentralt, Husbankens regionkontorer og var dessuten et viktig tema i casestudiene i kommunene.

Brukerorienterte evalueringer

Den brukerorienterte retningen tar for seg brukernes interesser og vil derfor å ha et nedena-og-opp-perspektiv. Søkelyset rettes først og fremst mot målgruppens mål, forventninger og behov. I denne evalueringen vil vi tenke at «brukere» forstått som mottakere av boligsosiale tjenester eller vanskeligstilte på boligmarkedet er en sentral målgruppe, men også kommunene vil være en viktig målgruppe forstått som de som mottar oppfølging fra Husbanken.

Dette perspektivet er søkt ivaretatt gjennom casestudiene. I tillegg har vi lagt vekt på å få med kommunenes vurderinger av innretting av programmene, betydningen for lokal innsats og deres opplevelse av samarbeidet. Dette er gjort både gjennom casestudier og en survey til alle tiltakskommuner.

Bruk av ulike metoder

Spørsmålene og problemstillingene i denne evalueringen er svært sammensatte. For å kunne besvare alle problemstillingene så langt som mulig var det nødvendig å benytte et design med flere ulike metoder (metodetriangulering). Det har vært gjennomført

litteratur- og dokumentstudier, kvalitative intervjuer, casestudier, survey og dialogkonferanser. Under beskriver vi de ulike delene i evalueringen.

Litteratur- og dokumentstudier

Arbeidet startet med å skaffe fram oversikt over de evalueringene som allerede foreligger om boligsosiale handlingsprogrammer i de ulike regionene. Møreforskning har evaluert satsingen i Region øst og publisert en sluttrapport, to delrapporter og to refleksjonsnotater⁷ (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012; Yttredal, Ouff & Hanche-Olsen 2013). Møreforskning har også hatt en prosessevaluering i perioden 2009-2011 for Region Midt-Norge og Region sør har selv utarbeidet en underveisevaluering (2012). I de andre regionene er det avholdt samlinger og utarbeidet erfaringsmateriale som vi har gått igjennom. Til sammen har disse rapportene og dokumentene gitt et innblikk i hvordan satsingen er organisert og gjennomført i de ulike regionene.

For det andre har vi gått gjennom de relevante dokumentene fra departementet, Husbanken og enkelte satsingskommuner. Relevante dokumenter fra regjeringen inkluderer tildelingsbrevene til Husbanken, statsbudsjettene gjennom flere år og enkelte stortingsmeldinger (inkludert Meld. St. 30 (2010–2011) Fordelingsmeldingen & Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – Bu – leve).

Andre relevante dokumenter har vært Husbankens årsmeldinger om aktiviteten samt veiledere og andre dokumenter knyttet til de boligsosiale utviklingsprogrammene. Videre har vi gjennomgått relevante planer fra kommuner som deltar i satsingen, samt rapporter til Husbanken om tiltak og aktivitet. En annen kilde er kartleggingene av bostedsløse, den siste ble gjennomført i 2012 (Dyb & Johannessen 2013).

Intervjuer med nøkkelinformanter

Det er gjennomført kvalitative gruppeintervjuer med i alt ni nøkkelinformanter hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Husbanken sentralt. Hensikten med disse intervjuene var å få mer kunnskap om hvordan informantene har forstått og operasjonalisert kommunesatsingen, om ulike innretting i de enkelte regionene og vurderinger av måloppnåelse.

Analyse av tilgjengelige data

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) utgjør en viktig datakilde for evalueringen. Databasen inneholder informasjon om blant annet antall kommunale boliger i

⁷ Tilgjengelige på http://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligsosialt/kunsten-a-ha-to-fugler-i-handen-samtidig/

hver kommune, antall søknader, brukergrupper, bruk av økonomiske virkemidler som støtte til depositum, bruk av bostøtte og startlån, med mer. KOSTRA inneholder imidlertid ikke data om kommunenes oppfølgingstjenester i bolig. Følgende data har vært særlig relevante som indikatorer for hvordan kommunene jobber:

1. gjennomsnittlig ventetid på kommunal bolig
2. antall tildelte kommunale boliger
3. bruk av midlertidige botilbud

Særlig punkt to belyser et av arbeidsmålene gitt i Prop. 1 S (2013-2014) direkte, altså om det har blitt flere egnede utleieboliger i kommunene. KOSTRA inneholder data for årene 1999–2012, slik at en også kan se på utviklingen over tid. Det er allikevel usikkert hvor godt KOSTRA kan belyse oppdragets problemstillinger: Bergem, Yttredal og Hanche-Olsen (2012), Yttredal, Ouff og Hanche-Olsen (2013:73) skriver for eksempel at «Statistikken i KOSTRA viser seg å være noe upålitelig og derfor også vanskelig å tolke». Dette er imidlertid den eneste systematiserte kilden vi har til data om utviklingen i kommunene. Dette betyr at det må tas forbehold, men vi har allikevel valgt å bruke KOSTRA-data for å framstille utviklingen i deltakerkommunene. Gjennomgangen av statistikk fra KOSTRA er primært gjengitt i vedlegg 2.

Casestudier i deltakerkommunene

En casetilnærming er særlig egnet i tilfeller hvor det er komplekse sammenhenger, mange aktører er involvert, og det er viktig å forstå konteksten. I hver enkelt case samler en inn data fra flere ulike kilder, og slik oppnår en kunnskap om mekanismene i akkurat denne casen. Når en gjennomfører studier i flere caser med ulike kjennetegn, får en belyst variasjoner i det aktuelle fenomenet. Metoden egner seg videre til å identifisere eksempler og til læring.

Casekommunene er valgt ut med mål om å oppnå god bredde i utvalget. Følgende kriterier ble lagt til grunn:

- kommunestørrelse
- region
- type tiltak som er prioritert (for å få bredde)
- antall år med i satsingen

Kommunene ble valgt ut i samråd med Husbanken. Det ble gjennomført casestudier i to kommuner i hver av regionene Region øst (Asker og Moss), Region sør (Mandal og Drammen), Region vest (Flora og Bergen) og Region Midt-Norge (Trondheim

og Molde) samt én i hver av regionene Region Bodø (Bodø) og Region Hammerfest (Tromsø). Det blir totalt ti casekommuner⁸.

Det er noe variasjon i hvilken rolle de som ble intervjuet, hadde i hver av de ti casekommunene. Aktuelle informanter var:

- De som sitter i politisk og administrativ ledelse
- Programansvarlig
- De som jobber med bolig (boligkontor, NAV eller annet)
- Relevante aktører som jobber i førstelinjen i kommunen (f.eks. oppfølging brukere, boligtildeling, flyktningetjeneste el. annet)
- Representanter fra lokale brukerorganisasjoner
- Representanter for eksterne samarbeidspartnere, stiftelser, organisasjoner eller andre serviceytere

Hensikten med casestudiene var å få innsikt i hvordan kommunesatsingen har blitt utformet i deltakerkommunene, hvilke tiltak som er gjennomført, vurdering av samarbeidet med Husbanken, måloppnåelse, hvorvidt tiltakene er effektive, behov for andre tiltak og om det er lagt grunnlag for et boligsosialt arbeid som er bærekraftig over tid.

Survey til alle deltakerkommunene

Ved å ha to spørreundersøkelser til deltakerkommunene tok vi sikte på å dekke bredden i kommunenes tiltak. Viktige temaer var innrettingen av kommunesatsingen, samarbeidet med Husbanken, måloppnåelse, resultater og effekter av satsingen, addisjonalitet og bærekraft.

Den ene spørreundersøkelse ble gjennomført blant programansvarlige i kommunene og den andre blant andre aktører i kommunene som har vært involvert i boligfeltet og slik kjenner til kommunesatsingen. Dette kan være ansvarlig for boligkontor, ansatt ved NAV, flyktningkontor eller andre som på ulike måter er involvert i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Hensikten med denne «tilleggssurveyen» var å få flere perspektiver på hvordan kommunesatsingen har fungert i kommunene, og vurdering av resultater og effekter.

De to undersøkelsene ble gjennomført suksessivt. Vi startet med undersøkelsen som rettet seg mot programlederne. De fikk via datainnsamlingsverktøyet Opinio en e-post med link til undersøkelsen. I tillegg til å svare på våre spørsmål ble programlederne bedt om å oppgi e-postadresser til andre aktører i kommunen som kunne belyse

⁸ For en nærmere beskrivelse av Husbankens regiondeling, se innledningen til vedlegg 1.

erfaringene med satsingen. Undersøkelsen nummer to ble så sendt via Opinio til de innrapporterte e-postadressene.

På den første surveyen ble spørreskjemaet sendt til 63 programansvarlige i kommunene. 54 svarte, og 53 av disse fullførte skjemaet. Det gir en svarprosent på 84. På den supplerende surveyen ble spørreskjemaet sendt til 126 personer. 74 svarte. Dette gir en svarprosent på 59.

Dialogkonferanser

Etter at vi hadde analysert innsamlet materiale fra dokumentanalyse, intervjuer med nøkkelinformanter og casestudiene og spørreundersøkelse, deltok forskere fra prosjektteamet på tre regionale møter med kommunerepresentanter. Vi deltok på slike samlinger i Regionene Vest, Sør og Øst. Vi deltok i tillegg på en kommunesamling i Region Nord, men det var i en tidlig fase av oppdraget.

Gjennom disse møtene fikk representanter for de involverte kommunene mulighet til å kommentere og gi tilbakemeldinger til forskerne før den endelige rapporten ble skrevet. Dette bidro til å få fram kommunenes erfaringer. Det er viktig å poengtere at disse konferansene inngikk som en del av datainnsamlingen og ikke som en «passiv» presentasjon fra oss.

Forskningsetiske hensyn

Opplegget for spørreskjemaundersøkelse og for kvalitative intervjuer ble meldt til Personvernombudet for forskning.

3 Hva er kommunesatsingen?

Føringer for kommunesatsingen

Riksrevisjonens gjennomgang av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet i 2007 (Riksrevisjonen 2007) var en viktig årsak til at myndighetene måtte revurdere strategiene på det boligsosiale området. Som vist tidligere i rapporten fikk både departementet og Husbanken sterk kritikk. Riksrevisjonen konkluderte med at staten ikke hadde tilstrekkelig oversikt over hvordan de boligsosiale virkemidlene virker, at en del bostedsløse ikke fikk den hjelpen de hadde behov for, at kommunene ikke fikk den veiledningen de hadde behov for, og at Husbanken sviktet i sin rolle som kompetanseorgan. Kommunesatsingen med sin vektlegging av nettopp boligsosial kompetanse og boligsosial aktivitet i kommunene kan ses som en direkte respons på dette. Samtidig ble det i intervjusamtalen med representanter for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) beskrevet at de var opptatt av hvordan få bedre måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet etter flere år med statlige satsinger og boligsosiale handlingsplaner. Kommuneperspektivet var ikke noe nytt, det hadde vært viktig også i den nasjonale strategien *På vei til egen bolig*⁹. I tildelingsbrevet fra departementet til Husbanken for 2008 understrekes kommuneperspektivet:

«Husbanken si primær oppgave er å støtta og leggja til rette for at kommunane, som er den sentrale gjennomførar av bustadpolitikken, kan utføra jobben på ein heilskapleg og effektiv måte.»

KMD fortalte i intervju med oss at de den gangen ønsket en mer målrettet jobbing med kommunene og var inspirert blant annet av hjemløsestrategien i Danmark, hvor Socialministeriet la opp til samarbeidsavtaler med et utvalg kommuner for å jobbe målrettet med tiltak og metoder for å redusere hjemløshet (bostedsløshet). Tre momenter var viktige for departementet: 1) å jobbe med kommunene med de største utfordringene, 2) forankring, kommunene bør selv bidra med midler, ressurser og kompetanse for å sikre langsiktighet, 3) analytisk tilnærming – kompetanse om utfordringer i kommune (bedre oversikt i kommunene).

Også i gruppeintervju med Husbanken blir det vist til at kommunesatsingen på mange måter er resultatet av en erkjennelse av at det er et behov for å jobbe mer mål-

⁹ Se <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf>

rettet sammen med kommunene for å bedre resultatene fra det boligsosiale arbeidet. I flere år har Husbanken jobbet med kommunene, fremmet boligsosiale handlingsplaner, men ikke klart å få til de store grepene. Da Region øst la fram sin idé om boligsosiale utviklingsprogrammer i 2008, fikk dette bred tilslutning fra ledelsen i Husbanken. I etterkant er det flere i Husbanken sentralt som sier at de boligsosiale utviklingsprogrammene i Region øst ble som en pilot for kommunesatsingen i Husbanken, men vi har ikke funnet noe sentrale dokumenter som støtter en slik framstilling. Som vi skal vise under, så har det ikke vært noe overordnet strategisk rammeverk for hvordan kommunesatsingen skal implementeres av Husbankens regionkontor. Det har vært noen føringer for hva kommunesatsingen skal innebære, men ingen felles strategi når det gjelder konkret innhold. Det skjer en endring i Husbanken fra 2012, hvor de i styringsdokumentet for 2012 er mer opptatt av å gjøre tilbudet til kommunene generelt mer ensartet. Dette gjelder også kommunesatsingen. I styringsdokumentet for 2013 er det en enda tydeligere beskrivelse av hva kommunesatsingen er. Den samme utviklingen gjenspeiler seg i årsrapporten fra Husbanken for 2013, hvor det er en omfattende beskrivelse av innholdet i kommunesatsingen.

I dette kapitlet presenterer vi føringene for kommunesatsingen basert på en gjennomgang av statsbudsjett, tildelingsbrevene til Husbanken fra KMD og styringsdokumentene i Husbanken i perioden 2009 til 2014.

Føringer fra regjeringen

Kommunesatsingen er forankret i «Hovedmål 2 Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet» innenfor programområdet *Bolig, bomiljø og bygg* (13.80) i statsbudsjettet for KRD, nå KMD (den årlige St.prp. nr. 1). Fra 2009 og fram til 2013 var hovedmålet konstant og hadde følgende tre arbeidsmål:

- 2.1 Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- 2.2 Økt boligsosial kompetanse i kommunene
- 2.3 Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Kommunesatsingen er basert på denne målstrukturen som kom i statsbudsjettet for 2009 der arbeidsmålene ikke lenger er målgruppeorientert slik de var tidligere. Det må oppfattes som en dreining mot en mer samlet strategi for økt bosetting av vanskeligstilte i kommunene og vekk fra målgruppenkningen som preger de tidligere strategiene.

I 2014 er den sentrale målstrukturen endret. Hovedmål 2 er nå «Flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo». Arbeidsmålene er:

2.1 Økt botrygghet og etablering i eid bolig

2.2 Flere egnede utleieboliger

2.3 Økt boligsosial kompetanse

I denne evalueringen vil vi forholde oss til hovedmål og delmål fra 2009–2013, som har vært grunnlaget for regionenes utvikling av kommunesatsingen.

Statsbudsjettet for 2009 gir klarsignalet for en prioritering av de kommunene som har de største utfordringene. (St.prp. nr. 1 (2008-2009)). Det er et ønske om å intensivere arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. En ny kartlegging av bostedsløse foretatt i 2008 viste hvilke kommuner som har de største utfordringene. Husbanken får i oppdrag å særlig følge opp disse kommunene.

I statsbudsjettet gis det føringer for at arbeidet med kommunene skal prioriteres, det skal jobbes bredt og helhetlig på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

«Gjennom samarbeid med andre skal Husbanken bedre kommunenes forutsetninger slik at de kan bistå personer som trenger hjelp til å skaffe bolig og gi nødvendige tjenester knyttet til boligbehov. Dette er Husbankens viktigste oppgave i 2009.»

Det er i denne proposisjonen vi første gang leser om det som i dag må anses som grunnpilaren i kommunesatsingen:

«Husbanken skal i 2009 følge opp kommunene som har store utfordringer med bostedsløshet, både ved hjelp av de økonomiske virkemidlene og som en faglig veileder. Et virkemiddel i dette arbeidet er å etablere samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner som dermed blir sikret en mer helhetlig oppfølging. Samtidig bør disse kommunene forplikte seg til å bidra med egne midler, ressurser og kompetanse slik at arbeidet med å øke antall boliger til vanskeligstilte får et langsiktig perspektiv.» (St.prp. nr. 1 (2008-2009), Arbeidsmål 2.1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. Strategier og tiltak)

I denne proposisjonen finner vi også andre viktige elementer i kommunesatsingen. Under arbeidsmål 2.2. Økt boligsosial kompetanse står det at kommunene fortsatt sliter med å få oversikt over de boligsosiale utfordringene i kommunen, og at Husbanken derfor fortsatt skal prioritere arbeidet med et dataverktøy som kan bidra til at kommunene får større oversikt.

I forbindelse med økt boligsosial kompetanse vektlegges det også at Husbanken skal prioritere oppfølging av kommunenes arbeid med boligsosiale handlingsplaner, og at det er viktig at disse handlingsplanene forankres i andre overordnede handlingsplaner. I denne stortingsproposisjonen vektlegges også samarbeidet med de øvrige velferdsaktørene. Dette er ikke eksplisitt koblet direkte til kommunesatsingen, men absolutt knyttet til Husbankens boligsosiale arbeid og det å bidra til at kommunene kan gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte:

«Husbandens viktigste oppgave er å gjennomføre regjeringens boligsosiale politikk. Husbanden skal sette kommunene og deres samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet. For å lykkes i dette arbeidet skal Husbanden koordinere det statlige arbeidet og involvere andre aktører, som f.eks. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, kriminalomsorgen og KS. I tillegg samarbeider Husbanden med frivillig sektor og brukerorganisasjoner». (St.prp. nr. 1 (2008-2009), boks 3.5 Om rollefordeling i det boligsosiale arbeidet).

Tildelingsbrev til Husbanden

Departementet har operasjonalisert målsettingene fra statsbudsjettet i tildelingsbrevet for 2009. Det boligsosiale området skal ha hovedprioritet i Husbanden i 2009, og det samme gjelder oppfølging av delmål 2.: Husbanden skal legge til rette for at kommunene skal kunne gjennomføre en helhetlig og effektiv politikk for å møte de boligsosiale utfordringene. Husbanden skal samarbeide med andre aktører for å nå målsettingene. Dette er aktører som KS, IMDi, AVdir, Helsedirektoratet, frivillig sektor og andre.

Husbanden skal ha en strategisk tilnærming til kommunene basert på en systematisk oversikt over kommunene med de største utfordringer på boligmarkedet og med levekårsutfordringer. Det første arbeidsmålet er en videreføring fra tidligere, altså å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Her er det føringer om prioritering av unge, barnefamilier. Det er sterk vektlegging av å fremme varige boligløsninger. De to nye arbeidsmålene, økt boligsosial kompetanse og boligsosial aktivitet, løftes fram. Husbanden skal legge til rette for kompetanseheving gjennom erfaringsutveksling, tilskudd til utviklingstiltak og faglige konferanser.

For å fremme boligsosial aktivitet skal Husbanden jobbe med økt aktivitet på utbyggingområdet, arbeide for økt eierskap blant vanskeligstilte og vurdere delt eierskap som metode¹⁰.

Endringene i statsbudsjettets målformulering fra 2013 til 2014 som er referert over, gjenspeiler seg i departementets tildelingsbrev. I 2013 står det at en «skal bistå kommunene i deres boligsosiale arbeid», men det i 2014 står «at en skal støtte kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet». Under «Hovedmål 2 Flere vanskeligstilte skal få egnet sted å bo» er det tre målsettinger: «auka forebygging og kamp mot bustadsløyse; auka bustadsosial kompetanse; auka bustadsosial aktivitet i kommunane». I 2014 er det en liten endring i disse mål-

¹⁰ Brevet henviser til britiske erfaringer med «shared ownership».

settingene. Økt boligsosial kompetanse er fortsatt nevnt, men boligsosial aktivitet og kamp mot bostedsløshet er erstattet med flere egnede utleieboliger og botrygghet og etablering i eid bolig. Dette kan beskrives som et skifte av hva som er i fokus – fra de bostedsløse og over til dem som bor, men siden det er 2009 som er utgangspunkt for kommunesatsingen, er det dette tildelingsbrevet som er viktigst for denne evalueringen.

Styringsdokumenter for Husbanken

I styringsdokumentet for Husbanken i 2009 er det sterke føringer for en målrettet kommunesatsing. I innledningen står det at «Husbanken har et særlig ansvar for å dyktiggjøre kommunene med sitt arbeid med boligsosiale oppgaver». Det boligsosiale arbeidet skal ha høyeste prioritet, og kommunene skal være i sentrum. Husbanken er andrelinje i den boligsosiale politikken, og måloppnåelsen deres avhenger av hva andre klarer å få til av resultater. Dokumentet følger opp linjene fra statsbudsjett og tildelingsbrev og operasjonaliserer dette i strategiplanen for Husbanken. «Husbankens hovedoppgave blir å dyktiggjøre kommunene i å drive effektiv og målrettet boligpolitikk. En viktig premiss er at kommunene selv erkjenner og får eierskap til utfordringene». (Under 2 Strategiplan for Husbanken: Den kommunale boligpolitikken i sentrum)

Her vektlegges en analytisk tilnærming til de boligsosiale utfordringene og en differensiert tilnærming til kommunene, og det står eksplisitt at «Husbanken må prioritere ressursinnsats til langsiktig partnerskap med de kommunene som har de største utfordringene».

Under 3.1 Boligsosialt arbeid:

«I 2009 skal vi fokusere på kommunene som har de største utfordringene innen det boligsosiale området. I disse kommunene skal vi prioritere ressurser og kompetanse både i forhold til egne ressurser og bruk av kompetansetilskudd og boligtilskudd. Husbanken skal jobbe planmessig og strategisk godt inn mot disse kommunene.»

«[...] Det skal gjennom arbeidet med disse kommunene etableres systemer, indikatorer og læringsarenaer som gjør at andre kommuner både innenfor og utenfor regionen kan lære av de prosesser og måter å angripe utfordringene på. I tillegg skal det utvikles læringsarenaer som gjør at kommunene kan lære av hverandre. [...] Det skal i løpet av første halvår 2009 etableres et sett av indikatorer som kan beskrive [K]ommune-Norge etter graden av boligsosiale utfordringer. På denne måten kan utvelgelsen bli enklere.» (alt side 6)

Husbankens innsats rettet mot kommunene inndeles slik:

- Kommuner med størst utfordringer: kompetansetilskudd, boligtilskudd, bostøtte og startlån
- Kommuner med middels utfordringer: boligtilskudd, bostøtte og startlån
- Kommuner med små utfordringer: bostøtte og startlån

Her sies det også at Husbanken skal legge vekt på å dyktiggjøre brukerorganisasjoner for vanskeligstilte, og at arbeidet med frivillige organisasjoner skal skje i nært samarbeid med kommunene (alt side 6).

Under punkt 4, Prioriterte arbeidsoppgaver, nevnes blant annet følgende punkter:

2. Øke innsatsen mot kommuner med store utfordringer på det boligsosiale området.

«...ei systematisk og strategisk tilnærming til de kommunene som sliter mest på det boligsosiale området slik at de får et eierskap til de boligsosiale utfordringene i regionen. Målsettingen er et varlig kommunalt eierforhold til de boligsosiale utfordringene. For å få det til må arbeidet være en integrert del av økonomiplanen i kommunene. Parallelt med arbeidet må det utvikles læringsarenaer som gjør at andre kommuner kan lære av arbeidet underveis. ...»

3. Økt boligsosial innsats i kommunene og bosetting av flyktninger.

4. Utvikle oversikt over situasjonen på boligmarkedet, situasjonen for vanskeligstilte og de kommunene som har de største utfordringene.

6. Samarbeide med velferdsaktører sentralt, regionalt og lokalt.

I styringsdokumentet for 2010 kommer navnet «Boligsosiale utviklingsprogrammer» for første gang. Der er den første prioriteringen «kommunene med de største boligsosiale utfordringene». Videre står det at «Arbeidet med å utvikle og følge opp de boligsosiale utviklingsprogrammene i regionene skal fortsette i 2010.

«Gjennom langsiktige avtaler mellom Husbanken og kommunene skal det sikres at prosessene får den nødvendige forankring og legitimitet innad i kommunene. Husbankens innsats skal bidra til økt boligsosial kompetanse og aktivitet i kommunene og flere kommunalt disponerte utleieboliger».

I Husbankens styringsdokumenter fra 2011 til 2013 er minst tre av hovedpunktene relevante for kommunesatsingen. På litt forskjellige måter beskrives at det er et mål å utvikle strategisk arbeid rettet mot kommunene for å få til økt bosetting av vanskeligstilte. Under dette punktet nevnes kommunesatsingen spesielt. Det settes imidlertid også mål om å utvikle Husbankens rolle som samarbeidspartner med andre velferds-

aktører og mål om flere og bedre boligløsninger for vanskeligstilte. Begge disse målene henger sammen med kommunesatsingen.

Disse føringene eller målsettingene er i tråd med det som kommer fram i dokumentene fra 2009 og 2010, men vi ser at hva en er opptatt av, gradvis endrer seg, og at de velferdspolitiske og kommunerettede målene får en stadig mer sentral plass.

I 2013 kommer det også som en viktig målsetting at «kommunesatsingen skal bli et mer helhetlig produkt». Dette må kunne oppfattes som en indirekte selvkritikk om at satsingen tidligere ikke har vært helhetlig nok. Som vi kommer inn på senere i rapporten, er dette i tråd med en av utfordringene vi har funnet i vår evaluering.

Oppfølging av føringene: Husbankens årsrapport 2013

I Husbankens årsrapport for 2013 er det en omfattende redegjørelse for kommunesatsingen.

Det sies at Husbanken har som rolle å være katalysator, pådriver og kunnskapsformidler i arbeidet med kommunesatsingen. Arbeidet med satsingen baserer seg på møter med kommunene, der både ledelse og andre sentrale aktører deltar, og felles møtearenaer for kommune. Det sies at konkret leverer eller initierer Husbanken forankringsmøter, prosjektledersamlinger, kommunemøter, boligpolitiske analyser, fagdager, møter i regionråd, opplæringstiltak, konferanser, FoU-rapporter, møter i regionale fora, møter med enkeltaktører og studieturer. Formålet med møtene er å sette i verk prosesser og aktiviteter som er knyttet til de årlige arbeidsplanene som er utarbeidet i samarbeid med den enkelte kommune. Husbankens kontaktpersoner deltar blant annet på møter i styringsgrupper og andre fora, gir faglige råd og bistand, er saksbehandlere for søknader om kompetansetilskudd, følger opp halvårsrapporteringer og deltar på årlige møter med kommunen om framdriften i arbeidet. Det må kanskje her bemerkes at denne opplistingen av aktiviteter er en sammenlagt liste av ulike former for aktiviteter/bistand som ytes ved de ulike regionkontorene. Husbanken skriver at «I følge satsingskommunene har satsingen ført til at flere vanskeligstilte får egnet bolig».

Andre momenter som framheves i årsrapporten, er at startlån benyttes i større grad sammen med bostøtte i satsingskommunene, at det er mer tverrfaglig samarbeid, at det er mer riktig virkemiddelbruk på grunn av mer kompetanse, at flere opprettholder en stabil posisjon (hindrer utkastelser) som følge av nye rutiner, og at flere får egnet bolig gjennom leie til eie.

Husbanken mener i årsrapporten at de har den kompetansen som trengs. De skriver:

«For å nå målene i arbeidet med bostedsløshet har Husbanken et godt samarbeid med de andre velferdsaktørene og kommunene med fokus på målrettet arbeid

med tilbakeføringsgarantien, med rusmiddelavhengige og personer med psykiske lidelser, med barnefamilier og med unge. Mye av dette arbeidet er knyttet opp mot kommunesatsingen.»

Det overordnede målet for kommunesatsingen er økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne målformuleringen endres til at flere vanskeligstilte skal få et sted å bo. Mye av rapporteringen, for eksempel i Husbankens årsrapport fra 2013, handler om organisatoriske endringer, strategisk planlegging og forankring.

Feltarbeidet har vist at Husbanken har en utfordring når det gjelder strukturert systematisering av erfaringer fra ulike prosjekter. Det er mye kunnskapsdeling, nettverk, kommuner som formidler erfaringer – men det ser ut til å være noen mangler når det gjelder mer systematisk oppsummering av erfaringene.

Et annet moment hvor det i noen grad er diskrepans mellom årsrapporten og funn fra vårt feltarbeid, er der de sier at de i arbeidet med bostedsløshet har et godt samarbeid med de andre velferdsaktørene og kommunene – for eksempel nevnes overgang fra fengsel, rusmiddelavhengige, psykiske lidelser osv. Mye av dette arbeidet er knyttet til kommunesatsingen. Våre intervjuer i regionene og kommunen viser at når det gjelder samarbeidet med andre velferdsaktører, er det et stykke igjen. Få kommuner har kommet langt i dette arbeidet, et unntak er kanskje Region vests innsats for å dra de øvrige velferdsaktørene inn i arbeidet med kommunesatsingen. Flere kommuner sier at når det gjelder overgangene (fengsel, behandling, institusjon), er de kommet kort.

Langsiktig programarbeid med vekt på helhetlig tilnærming

Med utgangspunkt i føringer fra Storting og departement har boligsosiale utviklingsprogrammer vært Husbankens hovedsatsing på det boligsosiale området siden 2009. Satsingen er basert på program som metode, noe som innebærer langsiktighet og vekt på læring og helhetlig tilnærming. Som et resultat av kommunesatsingen er det inngått forpliktende samarbeidsavtaler, med varighet på tre til fem år, mellom Husbankens regionkontorer og satsingskommunene. De ulike regionene jobber på ulike måter, med utgangspunkt i deltakerkommunenes utfordringer og behov. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre en helhetlig, lokalt tilpasset boligpolitikk, mens Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Felles målsettinger for alle de regionale programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved å øke den boligsosiale aktiviteten og kompetansen i kommunene. I neste kapittel diskuteres likheter og forskjeller mellom regionene.

4 Analyse og oppsummering av noen funn

Dette kapittelet oppsummerer funnene fra vedlegg 1, 2 og 3. Først presenteres likheter og ulikheter mellom Husbankens regioner og deres tilnærming til kommunesatsingen. Deretter presenteres noen hovedtrekk ved satsingen i casekommunene. Det neste avsnittet dreier seg om hva registerdata kan si om resultatene av satsingen. Til slutt presenteres noen funn fra de to spørreskjemaundersøkelsene som er gjennomført blant ansatte i satsingskommunene.

Husbankens regioner

Husbanken er organisert i seks regioner. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 1. I vedlegget er det også en gjennomgang av hvordan de forskjellige regionene har arbeidet med kommunesatsingen. Regionkontorene har ansvar for kontakten med kommunene, og på hjemmesidene til Husbanken sies det at kontorene har stor frihet til å tilpasse virkemiddelbruken til lokale behov. Denne desentraliserte modellen har hatt noen konsekvenser for gjennomføringen av kommunesatsingen. Flere steder i denne rapporten henvises det til ulikhetene mellom Husbankens regioner når det gjelder kommunesatsingen. Innledningsvis kan det derfor være verdt å spørre om det faktisk er store ulikheter, eller om disse forskjellene er kosmetiske.

Ulikhetene mellom regionene når det gjelder hvordan de jobber med kommunesatsingen, gjenspeiles i navnet programmet har fått i de forskjellige regionene. I Husbankens nordlige regioner (Bodø og Hammerfest) har satsingen fått betegnelsen «Husbankens boligpolitiske satsing i Nord – BONO». I Midt-Norge kalles satsingen «Boligsosialt utviklingsprogram». Programmet var i en utviklingsfase fram til 2012 og har fra 2013 hatt en tydeligere felles innretning. I Region vest kalles satsingen «Boligsosialt velferdsprogram». De gjennomført en kommunesatsing fra 2009, men fra 2013 startet et nytt velferdsprogram. I Region sør brukes betegnelsen «Boligsosialt utviklingsprogram – BASIS), mens i Region øst er betegnelsen nesten den samme, «Boligsosialt utviklingsprogram – BoSo».

Det er ulik innretning, men også mye likt mellom regionene. Blant de felles kjennetegnene kan nevnes at avtalene med kommunene er forankret høyt opp i kommunenes politiske eller administrative system. Avtalene er formelle, gjensidige og forpliktende. På begge sider er det personer som er ansvarlige for gjennomføringen av avtalen. Husbanken har en kontaktperson for hver kommune, mens kommunene har en programleder, prosjektleder eller en sentral kontaktperson. Arbeidet er analytisk i den forstand at det for eksempel gjøres forholdsvis grundige foranalyser, selv om det er ulikt om det er eksterne instanser som gjør disse analysene eller ikke. Arbeidsmåten er prosessorientert, og det arbeides planmessig for å nå de definerte målene. Avtalene er på kommunens premisser i den forstand at det er de som står for organisering og prioritering. Programmene representerer en helhetlig tilnærming og forutsetter tverretattlig oppmerksomhet i kommunene. Bruk av kompetansebidrag, etablering av læringsarenaer, nettverk og dialog er sentrale elementer i arbeidet.

Det ser ut til å være ulikheter mellom regionene når det gjelder i hvilken grad de systematisk har trukket inn andre statlige aktører som IMDi og fylkesmennene i samarbeidet. På tross av ideene om bredde og helhetlig tilnærming er kontakten med andre regionale velferdsaktører begrenset. Et unntak her er Region vest hvor det er nedsatt et bredt sammensatt programråd der hele bredden av statlige velferdsaktører er representert. I Region øst har de et programråd hvor noen velferdsaktører er representert. De øvrige regioner har ikke noe slikt programråd.

Arbeidet med kommunesatsingen startet i Region øst. Arbeidet i denne regionen ble evaluert av Møreforskning (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012:45). En sammenligning av regionsbeskrivelsene i vedlegg 1 viser noen regionale forskjeller.

De overordnede målsettingene for kommunesatsingen er de samme, men på regionnivå har en valgt forskjellig grad av spesifisitet. Noen regioner holder seg til de generelle sentrale formuleringene, mens andre har utarbeidet mye mer konkrete målsettinger. En region har i tillegg med en målformulering om universell utforming og miljøvennlige boliger.

Utvelgesprosessen når det gjelder hvilke kommuner som skal være med, varierer også. Regionene har som et felles kriterium at de skal velge kommuner med de største utfordringene, men det er ulikhet når det gjelder konkrete krav til kommunistørrelse og problemdefinisjon. Noen inviterer aktuelle kommuner inn, noen ber om søknader, og atter andre kombinerer i en eller annen variant disse kriteriene. Kommunene i nord er gjennomgående mindre enn dem i for eksempel øst eller vest, noe som selvsagt fører til at en må ha andre krav til størrelse på deltakerkommunene.

Også en del av de grunnleggende kravene til deltakerkommunene er ulike. Det gjelder hvorvidt det må være eksternt foranalyse, eller hvilke krav som settes til politisk/administrativ forankring.

Det er heller ikke ensartede rapporteringsrutiner. Videre er det ulikt hvor tett regionkontoret følger opp den enkelte kommune. Organisering av fellesarenaer for

erfaringsutveksling og etablering av faglige nettverk gjøres også ulikt. Dette gjelder ikke minst i hvilken grad det er opprettet felles arenaer, eller om kontakten i hovedsak er bilateral mellom kommunene og regionkontoret.

Bruk av «program som metode» ser heller ikke ut til å være gjennomført likt i de forskjellige regionene. Program som metode innebærer langsiktighet, vekt på læring og en helhetlig tilnærming og kan beskrives som mange prosjekter som arbeider mot felles mål. Programtilnærmingen har vært veldig tydelig i Region øst, men mindre tydelig i flere av de andre regionene.

Region øst er også det eneste regionkontoret som har hatt en ekstern følgeevaluering. Det er verdt å merke seg at flere av regionene har endret arbeidsmåter og i større grad nærmet seg den måten Region øst har arbeidet på. Det gjelder på flere av områdene nevnt over, for eksempel konkretisering av mål, krav til deltakelse, organisering av felles arenaer, bruk av program som metode.

Ut fra de dataene vi sitter med i denne evalueringen, er det ikke uten videre enkelt å konkludere med hva som er den beste arbeidsmåten. Ut fra noen kriterier ser det ut som om det er de nordlige regionene som faktisk har oppnådd størst endring, se for eksempel noen av de dimensjonene som beskrives i vedlegg 1.

Kommunene

Kommunesatsingen omfatter 47 kommuner fordelt på alle Husbankens seks regioner. I all hovedsak er det større kommuner som er med i satsingen. Kommunene i de nordlige regionene er noe mindre enn de øvrige. Dersom satsingen skal utvides til flere kommuner, kan læringen fra slike mellomstore kommuner være viktig å ta med seg. For å få et innblikk i hvordan arbeidet har fungert i de enkelte kommunene, har vi gjennomført en casestudie i ti av disse kommunene. De ti casekommunene er beskrevet i vedlegg 1 til rapporten. Som nevnt i kapittelet om metode var hensikten med casestudiene å få et mer helhetlig bilde av utformingen av arbeidet i enkelte deltakerkommuner, se hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan representanter for kommunen vurderer samarbeidet med Husbanken, måloppnåelse og om det er lagt grunnlag for et boligsosialt arbeid som er bærekraftig over tid. Det følgende oppsummerer noen av våre inntrykk fra casekommunene.

La oss starte i nord. Bodø kommune har gjennomført et omfattende arbeid innenfor kommunesatsingen. Den vedtatte boligpolitiske handlingsplanen er helhetlig og ambisøs. Den boligsosiale dimensjonen er på dagsordenen i kommunen. Kommunens boligsosiale kompetanse og tilhørende ambisjoner har økt. Regionkontoret er opptatt av overordnet boligpolitikk, noe som framstår som hensiktsmessig i Bodø da kommunen har behov for å se de boligpolitiske utfordringene i sammenheng. Husbankens

kompetansemidlerbrukt t å støtte «Boligsosial utviklingsarena» ser ut til å ha bidratt til oppmerksomhet om dette området. En nettverksgruppe for boligsosiale spørsmål (NEMBOS) ser ut til å være viktig for videre utvikling og forankring på tvers i kommunen. Ivaretagelse av dette forumet kan ha betydning for videreføring av prosessene.

Den andre nordnorske casekommunen er Tromsø. Tromsø kommune ser ut til å ha en utfordring knyttet til at selv om ansvaret for partnerskapsavtalen ligger under byråd / kommunaldirektør for helse og omsorg, så er ansvaret for gjennomføringen plassert på boligkontoret med boligsjefen. Partnerskapet er behandlet i kommunestyret, men oppfølgingsansvaret ligger hos boligkontoret. Dette kan bety at boligkontoret kanskje har blitt litt alene med den boligsosiale satsingen, noe som kan ha hemmet andre etaters eller avdelingens kontakt med Husbanken. Tromsø har også hatt en mye mindre tett oppfølging fra Husbanken enn for eksempel Bodø. Det kan ha en sammenheng med den geografiske avstanden. Det antydes fra en av informantene at det Tromsø trenger nå, er knyttet til storbyproblematikk, det vil si at utfordringene ligner mer på de som andre storbyer har. Regionkontoret i Hammerfest har naturlig nok ikke mest kompetanse på dette.

I Midt-Norge er Trondheim den største kommunen. Partnerskapsavtalen ble inngått for perioden 2012 til 2016, men det kom fram blant dem vi snakket med i Trondheim, at de ikke opplevde at de var en del av Boligsosialt utviklingsprogram, før i 2013. Det er også svært lite skriftlig dokumentasjon av det som skjedde før. Det forklares med at kommunen og Husbanken har hatt tett og god dialog i lang tid. Kommunen har lang erfaring med satsing på boligsosialt arbeid. Informantene ser derfor ikke ut til å ha merket noen endring før i 2013. Siden Trondheim står i en særstilling i regionen, har de heller ikke vært «utsatt» for den samme reguleringen og oppfølging som de andre programkommunene.

Molde kommune er fylkeshovedstad, men en betydelig mindre kommune enn Trondheim. Implementeringen av programmet ser ut til å være godt forankret på administrativt nivå i kommunen – både i kommuneledelsen og på tvers av ulike sektorer. Programleder som har koordinert arbeidet, har vært en pådriver for det boligsosiale arbeidet i den administrative ledelsen. Her har Husbanken hatt en viktig rolle for å få til dette. Det boligsosiale arbeidet kunne imidlertid vært bedre forankret i den politiske toppledelsen.

Bergen er Norges nest største og Vestlandets største kommune. Nettopp derfor er dette et interessant eksempel. Det viser hvor ulike behov det er i norske kommuner. Storbykommunene har noen særskilte utfordringer. Det ser ut som de har hatt lite direkte nytte av programsamarbeidet i sin nåværende form. Tilskuddsmidlene fra Husbanken ser imidlertid ut til å ha hatt en betydning, eksempelvis har tilgang på kompetansemidler bidratt til aktivitet. Erfaringene fra Bergen viser at det er behov for pragmatisk dialog om statlige bidrag til å løse lokale og kommunale utfordringer.

Flora kommune er en av kommunene som kom tidlig med i programarbeidet. Selv om de deltok i kommunesatsingen fra 2010, snakket informantene i kommunen om satsingen som gjaldt fra 2013 av. Programlederen ble ansatt i september 2013. Det har vært diskusjoner i kommunen om hva programdeltakelse innebærer, og hva som skal være programlederens ansvar overfor enhetsledere. Informantene mente å se gode effekter av deltakelse i programmet, for eksempel bedre samhandling, økt kompetanse, mer rom for å konsentrere seg om det boligsosiale og verdifull støtte fra Husbanken. Deltakelse innebærer at feltet kan prioriteres. Informantene i kommunen mener det er avgjørende at samarbeidet er langsiktig og forpliktende.

Det kom også fram at kommunen opplever at det er vanskelig å planlegge aktiviteter fordi den økonomiske delen av programmet er uforutsigbar. Videre har Husbanken hatt føringer og prioriteringer som har vært annerledes enn kommunens. Dette har vist seg ved at Husbanken har tilgodesett et annet prosjekt enn det kommunen ønsket å prioritere. Husbanken Region vest ser altså ut til å ha en relativt aktiv rolle og legger føringer for kommunene, kanskje i større grad enn i de andre regionene. I tillegg mener kommunen at rapporteringene har vært for omfattende.

I Mandal, som i flere av kommunene, har deltakelse i satsingen gitt rom for et boligsosialt engasjement som ikke ville ha vært der ellers. Kommunen har vektlagt å utvikle og effektivisere saksbehandlingsrutiner knyttet til tildeling av kommunale boliger. Dette mener informantene har gitt gode resultater, blant annet bedre bosettinger, redusert venteliste, økt samordning mellom aktører, mer vekt på leie til eie / gjennomstrømning. Det har videre vært viktig å skape bedre samarbeid mellom aktørene i det boligsosiale systemet. Deltakelse i satsingen har også bidratt til økt kompetanse i organisasjonen. Kommunen har særlig vært opptatt av rus og psykiatri i programarbeidet. Oppfølgings-tjenestene har blitt styrket, og en positiv «bieffekt» av dette har vært oppbygging av bemannede nødboliger, som har gitt vesentlig mer stabile boforhold for enkelte brukere. Informantene i kommunen er positive til deltakelsen i programmet. Samtidig mener de at arbeidet i liten grad har løst mangelen på kommunale boliger, som er en hovedutfordring for kommunen. Flere gir uttrykk for at oppfølgingstjenestene nå er gode nok, men at mangelen på boliger utgjør en alvorlig propp mot å komme videre i arbeidet. Det stilles også spørsmål til om enkelte prosjekter vil være bærekraftige nok når programperioden tar slutt i 2015. Særlig gjelder dette Housing First-prosjektet, som er avhengig av noe ekstern finansiering.

Drammen er også en del av Husbankens Region sør. Arbeidet med programmet ser ut til å ha bidratt til å sette boligsosialt arbeid høyere på dagsordenen. Informantene mener at bedre samordning og nye prosjekter har bidratt til å utvikle bedre tjenester rettet mot brukerne. Bruken av midlertidige boliger er også redusert. Kompetansemidler har bidratt til engasjement som det ellers ville vært vanskelig få til. Den økte oppmerksomheten og kompetansen på boligsosialt arbeid kan forhåpentlig føre til en styrking av arbeidet også på lang sikt.

I Asker kommune sier informantene at programarbeidet har vært med på å skape rammer for og bidratt til å tilrettelegge for bedre organisering og økt kompetanse. Kommunen er også blitt stimulert til å søke om midler i større grad enn før. Asker har gjennom denne perioden utviklet en differensiert boligmasse. Det er blitt flere midlertidige boliger hvor beboerne kan lære å bo. For å få ytterligere effekter er det enighet om å videreføre satsingen. Når de økonomiske tilskuddsmidlene faller vekk, må ressursene finnes internt i kommunen.

Den andre casekommunen i Region øst er Moss. Informantene der rapporterte om bred politisk forankring som gir en større bevissthet rundt at «alt henger sammen med alt». Det påpekes for eksempel at bedre booppfølging også har forebyggende effekt. Informantene mener at her har programarbeidet hatt en stor betydning.

Denne gjennomgangen av enkelte aspekter ved casekommunene viser at kommunesatsingen har hatt en betydning. Satsingen har vært forskjellig både mellom kommunene og mellom regionene. Allikevel ser det ut til at det er noen felles trekk som kommer fram. For det første er det satt i gang en rekke prosjekter som vil påvirke arbeidsmåter og metoder og ha betydning for brukerne på kort eller lang sikt. For det andre er det et gjennomgående trekk ved casebeskrivelsene at satsingen har bidratt til å sette boligsosialt arbeid betydelig høyere på dagsordenen i kommunene. Flere påpeker at det nå gjøres bedre og mer helhetlig planlegging på det boligsosiale feltet, og at den boligsosiale kompetansen har økt. De som er ansvarlige for satsingen (prosjekt-/programledere), blir pådrivere for boligsosial helhetstenkning i kommunen. De økonomiske tilskuddene bidrar til igangsetting av tiltak og prosjekter. Kommunene oppfatter det som positivt at det er en langsiktig satsing. Det ser ut til å være en spenning mellom ulikhet og felles tilnærming. Slik programmet nå er lagt opp, er de lokale forutsetningene viktige. Representanter for de største kommunene påpeker for eksempel at de kanskje har mer behov for å lære av og være i kontakt andre større byer enn med mindre kommuner i egen region.

I kommunene jobbes det tverretatlig og tverrfaglig, men det ser allikevel ut som om få kommuner har jobbet strategisk med «sårbare» overganger mellom de ulike velferdsstatlige tjenestene.

Mulige indikatorer for måloppnåelse

En del av evalueringsoppdraget var å identifisere indikatorer som kan kaste lys over effekter av kommunesatsingen. I vedlegg 2 presenteres analyser av tilgjengelige data for å belyse utviklingen i satsingskommunene og sammenligne utviklingen i de ulike husbankregionene sett under ett. I disse analysene har vi brukt KOSTRA-data fra SSB, og for å belyse bruken av startlån har vi brukt data fra Husbankens statistikkbank. En

hoveddimensjon i disse analysene er knyttet til Husbankens regioner, men samtidig ser vi at det er betydelig variasjon mellom kommuner innad i hver region. For utdypning og tabeller, se vedlegg 2.

Vi har valgt å bruke følgende indikatorer i disse analysene:

- Antall kommunale boliger og eierforhold
- Antall søknader om kommunal bolig og tildeling
- Antall på venteliste
- Gjennomstrømning
- Bruk av midlertidige boliger
- Bruk av startlån

Det er viktig å understreke at bruken av tilgjengelig statistikk har betydelige begrensninger. En viktig grunn til dette er at kommunene har hatt ulike mål. Selv om mange for eksempel har hatt som mål å øke antall kommunale boliger, så er det også eksempler på det motsatt. Målet om bedre gjennomstrømning, mer leie til eie med videre trekker i den andre retningen. Det er også noen kommuner som har en ensidig sammensetning av den kommunale boligmassen. Der kan det på kort sikt være ønskelige med færre kommunale boliger, slik at en i større grad kan bygge eller kjøpe typer bolig som er tilpasset behovene. Når det gjelder startlån er det flere som har ønsket å dreie bruken mot de vanskeligstilte, mens andre har brukt startlån også til grupper som er bedre stillet. Det betyr at antall startlån blir en noe problematisk indikator. Det er dessuten ikke mulig å isolere effekter av satsningen fra andre utviklingstrekk og forklaringsfaktorer. KOSTRA dataene kan brukes til å belyse antall kommunale boliger, antall søknader om bolig, bruk av midlertidige boliger, gjennomstrømning m.m. Men de fanger ikke bruk av oppfølgingstjenester, organisering, hvor egnet boligene er for ulike brukergrupper, eller hvor lenge husstander blir boende. Måten det rapporteres på gjør også at det kan stilles spørsmålstegn ved kvaliteten på noen tallene fordi rapporteringen fra kommunene kan være mangelfull. De tallene som er gjennomgått er analysert med utgangspunkt i regionale forskjeller. Tallene gjelder kommuner som ble med i satsingen fra 2009 til 2013. Det betyr at vi heller ikke ved bruk av registerdataene får fram forskjeller knyttet til hvor lenge kommunene har vært med i kommunesatsingen.

Deltakerkommuner

Nær sagt alle deltakere i kommunesatsingen er kommuner med over 10 000 innbyggere. De fleste er større kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere. Store byer som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø deltar alle i satsingen. Det er få kommuner over 20 000 innbyggere som ikke er med.

Tabell 5.1. Antall kommuner i kommunesatsingen i de fem husbankregionene etter folke-
mengde. Deltakerkommuner 2009–2013.

Deltakerkommuner	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Regionene i nord	Total
Under 5000	0	0	0	0	0	0
5000–19 999	1	2	5	4	4	16
20 000–49 999	8	5	5	5	3	26
50 000 og over	5	3	3	1	1	13
Total	14	10	13	10	8	55

Antall kommunale boliger og eierforhold

De kommunale boligene kommunene rår over, er en sentral del av deres boligsosiale tilbud. Antallet kommunale boliger sier derfor noe om utviklingen i tilbudet kommunene har til vanskeligstilte.

I hovedsak er antallet kommunale boliger i 2013 på samme nivå som antallet kommunale boliger i 2009. Region sør har fått 3,1 prosent flere i 2013, mens det er 1,2 prosent færre i Region Midt-Norge. Regionene i nord skiller seg ut, ettersom antall kommunale boliger har økt med nær 13 prosent.

Dekningsnivå, antall kommunale boliger per 1000 innbyggere, kan være en indikator på det boligsosiale tilbudet. Regionene har ulikt dekningsnivå, Region vest har lavere dekning enn øst, sør og Midt-Norge. I hovedsak ligger dekningen på samme nivå i 2013 som i 2009. I Region nord har antallet boliger per 1000 innbyggere økt fra 18 til 22 mellom 2009 og 2013. Til sammenligning var gjennomsnittet for alle kommuner på landsbasis 25 boliger per 1000 i 2013. Små kommuner har gjennomgående relativt flere kommunale boliger enn det storkommuner har. Det er verdt å merke seg at det er stor variasjon fra kommune til kommune innenfor regionene.

Søknader om kommunal bolig og tildeling

Søknader om kommunal bolig kan ses som uttrykk for udekkede boligbehov. Her er det betydelige forskjeller mellom regionene når det gjelder utvikling over tid. Antallet søknader har gått markert opp i Region øst og nord, men ned i Region Midt-Norge. Gjennomgående tyder allikevel dette på at det er et økende behov for kommunale boliger. Antallet søknader kan også være knyttet til hvordan de boligsosiale tjenestene fungerer. Det er eksempler på at bedre samhandling mellom boligsosiale aktører har ført til nedgang i antall søknader i kommuner.

Antall tildelte boliger i perioden har i hovedsak ligget stabilt i alle regionene, med en liten økning i Region vest.

Antall på venteliste

Antall husstander på venteliste kan være en indikator på i hvor stor grad kommunene klarer å møte behovet for kommunal bolig. Statistikken omfatter bare søknader fra personer som på søknadstidspunktet ikke bor i kommunal bolig. Antall på venteliste har gått vesentlig ned i flere regioner i perioden fra 2009 til 2013. I Region sør er nedgangen på 50 prosent, i Midt-Norge og i nord på rundt 30 prosent. Nivået har ligget stabilt i Region øst og vest. Dette kan bety at kommunene har fått bedre rutiner for å behandle saker og skaffe bolig raskt. Samtidig var det gjennom hele perioden mange på venteliste i de store byene, som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Det er positivt at antallet på venteliste har gått ned, samtidig som antallet søknader om kommunal bolig har gått opp, som vi har vist tidligere.

Gjennomstrømning

Husbanken har ønsket å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger ved hjelp av en mer målrettet bruk av startlån og tilskudd. Det ligger ikke spesifikke indikatorer for gjennomstrømning inne i KOSTRA-databasen. I våre analyser har vi derfor definert gjennomstrømning som antall husstander per år som har fått tildelt kommunal bolig, delt på antallet kommunale boliger totalt. Dette inkluderer husstander som flytter fra en kommunal bolig til en annen.

Region øst har ligget stabilt på et lavere nivå enn de andre regionene i perioden, med en gjennomstrømning på 17 prosent i 2013. I Region vest var det en betydelig økning fra 2009 til 2011, fra 13 til 20 prosent, men ned igjen til 15 prosent i 2013. Region Midt-Norge har stabilt høyere gjennomstrømning, rundt 22 prosent. Region nord har gått ned fra 28 prosent i 2009 til 20 i 2013.

Bruk av midlertidige boliger

Bruken av midlertidig bolig over tre måneder kan ses på som en indikator for i hvilken grad kommunene lykkes med å redusere bruken av midlertidig bolig. Samtidig kan økende bruk også være uttrykk for stigende press og behov for midlertidig bolig. Bruken av midlertidig bolig i absolutte tall har økt i alle regioner, fra ulike utgangsnivåer. Prosentvis har veksten vært størst i Region nord og sør, men også betydelig i de andre regionene. Også antall husstander som har vært i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, har økt i perioden. Særlig Region vest har hatt en negativ utvikling og er på et høyere nivå enn de andre regionene.

I mange satsingskommuner har bruken av midlertidige boliger vært forholdsvis stabil i perioden. Samtidig har noen kommuner hatt en markant økning. Det gjelder kommuner som Moss, Fredrikstad, Oslo, Elverum, Drammen. Sandefjord, Skien,

Arendal, Sandnes, Stavanger, Haugesund, Trondheim, Bodø og Tromsø, som alle har hatt en betydelig økning.

Bruk av startlån

Startlånsordningen forvaltes av kommunene på vegne av Husbanken og har som mål å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet med å kjøpe sin egen bolig. Som det framgår av vedlegg 2 har det vært en markant økning i bruken av startlån i alle regionene.

Et annet spørsmål er om det har vært en økning i antallet beboere i kommunale boliger som har kjøpt den kommunale boligen. Til tross for stor oppmerksomhet rundt eie-til-leie-programmer de siste årene viser KOSTRA-dataene at svært få personer faktisk har overtatt boligen. I 2013 ble totalt 136 kommunale boliger solgt til beboeren som leide. Dette var en nedgang fra 2012, da 174 boliger ble overtatt på denne måten. Kommunene som utmerker seg, er fire satsingskommuner: Trondheim, Drammen, Skien og Bærum.

I alle regioner har andelen startlån som går til gruppa «andre vanskeligstilte», økt i perioden 2009 til 2013. Andelen til førstegangsetablerere har gått noe ned i de fleste regioner, unntatt i Region Midt-Norge. Dette tyder på at bruken av startlånet blir mer målrettet mot de mest vanskeligstilte.

Oppsummering

Indikatorerne fra KOSTRA som er gjennomgått, belyser noe av det arbeidet som gjøres i satsingskommunene i arbeidet for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi kan imidlertid ikke fastslå om endringene som har skjedd over tid, skyldes kommunenes deltakelse i kommunesatsingen. Gjennomgangen har vist at det er til dels betydelige forskjeller mellom regionene og ulike utviklingstrekk både på regionsnivå og i forskjellige kommuner innen samme region.

Det er interessant at antall husstander på venteliste har gått ned i mange kommuner, samtidig som antall søknader har gått opp. Antall tildelte boliger har vært på et stabilt nivå i perioden.

Oppsummering av funn fra spørreskjemaundersøkelsene

Det er gjennomført to spørreskjemaundersøkelser rettet mot representanter for deltakerkommunene. Den første undersøkelsen henvendte seg til prosjekt- og programledere i kommunene, den andre til deres lokale medarbeidere og samarbeidspartnere. Temaene for disse spørreundersøkelsene var innretningen av kommunesatsingen, samarbeidet

med Husbanken, måloppnåelse, resultater og effekter av satsingen, addisjonalitet og bærekraft. Noen hovedfunn fra spørreskjemaundersøkelsene er presentert i vedlegg 3 til rapporten.

Spørreskjemaundersøkelsene gir noen svar på hva kommunerepresentantene mener er oppnådd med satsingen.

Innretning

Både prosjektledere og samarbeidspartnere mener at å ha en prosjektleder har vært viktig for å drive fram satsingen i kommunen. Likeledes ser det ut til å ha vært viktig for kommunen å ha en ansvarsgruppe for satsingen. Det er imidlertid svært varierende om det er gjennomført eksterne foranalyser, ettersom en i noen av kommunene mente at en hadde tilstrekkelig med kunnskap fra tidligere analysearbeid. De aller fleste kommunene har utarbeidet en boligsosial eller boligpolitisk plan, og de aller fleste av dem igjen har forankret disse planene i kommunens overordnede planverk. Ansvarsplasing og forankring har dermed vært viktig for å få satsingen til fungere i kommunen.

Det er stor oppslutning blant respondentene om at deltakelse i kommunesatsingen har ført til en mer samordnet innsats og til mer samordning mellom tjenestegrener i kommunen. En påstand om at deltakelse har gitt økt brukermedvirkning (for sluttbruker), får imidlertid mindre oppslutning. Det er med andre ord grunn til å spørre om lite eller manglende brukermedvirkning representerer et område hvor det trengs arbeid med forbedringer.

Samarbeidet med Husbanken

Forbedring av samarbeidet mellom Husbanken og kommunene er et kjernetema i satsingen. Samarbeidet med Husbanken vurderes overveiende positivt. Respondentene sier ikke at de har behov for mer veiledning eller flere møter, men mener at Husbanken er gode til å følge opp henvendelser. Svarene er nesten enstemmige på spørsmål om nytten av Husbankens tilbud. Når det gjelder innretningen på Husbankens virkemidler, er svarene noe mer nyansert. Kompetansetilskudd og startlån får svært positiv vurdering.

Resultater

På spørsmål om hvilke resultater respondentene mener en har oppnådd, ser vi at svarene varierer etter hvor lenge kommunen har vært med i satsingen. Det er en klart positiv utvikling når det gjelder vurderingen av om det har skjedd en kompetansheving i kommunene.

Det ser ut til å være et skille i svarene med hensyn til vurderingen av ulike typer resultater. Som det framgår av vedlegg 3 er det et flertall som sier seg enig i at «vanskeligstilte

får bistand ...». Respondentene ble også bedt om å ta stilling til hvilke resultater de mener satsingen har hatt for brukerne. Det var betydelig færre som var enig i at den har ført til «færre på venteliste» eller «færre bostedsløse». For å fange opp indirekte resultater har vi spurt om satsingen på det boligsosiale feltet har ført til innsparinger i andre deler av tjenesteapparatet. På dette spørsmålet er det mange «vet ikke»-svar, og de som svarer noe annet, deler seg i to like grupper på nei- og ja-siden.

Oppsummering

Kommunerepresentantene mener at kommunesatsingen har hatt en rekke positive resultater. De peker da på samordning av tjenesten overfor brukerne og samordning internt mellom tjenestegrenene. Videre ser de ut til å være fornøyde med samarbeidet med Husbanken og mener de har stor nytte av tiltakene. Det sies også at Husbankens bistand er tilpasset kommunenes behov.

Respondentene mener videre at kommunene har fått mer kompetanse, det gjelder særlig for dem med ansvar for boligtildeling og for kommunens planprosesser. På dette spørsmålet er det også en tidsdimensjon – jo lenger en har vært med, jo mer positivt omtales kompetansehevingen. Det samme gjelder troen på evnen til å gjennomføre tiltakene.

I vurderingen av resultatene ser det ut som det går et skille mellom vurderingen av spørsmål som tilgang på tjenester på den ene siden og for eksempel konsekvenser for antallet bostedsløse på den andre. Tilgangen på tjenester kan i så fall være forbedret, uten at det nødvendigvis har ført til like store endringer i livssituasjonen for den enkelte bruker. Et annet punkt hvor svarene ikke er entydig positive, gjelder innretningen på virkemidlene. Her står imidlertid svarene i noen grad i kontrast til det som sies om at Husbankens bistand er tilpasset kommunenes behov.

I dette materialet ser vi altså en tidsdimensjon. Lengden på deltakelse i satsingen har en betydning. Jo lenger kommunen har vært med, jo mer positive er svarene.

Den store utfordringen framover ser ut til å være mangelen på boliger til vanskeligstilte. Svarene på spørreskjemaet tyder, i likhet med hva vi finner i de andre datainnsamlingene, på at addisjonalitet og bærekraft må knyttes til langsiktig virkning. Bedre organisering og sterkere bevissthet om boligsosiale spørsmål kan få effekt også i tiden framover. Det endelige målet for kommunesatsingen er bedre vilkår for personer som av forskjellige grunner har utfordringer på boligmarkedet. Vi har lite data som kan si noe om effekter. Videre er det funn som tyder på at brukermedvirkningen kunne vært bedre. Vi har også begrensede data som sier noe direkte om hvor treffsikre tiltakene har vært for brukergruppene. Det vi imidlertid ser gjennom spørreskjemaundersøkelsen, er at kommuneansatte som jobber med boligsosiale spørsmål, oppfatter kommunesatsingen som viktig og ganske vellykket.

5 Avsluttende analyser og konklusjoner

I denne evalueringen har vi brukt en rekke kilder for å finne ut av spørsmålet om Husbankens kommunesatsing har bidratt til større måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet i kommunene. Hva disse kildene kan fortelle oss, er gjennomgått i kapitlene over, og i de tre vedleggene blir en del av funnene presentert mer utdypende. I dette kapittelet skal vi oppsummere funnene med utgangspunkt i de spørsmålene som ble stilt innledningsvis.

Hvordan er kommunesatsingen innrettet?

Departementets føringer for en kommunesatsing på det boligsosiale feltet har i de siste årene vært en viktig del av tildelingsbrevene fra departementet til Husbanken.

I perioden fra 2009 til 2014 har det skjedd en viss dreining både i føringene fra departementet og i styringsdokumentene til Husbanken slik at i 2014 står det at målet er økt boligsosial kompetanse, flere egnede utleieboliger og botrygghet og etablering i eid bolig. Fra 2009 til 2014 vris oppmerksomheten fra de bostedsløse over mot dem som bor. I hele perioden er det sterke føringer om en målrettet kommunesatsing. Det er imidlertid en lang vei fra sentrale styringsdokumenter til lokal implementering. Profilen på satsingen, både i regionene og kommunene varierer delvis fordi de lokale rammebetingelsene er ulike, delvis fordi både regionkontorene og kommunene har ulike tradisjoner og er opptatt av ulike aspekter ved det boligsosiale arbeidet.

Husbanken er organisert i seks regioner, men de to nordlige regionene samarbeider i den boligsosiale satsingen. Det er grunnleggende fellestrekk, men også viktige regionale forskjeller. I alle regionene er avtalene med kommunene forankret på høyt nivå i kommunens politiske eller administrative system. Arbeidsmåten er prosessorientert, og det arbeides planmessig for å nå de definerte målene. Det er kommunene som står for organisering og prioritering, og lokalt er kommunene opptatt av tverretattlig organisering og tverrfaglig arbeid. En understreking av at det er nødvendig å tenke helhetlig er gjennomgående både i regionene og i kommunene.

Ulikheter mellom regionene kommer fram på en rekke områder. Det gjelder grad av konkretisering av målformuleringene. Det gjelder hvordan samarbeidet initieres, og det gjelder kravet til ekstern foranalyse og politisk og administrativ forankring. Graden av

tetthet i oppfølgingen varierer også, noe som blant annet vises i rapporteringsrutiner og organisering av felles møtearenaer. Det ser imidlertid ut som om det skjer en endring, da flere av regionene har endret arbeidsmåter og nærmet seg den måten Region øst har arbeidet på. Det gjelder for eksempel konkretisering av mål, krav til deltakelse, organisering av felles arenaer, samt bruk av program som metode.

Vi har både i spørreskjemaundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene spurt en rekke konkrete spørsmål om hvordan deltakerkommunene velges ut, kriterier for utvelgelse, mål, organisering, tiltak, tilbud, bruk av økonomiske virkemidler og krav til kommunene. Det kommer fram noen kritiske momenter som kan knyttes til innrettingen på satsingen. Et moment som det kan være verdt å reflektere over er manglende brukermedvirkning. Dette kan skyldes at en i programmet har vært svært opptatt av samspillet og samarbeidet mellom kommunene og Husbanken og dermed er blitt mindre opptatt av forholdet for sluttbruker. Innen rammen av kommunesatsingen er det gjennomført en rekke konkrete prosjekter. Grad av brukermedvirkningen kan være avhengig av hva som skjer lokalt i det enkelte prosjekt.

Selv om det er betydelige forskjeller mellom regionenes boligsosiale satsing, er hovedelementene de samme, og de kan beskrives ved hjelp av fire elementer: (1) langsiktig strategisk samarbeid, (2) kunnskapsutveksling, (3) kompetansebygging og (4) bruk av Husbankens finansielle virkemidler. Uansett litt ulike beskrivelser fra de enkelte regionene er det disse stikkordene sammen med prosessbistand og erfaringsutveksling som går igjen i beskrivelsene. Dette gjelder uavhengig av hvordan arbeidet er organisert, det være seg på regionnivå og på kommunenivå.

Kommunesatsingens kortsiktige og langsiktige resultater

I beskrivelsen av casekommunene kommer det tydelig fram at det er stor prosjektaktivitet i de kommunene som er med i satsingen. Det er tydelig ut fra både casestudiene og spørreskjemaundersøkelsen at resultatene kan måles både i form av økt kunnskap og kompetanse, endret organisering av arbeidet og mer direkte resultater for selve brukerne. Når det gjelder kunnskap og kompetanse, er det klart skjedd en bedring. Satsingen ser også ut til å ha fått konsekvenser for organiseringen av arbeidet. Bærekraften for de enkelte delprosjektene vil imidlertid i stor grad være avhengig av tilgang på økonomiske ressurser.

I kapittel 1, i avsnittet om hovedspørsmål og problemstillinger, drøftes blant annet hva som kan være langsiktige og kortsiktige resultater. I denne evalueringen har det metodisk ikke vært mulig å måle direkte effekter, blant annet fordi det ikke har vært mulig å etablere et kontrollutvalg. Det ble heller aldri definert noen indikatorer

som skulle måles for å se på endringer ved å sammenligne situasjonen ved starten av satsingen med dagens situasjon. Ved senere satsinger kan det derfor være på sin plass å definere tydelige indikatorer som kan måles ved oppstart, og ved avslutning for å måle endringer eller resultater. De langsiktige konsekvensene er det dessuten per i dag for tidlig å si noe endelig om, programmene er ennå ikke avsluttet.

Resultatene kan analyseres langs flere dimensjoner. I tillegg til langsiktig/kortsiktig dimensjonen kan en vurdere effekter på ulike nivåer, eksempelvis brukernivå og samfunnsnivå. I de gjennomførte analysene har det vært lettere å avdekke endringer på samfunnsnivå enn på brukernivå. Antallet kommunale boliger ser ut til å være ganske stabilt.

Det er vanskelig å måle konsekvensene for brukerne. I innledningskapittelet påpekte vi at langsiktige resultater er effekter av innsats som kan måles, for eksempel ved å se om flere vanskeligstilte nå får hjelp. Vi kan ved hjelp av våre data ikke påvise økt bosetting av vanskeligstilte. Kartleggingen av antallet bostedsløse som gjennomføres av NIBR tyder på at tallene har vært ganske stabile i perioden 2008 til 2012 (Dyb m.fl. 2013). Vi kan dermed ikke identifisere store endringer på en indikator som antallet bostedsløse. I noen av casekommunene kan det se ut til at det er mindre bruk av midlertidige boliger. Gjennomgangen av KOSTRA-tallene kan tyde på enkelte forbedringer, for eksempel at det samtidig er flere søknader og kortere venteliste. På dette punktet er det imidlertid svært vanskelig å gi noen årsaksforklaringer. Dette funnet tyder på større effektivitet i behandlingen av søknader. Et annet funn er at at respondentene i spørreskjemaundersøkelse har liten tro på at satsingen har fått konsekvenser for brukervedvirkning.

Boligsosialt arbeid er satt grundig på dagsordenen i kommunene, noe som må ses på som en viktig langsiktig virkning.

Addisjonalitet og bæredyktighet

Det neste spørsmålet er ganske grunnleggende; ville disse endringene kommet uavhengig av satsingen eller har satsingen gitt resultater eller merverdi?

I kapittel 1 drøftes begrepene addisjonalitet og bæredyktighet. En viktig del av oppdraget er å gi en vurdering av hvorvidt kommunesatsingen har bidratt til innsats i kommunene som ikke ville blitt utløst uten deltakelse i satsningen (addisjonalitet), og hvorvidt den innsatsen som er utløst har ført til et boligsosialt arbeid i kommunene som kan opprettholdes over tid (bæredyktighet).

Vi anser at Husbankens kommunesatsing har vært avgjørende for den utviklingen vi finner i satsingskommunene. Mye godt arbeid er iverksatt, og det kan vises til en rekke forhold som indikerer at mange av kommunene er «på rett vei». Vi vil trekke frem spesielt to forklaringer.

For det første har regionkontorene vært opptatt av satsingen må forankres på et høyt nivå i kommunene. Det at Husbanken er representert med regiondirektør i viktige milepæler underveis har bidratt til at kommunen må stille på samme organisatorisk nivå. Dette gir satsingen en legitimitet og forankring i kommunene som vi anser har vært avgjørende for å lykkes. Husbankens oppfølging og fokus på rapportering har også støtte opp om dette.

For det andre har satsingskommunene blitt prioritert når det gjelder kompetansemidler og til dels også når det gjelder Husbankens tilskudd og låneordninger. Det å dreie Husbankens ressurser – både faglig og økonomiske – til kommuner med størst utfordringer gir en mer målrettet bruk av samfunnets ressurser. Vi ser heller ikke bort fra at bruk av satsingskommuner som «læringsagenter» og forbilder ovenfor de mindre kommunene vil gi større resultater i kommune-Norge, enn om Husbanken hadde fortsatt å spre ressursene «tynt utover».

Satsingskommunenes muligheter til å opprettholde innsatsen over tid vurderes som mer usikker – også fordi det i dag er noe usikkert hva som blir Husbankens oppfølging og prioritering i framtiden. Det er grunn til å anta at de organisatoriske grepene rundt samlokalisering og samhandling i den enkelte kommune vil bli opprettholdt. Både fordi disse i hovedsak vurderes som vellykkede, men også fordi det vil være en organisatorisk kostnad å «gå tilbake» til gammel organisering.

De fleste prosjektene eller tiltakene i satsingskommunene har imidlertid kommet i stand ved hjelp av kompetansemidler fra Husbanken. Det er grunn til å frykte at en del av disse vil forvitne når de må i linja og kjempe om oppmerksomhet med andre kommunale oppgaver. Trolig vil en del bli videreført – kanskje i mindre skala – men mange av disse vil ha behov for ytterligere støtte fra Husbanken for ikke å bli avviklet.

Noe av grunnen til dette er at både kommunene og Husbanken – etter vår mening – har satset for lite på å måle konkrete effekter av de tiltakene som er iverksatt. Vi tenker her f.eks. på mulige konsekvenser for kostnader til sosial hjelp, barnevern, skole, oppfølging fra førstelinje med videre. I tillegg teller naturlig mulig økt livskvalitet hos brukerne. Hadde en i større grad kunne identifisere resultater og effekter ville det vært enklere å selge inn en videreføring av satsingen i den enkelte kommune, siden KOSTRA-tallene ofte ikke er gode nok. Dette bør Husbanken rette sin oppmerksomhet på i årene fremover.

Som vi har dokumentert i evalueringen har en rekke informanter trukket frem et behov for at staten fremstår mer enhetlig når det gjelder tiltak og virkemidler innenfor det boligsosiale arbeidet. Den nye nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (2014-2020) vil kunne få stor betydning for det boligsosiale feltet. Ikke minst kan Husbankens rolle som koordinator for de statlige aktørene være avgjørende for å nå de ambisiøse målene som myndighetene har satt. Det er imidlertid for tidlig å ha en klar formening om hvilke betydning denne satsingen vil få i årene som kommer.

Har Husbankens kommunesatsing bidratt til større måloppnåelse?

De som jobber med satsingen – program- eller prosjektledere - i kommunene synes klart at arbeidet er vellykket. Dette gjelder også deres lokale medarbeidere og samarbeidspartnere.

En kort oppsummering av hva vi faktisk kan si om kommunesatsingen, vil inneholde følgende: Satsingen er svært vellykket i den forstand at boligsosiale spørsmål på en god måte er satt på dagordenen i de aktuelle kommunene. Den er videre vellykket på den måten at det er satt i gang mange prosjekter som kan gi læring på sikt. Når det gjelder merverdi, er det verdt å påpeke at en har fått kompetanseheving lokalt som sannsynlig vis ikke hadde kommet uten satsingen. Veien videre er imidlertid usikker, da det i dag ikke er klart hva som blir Husbankens oppfølging og prioritering framover.

Forskjellen mellom Husbankens regioners måte å gjennomføre satsingen på kan oppfattes som et problem, men det kan også beskrives som en mulighet. Det gir rom for lokal tilpasning, og i en utprøvningsfase kan lokalt engasjement og innovativ tenkning gi positive ringvirkninger. Dette forutsetter imidlertid evaluering og systematisering. Dette er til dels gjort, men kunne vært gjennomført i enda større grad. For eksempel er det bare i Region øst at det har vært en gjennomført en følgeevaluering (mens region Midt-Norge har hatt en prosessevaluering).

Funnene viser at det er en klar sammenheng mellom hvor lenge kommunen har vært i programmet, og hvor vellykket satsingen oppfattes å være. Langsiktigheten i arbeidet har dermed vært en positiv faktor, noe som understrekes av lokale aktører. Bevisst arbeid med og krav til forankring på høyt nivå i kommunene ser også ut til å være en viktig faktor for å lykkes.

De direkte konsekvensene for sluttbrukerne er det imidlertid vanskeligere å påvise. Det gjelder så forskjellige indikatorer som endringer i antallet bostedsløse, tilgangen på kommunale boliger og grad av brukermedvirkning.

Det har skjedd en kompetanseheving lokalt. Boligtildelingsrutinene ser ut til å være bedret. Ansvarer ser ut til å være tydeligere plassert i kommunene. Dette gjelder særlig blant de som har vært lenge med i programmet. Både casestudiene, tallene fra KOSTRA databasen og funnene fra spørreskjemaundersøkelsen peker i retning av at det lokalt blir rettet større oppmerksomhet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, og at dette i hvert fall delvis skyldes Husbankens kommunesatsing.

Til ettertanke

Husbankens kommunesatsing har bidratt til å sette boligsosiale perspektiver og arbeidsmåter på dagsorden i satsingskommunene. Alle involverte er fornøyd med kompetanseheving, forankring i kommunene og endret organisering i den enkelte kommune. Det er fortsatt behov for å videreføre et slikt samarbeid som bidrar til fortsatt søkelys på boliger til de vanskeligst stilte på boligmarkedet. Skal en slik satsing på samarbeid med kommunene om boligsosiale programmer fortsette, kan det imidlertid være behov for noen justeringer i innretning og omfang. Til ettertanke er det derfor verdt å påpeke noen slike momenter. Utfordringene framover vil ikke minst handle om å holde fast ved langsiktige perspektiver, men også å sette tydeligere felles målrettinger i programmene.

Videre er det behov for bedre og mer enhetlige kriterier for hva en ønsker å oppnå og større oppmerksomhet rettet mot brukermidvirkning i prosjektene og i prosjektutformingen. En eventuell utvidelse av programmet rettet mot flere kommuner med boligsosiale utfordringer vil måtte innebære at innsatsen i noen grad rettes mot mindre kommuner enn dagens programarbeid. Dette vil måtte få noen konsekvenser for måten å arbeide på.

Blant de kritiske momentene som kom fram kan det være verdt å peke på at økonomisk forutsigbarhet i kommunene er viktig for at kommunene skal tørre å sette i gang nye aktiviteter. Det kommer også fram noe uenighet når det gjelder i hvilken grad Husbanken skal kunne blande seg inn i kommunenes prioritering av prosjekter.

Kommunesatsingen er skjør i den forstand at for eksempel ny politisk ledelse i kommunene etter kommunevalget fort kan innebære at det må settes i gang nytt arbeid med å forankre satsingen i de politiske organene. Ansatte i kommunene ser ut til å mene at de er inne i gode utviklingsprosesser på dette feltet. Disse prosessene kan imidlertid fort stoppe opp. De konkrete prosjektene er avhengig av midler. Det bør fortsatt arbeides målrettet for å holde boligsosiale spørsmål høyt på kommunenes dagsorden. For å opprettholde resultatet av Husbankens kommunesatsing bør arbeidet fortsette, ikke minst gjelder dette videre støtte til en rekke av de enkeltprosjektene som er i gang. Uten en slik støtte risikerer en at viktige erfaringer går tapt. Det er behov for å sette mer definerte indikatorer for å måle resultater.

Kommunerepresentantene roser Husbanken for åpenhet og tilgjengelighet. Både det faglige samarbeidet og de økonomiske virkemidlene, samt organiseringen av satsingen får ros. Å sette inn mer penger, mere folk og bedre kunnskap gir resultater

Referanser

- Bergem, R., Yttredal, E. R. & Hanche-Olsen, M. (2012). *Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram Delrapport 2011*. Rapport nr. 25/2012: Møreforskning Volda. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Fundamentet.pdf>
- Dyb, E. & Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012 –en kartlegging*. NIBR. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter2013/NIBR-rapport2013-5.pdf>
- Dyb, E., Helgesen, M. K. & Johannessen, K. (2008). *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15.
- Dyb, E., Johannessen, K., Lied, C., Kvinge, T. (2013). *Bostedsløshet i Norge – Omfang, kjennetegn og forklaringer*. NIBR-notat 2013:112.
- Gautun, H. & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken*. Fafo-rapport 2012:3. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20230/20230.pdf>
- Hansen, I. L. S. & Grødem, A. S. (2012). *Samløsliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012: 48. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20275/20275.pdf>
- Husbanken. (2012). Husbankens kommunesatsing. Hentet 02.12.2013, fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Statistikk/2012_1/Vedlegg%20IV%20Kommunesatsing.pdf
- Husbanken. (2013). Analyse av boligdata fra KOSTRA. Hentet 25.11.2013, fra http://www.husbanken.no/~media/Statistikk/Vedlegg_III_Analyse_av_boligdata_fra_KOSTRA.ashx
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08. Hentet fra http://www.nova.no/asset/3582/2/3582_2.pdf

- Riksrevisjonen (2007). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligst stilte på boligmarkedet. Dokument nr. 3:8 (2007 – 2008)
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA Rapport 5/2011. Hentet fra http://nova.no/asset/4564/1/4564_1.pdf
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget.
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv (vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle).
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.
- Ytrefhus, S., Sandlie, H. C. og Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20048/20048.pdf>
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M. & Hanche-Olsen, M. S. B. (2013). *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig: evaluering av boligsosialt utviklingsprogram : sluttrapport (bind 35)*. Volda: Møreforskning.

Vedlegg 1 Region og kommune

Husbanken består av seks regioner, disse er beskrevet i kapittel 1: Region Hammerfest, Region Bodø, Region Midt-Norge, Region, Region sør og Region øst¹¹ Regionkontorene har ansvar for kontakten med kommunene, og på hjemmesidene til Husbanken sies det at kontorene har stor frihet til å tilpasse virkemiddelbruken til lokale behov.¹² Logisk nok er derfor regionkontorene også ansvarlige for kommunesatsingen. Denne desentraliserte modellen har hatt noen konsekvenser for gjennomføringen av kommunesatsingen. I det følgende vil vi derfor presentere arbeidet i hver region (Hammerfest og Bodø omtales samlet som Region nord).

Innretting, regionale forskjeller

Det var Region øst som startet arbeidet med det som nå kalles kommunesatsingen. Bak dette initiativet lå en rekke signaler fra Kommunal- og regionaldepartementet. I desember 2008 utga Region øst sitt dokument: Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene. Der står følgende: «Gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet».

Dette dokumentet var en beskrivelse og presentasjon av en ny boligsosial satsing i kommunene. Programmet skulle innrettes mot utvalgte store og mellomstore kommuner med store boligsosiale utfordringer, som gjennom et forpliktende partnerskap med Husbanken skulle bli bedre til å løse sine boligsosiale utfordringer. Programmet skulle fortrinnsvis innrettes mot målene innenfor området vanskeligstilte på boligmarkedet. Det vises til at dette programmet følger opp et sterkere vektlegging av innsats rettet mot kommunene i statsbudsjettet for 2009, hvor det blant annet står at Husbanken skal følge opp kommuner med store utfordringer med bostedsløshet ved hjelp av ulike virkemidler og faglig veiledning. Et slikt virkemiddel kan være samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner om skulle få mer helhetlig oppfølging. Og, sist, at kompetansetil-

¹¹ Se www.husbanken.no.

¹² Se www.husbanken.no.

skuddet skulle anvendes strategisk og langsiktig for å heve den boligsosiale kompetansen i kommunene.

Hvordan arbeidet med kommunesatsingen foregår i de ulike regionene, varierer noe. Evalueringen av satsingen i Region øst viser at programsamlingene for deltakende kommuner blir vurdert svært positivt av informantene i kommunene, blant annet fordi disse samlingene er en arena for erfaringsutveksling og læring, og fordi de bidrar til nettverksbygging mellom kommunene (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012:45).

Et sentralt premiss for kommunesatsingen er at utviklingsprogrammet skal «eies» av kommunene og skje på kommunenes premisser, mens Husbanken skal være en ressurs og støttespiller. Kommunene søker om opptak i programmet og om finansiell støtte fra Husbanken til gjennomføring. De kan blant annet søke om støtte til en programansvarlig-/programlederstilling i kommunen. Kommunene skal også gjennomføre en kartlegging av sine boligsosiale utfordringer som grunnlag for sine programplaner/aktiviteter. Husbankens rolle knytter seg blant annet til å være tilrettelegger for kompetanseheving og tilby erfarings- og læringsarenaer. Husbanken sørger også for oppfølging og skal delta på felles arenaer med kommunene. Ideen er at Husbanken i denne kommunesatsingen skal jobbe tettere sammen med kommunene.

Kommunene

Kommunesatsingen omfatter, som beskrevet i kapittel 1 47 kommuner fordelt på alle regionene. For å kunne gå noe mer i dybden på hva som skjer i kommunene, har vi valgt ut ti kommuner til casestudiene. Målet med disse var å få innsikt i hvordan kommunesatsingen har blitt utformet lokalt i deltakerkommunene, og i hvilke tiltak som er gjennomført. Videre var det et mål å få kommunenes vurdering av samarbeidet med Husbanken, måloppnåelse, hvor effektive tiltakene har vært, behov for andre tiltak og om det er lagt grunnlag for et boligsosialt arbeid som er bærekraftig over tid.

Regionene i nord

Husbanken Region Hammerfest og Husbanken Region Bodø

Partnerskapsamarbeid er de to regionene i nord sitt felles tilbud til kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Partnerskapsamarbeidet er en del av BONO, Husbankens boligpolitiske satsing i nord (se BONO Husbankens boligpolitiske satsing i nord, Husbanken Region Bodø og Husbanken Region Hammerfest 2010 samt Metodikk for boligpolitisk arbeid i kommunene, Husbanken Region nord internt (2009)).

Første partnerskapsavtale ble inngått i 2009 med Narvik kommune. I 2010 kom Tromsø, Alta, Harstad og Bodø med i partnerskapsamarbeid. Per i dag er åtte kommuner med i partnerskapsamarbeidet, fire i Husbanken Region Bodø og fire i Husbanken Region Hammerfest. Tromsø, Hammerfest, Alta og Sør-Varanger har partnerskapsavtale med Husbanken Region Hammerfest, og Bodø, Harstad, Rana og Narvik har samarbeidsavtale med Husbanken Region Bodø.

Partnerskapsamarbeidet innebærer at kommunene inngår en langsiktig samarbeidsavtale med Husbanken om planmessig satsing for en økt boligpolitisk måloppnåelse i kommunen.

Samarbeidsperioden er fire år.

Bakgrunn

Partnerskapsamarbeidet er en del av Husbankens boligpolitiske satsing i nord, BONO. Dette er en strategi for å ivareta alle kommuner i nord. Satsingen i Region nord retter søkelyset mot helhetlig boligpolitikk, med vektlegging av både boligkvalitet og boligsosialt arbeid. I tillegg er BONO en strategi for betjening av alle kommuner. Region nord har satset på å utarbeide en ressurseffektiv tilnærming med mål om et differensiert tjenestetilbud som ivaretar alle kommunene i regionen. Bakgrunnen for dette er at landsdelen har en stor andel små kommuner og mange kommuner med befolkningsnedgang. En tilleggsdimensjon er en økende andel eldre. Satsingen legger opp til å forene boligsosiale virkemidler og tjenester og boligkvalitetssiden. Universell utforming og tilrettelegging av boliger anses som et svært relevant tema for en region som er preget av en høy andel eldre innbyggere.

Tilnærmingen eller metodikken i BONO for boligpolitisk arbeid i kommunene består av flere ulike aktiviteter. Alle kommunene i Nord-Norge deltar i regionråd, og dette er en viktig arena for å møte politisk og administrativ ledelse i kommunene. Husbanken Region nord møter regionrådene etter hvert kommunevalg og deretter etter innmeldte behov. I tillegg legges det i rammen av BONO opp til regionale fagdager, møte med enkeltkommuner og fagseminarer og opplæring. Det presiseres at kommunene med de største boligsosiale utfordringene skal prioriteres og tilbys partnerskapsavtale.

I denne framstillingen er det partnerskapsamarbeidet i BONO som beskrives og anses som kommunesatsingen for kommunene som har de største utfordringene. Overordnede mål for partnerskapsavtalen:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
2. Økt boligpolitisk aktivitet i kommunene
3. Økt boligpolitisk kompetanse i kommunene
4. Økt innsats for å sikre flere universelt utformede og miljøvennlige boliger

Ut fra disse overordnede målene velger kommunene fokusområder knyttet til målgrupper, effektiv ressursbruk, boligplanlegging, politikk eller organisasjonsutvikling.

Kommunene inngår en samarbeidsavtale med Husbanken hvor det er presisert hvilke mål kommunen har for sitt arbeid, hvilke tiltak de skal bruke for å nå disse målene, og hva de skal samarbeide med Husbanken om. Kommunene skal utarbeide årlige arbeidsplaner for sitt arbeid, halvårlige rapporter, gjøre evalueringer av arbeidet og ha årlige evalueringsmøter med Husbanken. Kommunene får tilbud om faglige samlinger, samlinger for prosjektledere/partnerskapskommuner og studieturer. Husbanken anvender kompetansemidler for å støtte utviklingsaktiviteten i kommunene.

Utvelgelse

Som utgangspunkt for hele BONO har regionkontorene gjort en analyse av kommunene i regionen og identifisert de kommunene som skiller seg ut. I tillegg til tilgjengelige statistiske data har de anvendt kommunale dokumenter og kjennskap til kommunen i analysene. Kommunene er plassert i en segmenteringsmodell og delt inn i tre segmenter. Kommunene i segment 1 tilbys partnerskapsamarbeid. Kommunene i segment 2 defineres som fokuskommuner, og de øvrige kommunene utgjør segment 3.

Kommuner som anses å ha store boligsosiale utfordringer og være modne for et strukturert samarbeid, inviteres til å inngå partnerskapsavtale. Det betyr at det ikke søkes om deltakelse. Regionen har ansett det som unaturlig at de skal be kommunene om å konkurrere om å delta. Målsettingen er å komme i en posisjon for å samarbeide langsiktig med kommunene som har de største utfordringene, for å få til økt boligpolitisk måloppnåelse. Regionkontoret mener at hvilke kommuner dette dreier seg om, er kjent fra før, og Husbanken har gjennom flere år opparbeidet en relasjon til disse. Det anses derfor som unaturlig og ressurskrevende å skulle legge opp til en søkeprosess med konkurranse.

Partnerskapsavtaler

Regionkontorene har prioritert ressursinnsats til langsiktig partnerskap med de kommunene som har størst utfordringer for å få til økt måloppnåelse i kommunene. I strategidokumentene sine har Husbanken Region nord presisert målsettingene sine på denne måten:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet

Spesielt de marginale gruppene må ivaretas. Tilbud skal rettes inn mot den enkeltes totale situasjon, noe som innebærer helhetlig tilnærming og forståelse for sosiale prosesser som integrering, marginalisering, sosial eksklusjon og boligens rolle i ulike livssituasjoner.

2. Økt boligpolitisk aktivitet

Det er et mål å øke bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det lages årlige arbeidsplaner – som omhandler overordnede mål og konkrete tiltak. Boligpolitisk organisering i kommunene gjennomgås. Boligsosial handlingsplan rulleres og integreres i øvrig planverk. En søker å øke antall kommunalt disponerte utleieboliger, omsorgsboliger / bofellesskap osv.

3. Økt boligpolitisk kompetanse

4. Økt fokus universelt utformede og miljøvennlige boliger

Region nord har skissert sju suksesskriterier for måloppnåelse: 1) Politisk og administrativ ledelse i kommunen må stimuleres slik at vi sikrer forankring av partnerskapet og det boligpolitiske arbeidet i kommunen. 2) Fokus på langsiktighet og få utviklingstiltak til å inngå i ordinær drift i kommunen. 3) Synliggjøre økonomisk gevinst i kommunen. 4) Bruk av virkemidlene i sammenheng. 5) Differensierte løsninger. Gruppene som har utfordringer, får tilpasset løsninger som er troverdige og i forhold til den situasjonen de er i. Tørre å differensiere boligtilbudene på boligmarkedet ut fra individuelle behov. 6) Brukermedvirkning og brukererfaring. 7) Kunnskapsformidling.

Partnerskapsamarbeidet i nord har fire ulike faser: 1) Forberedende fase med forberedelser av avtalen, inngåelse av partnerskap, definere kontaktpersoner hos Husbanken og kommunen, etablering av faktaanalyse og oppstartsmøte i kommunen. 2) Planfase hvor det etableres prosjektgruppe i kommunen, prioriteres satsingsområder og utarbeides arbeidsplan for første år. Konkretisering av prosjekter og tiltak, rammer for framtidig finansiering og organisasjon. Utarbeidelse av overordnet mål for partnerskapet og strategier for å nå målene. 3) Gjennomføringsfasen, hvor kommunen blir tildelt midler og kan starte arbeidet i henhold til arbeidsplan. Årlig revisjon av arbeidsplanen. Erfaringsutveksling og kunnskapsdeling med de andre kommunene i regionen. 4) Erfaringsoverføringsfase og videre satsing, hvor vektlegging av at arbeidet går inn i ordinær drift, og boligpolitisk arbeid integrert som en naturlig del av kommunens arbeid og satsinger.

Foranalyse/analysegrunnlag

Region nord har ikke finansiert eksterne foranalyser. I stedet har regionkontorene utarbeidet faktaanalyser for kommunen. Noen kommuner, som Bodø, har i tillegg gjennomført egne analyser for å finne ut hva som er de største utfordringene. I regionen blir det vurdert at dette er tilstrekkelig, og at det blir for kostbart å bruke kompetansemidler på eksterne foranalyser.

Prosjektleder

De fleste kommunene har prosjektleder, ellers har de en kontaktperson for samarbeidet. Det er ikke stilt noen krav fra Husbanken til prosjektlederrollen og eventuell organisatorisk plassering av denne personen. Husbanken har for noen kommuner finansiert en prosjektlederstilling gjennom kompetansemidler, men dette er ikke noen definert del av opplegget i partnerskapsamarbeidet.

Forpliktelser

Partnerskapsavtalen gjelder i fire år. Samarbeidsavtalen skal være vedtatt i kommunestyret. Partene skal sette av ressurser til aktiviteter i samarbeidet. Kommunen definerer hvordan de prioriterer bruken av økonomiske ressurser til arbeidet.

Satsingen i kommunen skal være basert på en analyse, og det skal lages årlige arbeidsplaner som fastsetter hvordan en skal jobbe med og iverksette tiltakene i samarbeidsplanen. Det gjennomføres årlige evalueringsmøter i kommunen hvor Husbanken deltar, og det skal leveres halvårsrapportering til Husbanken. Det er faste kontaktpersoner for avtalen i kommunen og hos Husbanken.

I intervju med regionen og deltakelse på samling med partnerskapskommunene kommer det fram at det varierer kommunene imellom hvor ofte Husbanken deltar på møter med kommunen, og hvor tett oppfølging som gis utover de møtene og samlingene som er beskrevet over. I noen kommuner har Husbanken vært deltaker på svært mange møter relatert til strategien, i styringsgrupper eller arbeidsgrupper. Dette er ikke tilfelle i alle kommuner.

Ressurser

Husbanken Hammerfest og Bodø har valgt å ha én felles satsing for begge regionene. Dette handler om ressurser, men også om muligheten for erfaringsutveksling på tvers. I de to regionene samlet som en helhet (Region nord) er det få store kommuner, og et viktig argument for en fellessatsing er at de to store bykommunene, Tromsø og Bodø, kan være i de samme fora for erfaringsutveksling.

Kompetansemidlene er brukt aktivt for å støtte opp under aktivitet i kommunene. Samtidig har ikke Region nord definerte summer som anvendes til partnerskapskommunene hvert år. I regionen er det sterk bevissthet om å gjennomføre en ressurseffektiv satsing, og de opplever at innenfor deres rammebetingelser er det ikke rom til å for eksempel hente inn eksterne ressurser til blant annet foranalyser eller til å binde opp midler til å ansette prosjektledere i alle kommuner. Fordelingsnøkkelen til kompetansemidler er basert på innbyggertall og ikke på antall kommuner. Region nord opplever at med mange små kommuner og store geografiske avstander har de ikke ressurser til

å gjennomføre så tette og ressurskrevende løp som det for eksempel Region øst gjør i sine boligsosiale utviklingsprogrammer.

Utvikling

Region nord har bistått kommunene med boligpolitiske faktaanalyser. Før inngåelse av samarbeidsavtale har det vært formøter i kommunene hvor utfordringer og tiltak er gjennomgått. Der er avtalene er gjennomgått for å sikre at de sentrale aktørene i kommunene har en felles forståelse av innholdet. Rådmann og ledergruppe er viktige aktører i arbeidet. De årlige arbeidsplanene er der for å operasjonalisere hva Husbanken og kommunen skal samarbeide om, og hva kommunen skal jobbe med. Her presiseres også hva kommunen er avhengig av når det gjelder virkemidler fra Husbanken for å nå målene. Tidsplanene oppleves som sentrale av informanter i regionen for å kunne tilpasse virkemidler og ressurser fra Husbanken. Kommunene har etablert egne arenaer hvor Husbanken er invitert med for å bidra, samt at Husbanken har hatt samlinger for prosjektledere, arrangert studieturer og samlinger for flere fra kommunen. I tillegg har de faste evalueringsmøter med kommunen.

Informantene i regionen er opptatt av at det ikke har vært sterke føringer for hvordan kommunesatsingen skal operasjonaliseres i de ulike regionene. Bestillingen har vært en strukturert og langsiktig satsing på kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Hvordan denne satsingen skal innrettes, er opp til regionene å definere, bortsett fra at det ligger en prioritering av ressurser for å nå målsettingene. Det har ikke vært en bestilling i tildelingsbrev eller styringsbrev om at det skal innføres boligsosiale programmer.

Tenkningen med BONO begynte før kommunesatsingen og Region øst startet det boligsosiale utviklingsprogrammet. Strategien for arbeid med kommunene er basert på erfaringene fra forrige strategiperiode, På vei til egen bolig, hvor en jobbet med boligsosiale nettverk. Her var det et etablert samarbeid mellom regionkontorene i nord og fylkesmannsembetene. Husbanken hadde etablert et samarbeid med kommunene gjennom tid, og i strategiperioden inviterte Husbanken kommunene inn på en boligsosial arena. Da kommunesatsingen startet, ble dette tatt et skritt lenger ved å invitere kommunene med på et mer gjensidig og forpliktende, langvarig samarbeid. Husbanken i Region nord opplever at de har en sterk relasjon til kommunene som er bygget opp over tid, og kommunesatsingen bygger videre på dette.

Erfaringer

Husbanken i Region nord opplever at det har vært vellykket å ha boligpolitikk som en overordnet tilnærming i kommunesatsingen. Konsekvensen har vært at satsingen har inkludert flere fokusområder enn det som erfaringsmessig ble med i arbeidet med

de boligsosiale handlingsplanene. I tilnærmingen til partnerskapskommunene har Husbanken Region nord konsentrert seg om å etablere boligpolitiske handlingsplaner, der både boligsosiale temaer, universell utforming gjennom plansiden i kommunene og målsettinger innen energi/miljø knyttet til boligmassen har fått en plass. Erfaringen fra arbeidet er at det er enklere å få bred tilslutning til en slik tilnærming, altså bosetting av vanskeligstilte som en del innenfor en mer overordnet boligpolitikk.

Boligsosiale handlingsplaner kunne lett bli veldig sektorbasert, og ansvaret havnet raskt ned på sosialkontor eller andre etater. Derfor opplevde de fra Husbankens side et økende behov for mer helhet. Husbanken i Region nord har følgelig ønsket å være en pådriver og ha en mer aktiv rolle for å få til en mer helhetlig og langsiktig boligpolitikk i kommunene. I møte med kommunene som deltar i partnerskapsamarbeidet, opplevde forskningsteamet sterk tilslutning til en slik tilnærming.

I første perioden av partnerskapsamarbeidet brukte Husbanken mye tid på den øverste ledelsen, politisk og administrativt. Mye tid ble brukt for å sikre forankring. De siste to årene har de brukt mer energi på prosjektlederne, de som jobber operativt. Det framheves at erfaringsutvekslingen i fagsamlinger og nettverk mellom kommunene har hatt stor betydning for deltakerne i partnerskapsamarbeidet. Erfaringen er at kommunene lærer av hverandre.

Føringene for innhold er i stor grad formidlet i form av eksempler formidlet gjennom fagsamlinger, studieturer og i evalueringsmøter. Særlig Region Bodø har vært aktiv med å reise problemstillinger og invitere til eller gripe fatt i mulige utviklingsprosjekter. Et eksempel er oppmerksomheten om unge i drift og unge innen barnevern og etableringen av Bodø Foyer. I evalueringsmøter har begge regionene gitt tilbakemeldinger på arbeidet i kommunene og for eksempel framholdt føringer om å redusere bruk av midlertidige boliger, oppmerksomhet om unge osv.

I vurdering av egen innsats er Husbanken Region nord oppmerksom på at samarbeidet med andre statlige velferdsaktører i fylket som kriminalomsorgen, helsetjenesten eller IMDi i liten grad er fulgt opp i partnerskapsamarbeidet.

Informanter i regionen mener at kommunesatsingen har gitt resultater og bidratt til en sterkere forankring i kommunene av boligsosialt arbeid og boligpolitikk. Kommunene har fått økt kompetanse, og regionkontorene har lært av kommunene. Det er blitt flere hus og økt virkemiddelbruk. Det er gjennomført en rekke utviklingsprosjekter, særlig i Region Bodø.

Eksempler på tiltak i nord – prosjektområder

- Organisering/forankring/planarbeid: alle kommuner.
- Leie til eie: Rana, Tromsø, Narvik, Bodø. På kommunesamling i regionen kom det også fram at Hammerfest og øvrige kommuner har oppmerksomhet om økt gjennomstrømning i kommunale boliger.

- Unge: Rana, Narvik, Bodø, Harstad og Sør-Varanger.
- Boligoppfølging: Tromsø og Narvik og Bodø gjennom andre prosjekter for spesifikke målgrupper.
- Egne bostedsløseprosjekter: Rana, Tromsø og Bodø.
- Flyktninger: Hammerfest, Sør-Varanger og Alta.
- I tillegg har det i flere kommuner vært rettet oppmerksomhet og tiltak mot velferdsteknologi, eldre, omsorgsboliger og utviklingshemmede.

Bodø

Innledning/bakgrunn

Bodø kommune er den nest største bykommunen i Nord-Norge, med rett over 50 000 innbyggere. Bodø er en kommune i sterk vekst, men det har ikke vært en tilsvarende vekst i boligbyggingen. Informanter i kommunen beskriver at det er press både i eie- og i leiemarkedet. Det er også en økende etterspørsel etter boliger til studenter. Parallelt viser befolkningsutviklingen at det vil bli et økende antall eldre i kommunen framover. Det er stor etterspørsel etter kommunale boliger, og mange står på venteliste.

Flere av informantene i kommunen poengterer at kommunen har hatt et tett og godt samarbeid med Husbanken over lengre tid. Bodø kommune inngikk en fireårig partnerskapsavtale med Husbanken våren 2011. Det ble tidlig ansatt en egen prosjektleder for å følge opp partnerskapsarbeidet og arbeide med en boligpolitisk handlingsplan. Prosjektlederstillingen er våren 2014 besluttet videreført som en boligpolitisk koordinator i samfunnsavdelingen.

Flere i kommunen beskriver en gryende erkjennelse av et behov for å ta grep om boligpolitikken ettersom pressproblemene på boligmarkedet har økt. I 2010 ble det opprettet en boliggruppe og et nytt boligkontor. Formålet var å samle de boligsosiale virkemidlene. Boligkontoret fikk ansvar for de kommunale boligene, vedlikeholdsgaver, startlån, bostøtte osv. samt for å hjelpe boligsøkere inn på det private leiemarkedet.. Prosessen fram mot inngåelse av partnerskapsavtale i mai 2011 har vært bredt og tverrpolitisk forankret. Behovet for å ta nye grep på dette området er knyttet til kommunens ambisjoner om fortsatt vekst, noe som innebærer behov for boliger. Det gjelder også boliger for vanskeligstilte og personer med tjenestebehov.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Formålet med partnerskapsavtalen er å etablere et forpliktende og langsiktig samarbeid mellom Husbanken og Bodø kommune for at kommunens boligpolitiske mål kan nås. I avtalen presiseres det hva partene skal samarbeide om. Det er to områder med en rekke underpunkter: økt boligpolitisk kompetanse og økt boligpolitisk aktivitet.

Økt boligpolitisk kompetanse:

- Kompetanseheving innen organisering/forvaltning av boligpolitikken for å sikre eierskap og forankring politisk og administrativt i kommunen
- Kompetanseheving på alle nivå i kommunen innen fagområdene boligsosialt arbeid, universell utforming og miljøvennlige byggeprosesser
- Kompetanseheving i brukermedvirkning for å sikre gode prosesser i utvikling av nye botilbud / bomiljø for utsatte grupper

Økt boligpolitisk aktivitet:

- Utarbeide årlige boligpolitiske arbeidsplaner for denne avtalen med konkrete tiltak for å nå formålet i avtalen
- Arbeide for etablering av boligpolitisk handlingsplan og for å integrere denne i kommunens øvrige planverk
- Gjennom tverrfaglig samarbeid sikre og utvikle de boligsosiale virkemidlene slik at flest mulig kan få eie egne boliger tilpasset egne behov, jf. fordelene ved å eie egen bolig sammenlignet med å leie
- Bygge og finansiere kommunalt disponible utleieboliger, herunder boliger til pleie- og omsorgsformål og bofelleskap for personer og husholdninger som ikke kan eller ønsker å eie egen bolig
- Arbeide aktivt med å øke antall universelt utformede boliger slik at flere som ønsker det, kan fortsette å bo i egen bolig i høy alder eller når funksjonsevnen reduseres som følge av sykdom eller funksjonsnedsettelse
- Samarbeide aktivt med å utvikle nye boligområder der det skal legges vekt på effektiv arealbruk og bygging av boliger med lavt energibruk

Det boligsosiale er i Bodø sett som en del innenfor en større boligpolitisk sammenheng.

Viktige grep: Det ble ansatt en egen prosjektleder i kommunen for å ivareta partnerskapsavtalen og arbeidet med en boligpolitisk handlingsplan. Stillingen har vært finansiert av kompetansemidler fra Husbanken. Kommunen har også i 2014 fått midler til å finansiere stillingen for å ivareta partnerskapsarbeidet og implementere den boligpolitiske handlingsplanen. Stillingen er våren 2014 vedtatt videreført i form av en fast stilling som boligpolitisk koordinator tilknyttet Samfunnsavdelingen.

Nettverksgruppe for boligsosiale spørsmål (NEBOS) er en samordningsgruppe som har ivare tatt parternskapsavtalen med Husbanken. I gruppa har det sittet representanter fra teknisk etat, oppvekst og kultur, helse og omsorg og boligkontoret i tillegg til kontaktpersonene i Husbanken. Det ligger inne i den vedtatte boligpolitiske handlingsplan at denne samordningsgruppa skal videreføres.

Boligpolitisk handlingsplan: Arbeidet med den boligpolitiske handlingsplanen har vært overordnet i hele partnerskapsamarbeidet. Denne planen gjelder perioden 2014–2017. Boligsosiale forhold inngår som ett av tre hovedmålområder i handlingsplanen. Den delen som omtaler dette målområdet, kan ses som en boligsosial handlingsplan.

Arbeidet med planen er basert på egne analyser/kartlegginger av situasjonen: en boligpolitisk analyse og en boligsosial analyse. Det er ikke gjennomført ekstern for-analyse.

Politisk forankring: Partnerskapsavtalen er vedtatt i bystyret. Boligpolitisk arbeidsplan utarbeides hvert år som del av samarbeidet, og denne går som referatsak til politikerne. Planen som helhet er vedtatt i bystyret i februar 2014.

Boligsosial utviklingsarena: Et prosjekt kalt Boligsosial utviklingsarena ble etablert i 2012. Hensikten med dette prosjektet var å få kompetanse på virksomme metoder i det boligsosiale arbeidet, på hvordan gjøre ting kostnadseffektivt og identifisere hvilke rutiner det er behov for. Boligsosial utviklingsarena består i praksis av én ansatt hvis stillingsfunksjon er å følge det boligsosiale området. Dette grepet har bidratt til å ivareta et boligsosialt perspektiv gjennom planprosessen.

Utviklingsprosjekter i perioden: Flere utviklingsprosjekter har vært i gang, og flere tiltak er implementert. Under beskrives noen av disse:

Foyer Bodø ble åpnet våren 2014 og er et bo- og nærmiljøtiltak for unge som har behov for hjelp i egen bolig i veien mot voksenlivet. Foyer Bodø har ti leiligheter, tre korttidsleiligheter og en familieleilighet. Boligprosjektet er etablert med finansiering av Husbanken. Ungdom i Bodø som har kontakt med barnevernstjenesten, NAV og/ eller flyktningkontoret, kan søke om plass i en Foyer-bolig og få vedtak på inntil tre år. Ungdommen får bistand der de er, til både bo- og livsmestring ut fra individuelle behov. Egne Foyer-koordinatorer er tilgjengelige for beboerne. «Der Ungdommen Er» (DUE) er et barnevernstiltak for unge i overgang til selvstendighet etter å ha vært i institusjon eller fosterhjem og eventuelt andre som kommer i kontakt med barnevernstjenesten i denne overgangsperioden. Barnevernet så et behov for å kunne gå mer inn i bosituasjonen til ungdommene. DUE og Foyer er del av en egen avdeling i barnevernet kalt Bo og nærmiljø.

Bolig Nu – bostedsløse: Bolig Nu er utviklet under boligsosial utviklingsarena som del av partnerskapsamarbeidet, men det er ikke et prosjekt med finansiering fra Husbanken. Prosjektleder i Bolig Nu er finansiert av Fylkesmannen (boligsosiale midler, oppfølgingstjenester i bolig). Dette er et midlertidig botilbud i kommunal regi, med sju hybler, og er et tiltak for å møte en sterk økning i antall personer i midlertidig bolig i kommunen.

Hålogalandsgata: Et tredje prosjekt som er under etablering, er et botilbud med heldøgntjenester for brukere med utfordringer innenfor rus og psykiatri. Dette er 16 utleieleiligheter, og det er etablert sonebase for oppfølgingstjenester for rus og psykiatri i samme bolig.

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Partnerskapssamarbeidet er godt forankret og gir en helhetlig tilnærming. En informant sier:

«Det er en positiv tilnærming fra Husbanken. En annen tilnærming enn mange andre statlige aktører. Det er ikke sterke staten som kommer med påbud og forمانinger, tilsynsrapporter. Store staten – lille kommunen. De er mer en tilbyder og jevnbyrdighet. Også det at de har kalt det partnerskap.»

Husbankens rolle kan beskrives som å være rådgiver og veileder. Tilbudet fra Husbanken gir tilgang til kompetanseheving, nettverk, prosjektmidler for utviklingsprosjekter og bistand i prosessene i kommunen. Flere av informantene vektlegger den tette kontakten og lette tilgjengeligheten til kontaktperson og andre i Husbanken.

Tilgang til nettverk framheves av flere. Ikke minst framheves at de store bykommunene i Nord-Norge er i samme nettverk. Kompetansemidlene har vært betydningsfulle for Bodø kommune. Det har finansiert prosjektleder og gitt mulighet for at en person kan følge det boligsosiale området. Husbanken beskrives som en dialogpartner i utvikling av prosjekter og som dyktig til å finne mulighetsrom. Halvårige dialog- (evaluerings-) møter med Husbanken har vært viktige både for forankring og progresjon. Det er likevel en spenning mellom Husbankens krav til integrering og kommunens hverdag med knappe økonomiske ressurser og stort behov for flere boliger.

Ansvarlige for satsingen i kommunen er oppmerksomme på at deltakelse i kommunesatsingen også betyr at de skal være læringsagenter og bidra med erfaringer overfor andre kommuner. Noen av informantene sier at de kunne ønske et eksempelhefte på godt boligsosialt arbeid. Det kunne blant annet omhandle hvilke arenaer en trenger internt for samhandling innen det boligsosiale arbeidet. Det kunne inneholde eksempler på ulike oppgaver innenfor det boligsosiale arbeidet.

Kommunens vurdering av måloppnåelse og effekter

Deltakelse i satsingen har bidratt til et løft av det boligsosiale området i kommunen og bidratt til økt kompetanse. Synliggjøring av kommunens utfordringer og oppfordringer om å jobbe på tvers oppleves som viktig for hvordan kommunen jobber nå. Kommunen har startet en prosess, laget en boligpolitisk handlingsplan for perioden 2014–2017 med en rekke tiltak, men alle informantene uttrykker tydelig at kommunen ikke er i mål. Informantene mener at de igangsatte prosjektene og organisatoriske grep vil gi effekter på sikt.

Informanter mener de kan se begynnende effekter av en større samordning i boligkontoret, blant annet på muligheten for å se boligvirkemidlene i sammenheng og derved muligheten for en bedre vurdering av tiltak for enkeltpersoner. Anvendelse av boligene og forvaltningen av boligene skjer mer effektivt ved samling av oppgaver i boligkontoret.

Kommunen har hatt utfordringer knyttet til lav gjennomstrømning i kommunale boliger. Nå er det utarbeidet varslingssystemer som gjør at brukere får ny vurdering når botiden opphører. Det er en større bevissthet om å gjøre vurderinger når en tildeler kommunal bolig, for å finne ut om søkeren ved hjelp av boligsosiale virkemidler kan ha mulighet for å eie egen bolig. Det er jobbet med rutiner og effektivisering ved tildeling av bolig. Boligkontoret har fått det totale ansvaret for en prosess som tidligere var fragmentert. En del av den boligpolitiske planen er å etablere en bedre felles arena i kommunen for å diskutere tildeling av boliger.

Boligsosiale virkemidler: Kommunen har gått gjennom retningslinjene for startlån, og de har nå mer fokus på fullfinansiering av boliger for vanskeligstilte.

Flere er opptatt av det er behov for å holde oppmerksomhet rettet mot det boligsosiale området framover. Innenfor enkelte deler av kommunen er det sterk økning i den boligsosiale kompetansen, men nedover i organisasjonen er det ikke nødvendigvis like mye kompetanse.

Utfordringer videre : Innenfor helse- og omsorgsområdet er det lagt opp til å kutte 60 millioner. Dette medfører også utfordringer når det gjelder implementeringen av den boligpolitiske handlingsplanen. Svært mange av de boligene det er behov for, fordrer også tjenester. Boliger er en engangsinvestering, men tjenestene innebærer kostnader til drift over år.

Boligkontoret er plassert i Helse- og omsorgsavdelingen, med en egen leder av boligkontoret som ikke er en del av ledergruppa i avdelingen. Nå er prosjektlederstillingen for kommunesatsingen videreført i en egen stilling som boligkoordinator på Samfunnskoret. Systemet for rapportering på det boligsosiale området, registrering av søkere, vedtak og ventelister på kommunale boliger er lite utviklet.

Informantene påpeker at bomiljø må høyere opp på dagsordenen. Det gjelder spesielt flyktingers boforhold, men det er også behov for mer utvikling innen oppfølgingstjenester og å finne ut hva som skal til for at brukere kan beholde boligen over tid.

Tromsø

Innledning/bakgrunn

Tromsø er Nord-Norges største kommune med 72 000 innbyggere. Kommunen vedtok en ny boligsosial handlingsplan i 2009. Denne gjelder for perioden 2009 til 2014.

NOVA-rapport 5/2011 omtaler Tromsøs boligsosiale handlingsplan på følgende måte: «... er forbilledlig på mange måter. Den er konkret, presis og poengtert, både med hensyn til målformulering, prioritering mellom aktuelle mål, beskrivelse av tiltak og hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene». Tromsø kommune inngikk partnerskapsavtale med Husbanken i 2010. En viktig del av denne avtalen har vært å samarbeide slik at kommunen får gjennomført den boligsosiale handlingsplanen.

Innhold – delprosjekter – tiltak

I Tromsø har det vært engasjement på det boligsosiale området helt siden Prosjekt bostedsløse. De sier de har hatt et godt samarbeid med Husbanken over mange år. Kommunen hadde før de inngikk partnerskapsavtalen, allerede tatt strategiske grep for mer samordning av innsatsen i kommunen, blant annet ved å opprette et eget boligkontor i 2008 og å overføre en del funksjoner dit. I arbeidet med boligsosial handlingsplan var boligkontoret viktig og bidro til å samordne og inkludere mange andre etater – som rus/psyk, flyktninger osv. Med andre ord var en viktig prosess i gang.

Årsrapporten fra 2013 lister blant annet opp følgende prosjekter/tiltak:

- Bruk av startlån
- Bostøtte
- Inntaksteam ved boligkontoret
- Velferdsteknologi
- Utvikle metoder, rutiner og handlingsplan for langsiktig verdibevarende vedlikehold og oppgradering av de kommunale boliger, omsorgsboliger og sykehjem
- Fra leie til eie. Prosjektleder, toårig prosjekt med sikte på utprøving og implementering etter prosjektperiode
- Rullering av Boligpolitisk handlingsplan. Denne har fått utvidet fokusområde for eksempel på boligforsyning og andre generelle boligpolitiske utfordringer som å hindre segregering og at bolig blir en fattigdomsfelle
- Strategi for utvikling av kommunale boliger og boligeiendommer
- Fra bostedsløs til beboer. Avvikling av pensjonat/hotell/campingplasser som midlertidige boliger. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom NAV Tromsø og Tromsø kommune
- Opplæring, nettverksbygging og kompetanseheving
- Anskaffelse og utbygging av boliger, blant annet i samarbeid med Blå Kors også i samarbeid med boligbyggelaget
- Etablering av seniorboliger
- Arbeid med sårbare overganger for ungdom

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Tromsø har som vist over hatt mange prosjekter knyttet til oppfølging av boligsosial handlingsplan og annet finansiert med kompetansemidler fra Husbanken – over sju millioner i perioden 2010–2014. Selv mener de Husbanken har tilført 24 årsverk fordelt på 5 år. Mange er opptatt av at Husbanken har bidratt til å opprettholde aktivitet og utvikling når kommunen har hatt presset økonomi.

De beskriver også at samarbeidet med Husbanken har vært svært viktig – ja, avgjørende – for å følge opp planen. I tillegg har Tromsø blitt brukt aktivt som læringsagent for andre kommuner.

Det sies at boligsjefen har vært aktivt når det gjelder å bruke partnerskapet med Husbanken til å dra politikere og administrasjon ut på banen. Husbanken en viktig samarbeidspartner. Den store utfordringen i Tromsø nå – og et betydelig hinder for boligsosial måloppnåelse – er mangel på boliger og enorme pressproblemer. Nå jobber kommunen med en boligpolitisk handlingsplan, en bred plan, forankret innen området byutvikling og ikke på boligkontoret. Prosjektleder får støtte fra Husbanken.

Informantene beskriver et positivt samarbeid med Husbanken. I et forsøk på å nansjere dette bildet nevnes den store geografiske avstanden som kan medføre at den åpne dialogen blir erstattet av mer formelle beslutningsprosesser. Det kan bli lite kreative prosesser, og en av informantene spør om dette skyldes at Husbankens kompetanse er mer rettet mot mindre kommuner. Den samme informanten spør også om kommunen er for lite bevisst på å holde direkte kontakt med Husbanken. Dette kan blant annet henge sammen med gjennomtrekk blant kommunens ansatte. Det blir vanskelig å holde kunnskapen om Husbanken og deres ordninger ved like.

Tromsø kommunes vurderinger av måloppnåelse og effekter

Kommunen har hatt stor aktivitet knyttet opp mot den boligsosiale handlingsplanen, og det er tilføyd mye ressurser til det boligsosiale arbeidet. Rapporteringen er i høy grad knyttet til hvorvidt de planlagte aktivitetene er gjennomført. Målene er dermed oppnådd i form av gjennomførte aktiviteter, men med det materialet vi sitter med, er det vanskelig å si noe om hvordan kommunen vurderer effektene av arbeidet og addisjonaliteten.

Region Midt-Norge

Husbanken Region Midt-Norge etablert sitt boligsosiale utviklingsprogram i 2009. Programmet, som gjaldt til 2012, skulle

«bidra til metodeutvikling innen boligsosialt arbeid. Ambisjonen er å heve Husbankens og kommunenes kompetanse og å utarbeide en metodikk som kan benyttes i

vårt fremtidige kommunearbeid. På sikt er målet at Husbanken blir bedre rustet til å bidra til å løfte det boligsosiale arbeidet i alle de 85 kommunene i regionen. For å kvalitetssikre at vi oppnår ønskede resultater, vil Husbanken foreta fortløpende evaluering av vår metode og vårt arbeid i hele programperioden fra 2010 til 2012. Resultatene vil også dokumenteres og rapporteres, og gjøres tilgjengelig i så stor grad som mulig.»

Det første programmet var preget av at regionkontoret skulle bruke satsingen til å utvikle kontorets boligsosiale utviklingsprogram i samarbeid med regionens kommuner. Føringsene i programmet er forholdsvis vage utover et tydelig mål om at satsingen skulle gi et tettere og mer gjensidig forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner i regionen. Regionkontorets boligsosiale utviklingsprogram ble i 2013 erstattet av en ny programbeskrivelse som gjelder fram til 2016. Der blir det beskrevet mer konkret enn tidligere hva det innebærer for en kommune å delta i satsingen.

Boligsosiale utviklingsprogram 2009–2012

I 2009 ble regionens 85 kommuner delt i tre ulike nivåer etter hvor tett Husbanken og kommunene skulle samarbeide. 68 kommuner fikk grunntilbudet, ni kommuner ble satsingskommuner og åtte samarbeidskommuner. Satsingskommunene skulle være prioritert i fordelingen av enkelte av Husbankens virkemidler, få tilbud om kompetansehevende tiltak og få økt tilgang til Husbankens rådgivende kompetanse. For samarbeidskommunene la regionkontoret opp til et mer gjensidig forpliktende samarbeid i form av en samarbeidsavtale, med en tilhørende handlingsplan.

Fem kommuner – Molde, Malvik¹³, Stjørdal, Levanger og Steinkjer – deltok i et utviklingsprogram som ble prosessevaluert av Møreforskning. Sistnevnte bidro i nettverkssamlinger, arbeidsmøter med de respektive kommunene og til to notater¹⁴. Utover disse kommunene inngikk regionkontoret i perioden avtaler med ytterligere satsingskommuner og samarbeidskommuner.

Regionkontoret benyttet et indikatorverktøy for å identifisere hvilke kommuner som skulle inviteres med i samarbeidet. I tillegg til en gjennomgang av demografiske indikatorer, virkemiddelbruk og boligsosiale indikatorer ble valgene basert på vurderinger av hvilke kommuner som hadde de største boligsosiale utfordringene. Husbankens erfaringer med den enkelte kommune ble også vektlagt.

¹³ Deltok kun i fase 1.

¹⁴ Notat 3/2011 Iverksetting. Et refleksjonsnotat knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram & Notat 1/2012 Boligsosialt arbeid og planlegging II

Kommunene som ble tatt opp i satsingen, fikk ekstra oppfølging av regionkontoret. Det var imidlertid ingen felles samlinger for kommunene.¹⁵ Riktignok ble det i programperioden arrangert en rekke konferanser/samlinger med boligsosiale temaer, men disse var åpne for alle. Samhandlingen mellom regionkontoret og den enkelte kommunen – som var tatt opp i programmet – var dermed bilateral (men unntak av kommunene som ble fulgt av Møreforskning). Husbanken hadde per 31.12.2012 samarbeidsavtaler med Trondheim, Ålesund, Molde, Kristiansund, Stjørdal og Steinkjer kommune.

Boligsosiale utviklingsprogram fra 2013

I etterkant av at det forelå en ny programbeskrivelse, ble Verdal, Levanger¹⁶, Melhus og Namsos inkludert i satsingen. Disse kommunene ble dermed de første som skulle følge regionkontorets nye programløp. Programmet beskriver synliggjør mål for satsingen og angir et programløp i fire faser: 1) forberedende fase, 2) kartleggings- og planleggingsfasen, 3) gjennomføringsfasen og 4) videreføringsfasen. I tillegg legges det føringer på programarbeidet i den enkelte kommune, den fordeler ansvar og roller mellom kommunen og Husbanken samt synliggjør samarbeidsarenaer.

Samarbeidskommunene vil ifølge programbeskrivelsen

- få langsiktig oppfølging fra Husbanken. Gjennom et fastlagt programløp vil samarbeidskommunene få god struktur og en tydelig retning på sitt boligarbeid. I det langsiktige partnerskapet inngår blant annet kunnskapsutvikling, kompetanseheving, etablering av gode analyseverktøy og beslutningsgrunnlag, samt tiltak for bedre utnyttelse og samordning av Husbankens virkemidler.
- [være] prioritert for enkelte finansielle produkter, som kompetansetilskudd, boligtilskudd til kommunale boliger og boligtilskudd til videretildeling. Når det gjelder kompetansetilskudd, tildeles en betydelig andel til prosjekter i eller for samarbeidskommunene. Samarbeidskommunene får også en stor andel av tilskudd til etablering og tilpassing. Bakgrunnen for dette er at disse kommunene har de største utfordringene, og erfaringene tilsier at disse virkemidlene er helt avgjørende for utvikling og bosetting av vanskeligstilte i kommunene.

¹⁵ De fem kommunene som ble fulgt opp av Møreforskning, hadde egne samlinger.

¹⁶ Levanger var ute av satsingen etter at Møreforskings rapport kom i 2011.

Husbanken og samarbeidskommunene treffes på flere samarbeidsarenaer. Noen av treffpunktene i samarbeidet er:

- årlige møter mellom ledelse i Husbanken og ledelsen i kommunen
- to årlige samarbeidsmøter mellom Husbankens avdeling for programarbeid og forskning og programleder og ressursteam i kommunene
- samling der alle programkommunene deltar og stiller bredt
- prosjekt, produkt- og temamøter (f.eks. om universell utforming og energikvaliteter i bolig)
- arenaer i samarbeid med andre statlige aktører og frivillige organisasjoner

Som det overnevnte illustrerer, uttrykker regionkontoret i ny programbeskrivelse mer tydelig hva en deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram innebærer for kommunene, og hvilke forventninger disse igjen kan ha til Husbanken. Regionkontoret arrangerer også fellessamlinger for kommunene som er tatt opp i programmet. Regionkontoret har i ny programbeskrivelse hentet betydelig inspirasjon fra Region øst sin tilnærming.

Trondheim

Innledning/bakgrunn

Trondheim kommune er landets tredje største kommune med 182 000 innbyggere. Kommunen rapporterer at de i alle år har hatt et godt samarbeid med Husbanken Region Midt-Norge om bruk og utvikling av boligsosiale virkemidler og tiltak mot bostedsløshet samt felles innsats for å høyne boligkvaliteter med henblikk på energi, miljø og universell utforming.

Det foreligger et boligprogram for perioden 2011–2014. Boligprogrammet tar for seg deler av bygningspolitikken og den sosiale boligpolitikken som ikke er behandlet i andre planer. Bygningspolitikken dreier seg om hvor og hvordan folk flest skal bo, mens den sosiale boligpolitikken retter seg mot utsatte grupper som trenger hjelp av det offentlige for å skaffe seg eller beholde bolig.

Trondheim kommune sin tradisjon for å utarbeide boligprogram som omhandler både bygningspolitikken og den sosiale boligpolitikken, skiller seg fra hvordan kommuner flest løser dette, der boligsosiale planer ikke gis noe bygningspolitisk innhold.

På administrativt nivå ble det høsten 2012 inngått samarbeidsavtale mellom Trondheim kommune og Husbanken Region Midt-Norge, der rådmannen underskrev samarbeidsavtalen for perioden 2012–2016. I etterkant ble det orientert om samarbeidsavtalen i formannskapet. I 2013 ble Trondheim omdefinert til en programkommune.

Innhold – delprosjekter – tiltak

I orienteringen til formannskapet om samarbeidsavtalen står det at:

«formålet med samarbeidsavtalen er å styrke og utvikle boligsamarbeidet mellom partene, nå felles mål og oppnå en høyere måloppnåelse sammen enn hver for seg. Avtalen skal sikre forankring i kommunen og Husbanken. Avtalen regulerer et samarbeid på strategisk og operativt nivå med en årlig handlingsplan».

Videre står det at:

«partene ser det som viktig å etablere en felles forståelse for hvilken strategisk posisjon kommunen og Husbanken sammen kan innta innen samarbeidsområder som forsknings- og utviklingsarbeid, utvikling av boligvirkemidler, pilotprosjekt og forbildeprosjekt».

Den årlige handlingsplanen utarbeides av partene i fellesskap. Tema og aktiviteter baseres på statlige føringer – primært gjennom statsbudsjett – og på kommunale føringer og prioriteringer i kommuneplaner og temaplaner. Samarbeidsavtalen innebærer at kommunen prioriteres av Husbanken Region Midt-Norge når det gjelder økonomiske bidrag til utviklingsarbeid og til lån- og tilskuddsrammer til ulike boligformål. Samarbeidsavtalen 2012–2016 har områdeløft Saupstad – Kolstad som nytt og særskilt punkt.

Husbanken foretok en foranalyse av Trondheim kommune i 2013, basert på webundersøkelsen til kommuner i Region Midt-Norge. I forbindelse med at Trondheim ble samarbeids-/programkommune, ble det utviklet en årlig handlingsplan for det boligsosiale arbeidet. Informantene mener at handlingsplanen ikke er nyttig som et strategidokument, siden den beskriver det arbeidet som allerede gjøres i kommunen.

Trondheim gjennomfører følgende prosjekter med støtte fra Husbanken:

- Privat leie av bolig
- Fra kommunal til privat bolig
- Dagsverket
- Housing First
- Områdeløft

Under beskrives noen av prosjektene nærmere.

Dagsverket: Prosjektets formål er å «utrede mulighetene for at brukere av dagtilbudet ved Dagsverket kan få oppgradert / pusset opp boligene for en del av Dagsverkets deltakere, som en del av dagtilbudet. Dagsverket er et samarbeidstiltak mellom Trondheim kommune og NAV. Dagsverket driftes av Stavne Arbeid og Kompetanse KF, og tilbudet favner personer med forskjellig type rusmiddelproblematikk. Forprosjektet

ønsker å avklare mulighetene overfor brukergruppa, boligeier Trondheim kommune og andre samarbeidspartnere».

Prosjektet går ut på at beboerne skal ordne opp og vedlikeholde sin egen bolig, det være seg å rydde, male eller skaffe elektriker/rørlegger. På denne måten blir brukerne vist tillit, ansvarliggjort og får eierskap til sin bolig. Det har vært veldig vellykket, så kommunen har satt av 100 000 kroner til å drifte tiltaket.

Privat leie av bolig: Prosjekt startet opp i 2013. Husbanken har rapportert følgende: Prosjektet har som målsetting å: 1) snu Trondheim kommunes praksis fra kun å anvende kommunale boliger til flest mulig bosettinger/innflyttinger i privat leid bolig, 2) utvikle/utprøve og høste erfaring med ulike modeller og tiltak for å lykkes med punkt 1, 3) forankre ny praksis i kommunen slik at prosjektet medfører varig endring i kommunens arbeid med bosetting av flyktninger, 4) sikre overføringsverdi slik at privat leie blir et mer brukt virkemiddel for brukere med boevne i alle brukergrupper som trenger bolig, og som i dag primært tildeles kommunal bolig, 5) stille erfaringer og resultater til disposisjon i samhandling med andre kommuner.

Kommunen har fått eget kompetansetilskudd til å utforme et eget metodehefte for å forsterke formidlingsbiten fra prosjektet og for å lettere kunne spre kunnskap om framgangsmetoden fra prosjektet til andre kommuner.

Housing First: Kommunen fikk kompetansemidler til Housing First i 2012. Det ble også søkt midler fra NAV med flere. Husbanken var en pådriver for prosjektet. Det heter at «Prosjektets formål er å utvikle en modell og arbeidsmetode i tråd med Housing First-metodikken, men med en innretning med utgangspunkt i lokale forhold. Metoden skal beskrive arbeidet med brukerne, samarbeidspartnerne og behovet for kompetanse i kommunen. Kommunen ønsker å rette oppmerksomheten mot kompetanseutvikling, modell- og strategiutvikling, og knytte dette opp mot de to prosjektene. Målet er å kvalitetssikre at ansatte i kommunen får en felles forståelse av Housing First-metoden og implementeringen av den». Prosjektet ble lagt under enhet for psykisk helse og rus. Det ble valgt en tilnærming som ligger så nær den opprinnelige Housing First-modellen som mulig. Dette innebærer blant annet at det skal være få brukere per ansatt. Etter om lag et år (i 2013) kom de første brukerne inn i Housing First. Per i dag er det 20 brukere i Housing First. Disse bor i kommunale boliger spredt rundt i byen. De fleste brukerne er uføretrygdet. Brukerne får bolig med en gang – det stilles ingen vilkår. Kommunen deltar i et nasjonalt nettverk for kommuner med Housing First. Husbanken har deltatt på nettverksmøter – spesielt har Husbanken Region vest vært aktive i nettverksarbeidet. Informantene har savnet mer dialog med Husbanken, ikke minst om metodikk i oppstarten. Housing First har ført til at det har blitt mer oppmerksomhet om bostedsløse i kommunen, og til at antall bostedsløse er redusert. Planen framover er å øke kapasiteten og ansette en person til.

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Informantene opplever at oppfølgingen fra Husbanken er tettere og mer systematisk nå som Trondheim er en programkommune.

Informantene mener de har hatt lite behov for faglig bistand fra Husbanken ettersom kommunen har lang erfaring med boligsosialt arbeid. Noen opplever at de utarbeider handlingsplan på Husbankens premisser, og at en handlingsplan ikke er nødvendig for arbeidet i kommunen. Andre mener at en formalisering av samarbeidet har ført til at Husbanken i større grad bidrar med sin kompetanse enn tidligere – i tillegg til tilskudd.

Trondheim deltar i et nettverk med større kommuner i hele landet, ikke i nettverket med kommuner i regionen. Informantene mener det er positivt at Husbanken tilrettela for deltakelse i et nasjonalt nettverk. De mener at programsamlinger i regionen ville gitt dem lite fordi problematikken da ville gjelde små kommuner.

I likhet med informantene i andre casekommuner trekker informantene i Trondheim fram behovet for at statlige aktører koordinerer sine midler og sin innsats overfor kommunene. Informantene har en forventning om at Husbanken skal bidra til dette.

Kommunens vurderinger av måloppnåelse og effekter

Trondheim kommune er som nevnt en kommune som har lang erfaring og lenge har satset på boligsosialt arbeid. Informantene opplever ikke at det har vært noen endring i det boligsosiale arbeidet i kommunen etter at samarbeidet med Husbanken ble formalisert, utover at kommunen har lettere tilgang til kompetansemidler. Men noen av prosjektene, for eksempel Housing First, ville ikke blitt iverksatt uten initiativ fra Husbanken. Som tidligere beskrevet anses dette som et svært vellykket prosjekt som kommunen skal drifte videre.

Molde

Innledning/bakgrunn

Molde er en bykommune på Nordvestlandet med 26 000 innbyggere. Den største utfordringen i Molde kommune var knapphet på boliger. Dette bidro til at spesielt unge og vanskeligstilte hadde problemer med å etablere seg på boligmarkedet, og etterspørselen etter kommunale boliger var stor. Kommunen hadde også problemer med å skaffe tilstrekkelig antall kommunale boliger til flyktninger og rusavhengige.

Bakgrunnen for ønsket om å samarbeide med Husbanken var at det boligsosiale arbeidet i kommunen var uoversiktlig, fragmentert og adhocpreget. Det manglet kunnskap om hvem brukerne av kommunale boliger var, om hvor de kommunale boligene lå, og om hva de ble brukt til. I tillegg var det behov for boligbygging.

Molde kommune ble i 2009 en av Husbankens satsingskommuner. Molde ble også med i et program for å lage en ny boligsosial handlingsplan (kommunen hadde en fra 2002), som ble gjennomført av Møreforskning med kompetansetilskudd fra Husbanken. Fem trøndelagskommuner deltok også i programmet.

Molde kommune innlemmet den boligsosiale handlingsplanen i en delplan til kommuneplanens samfunnsdel. En ny plan ble vedtatt i 2011. Møreforskning fulgte opp kommunen i implementeringsfasen. Som følge av arbeidet med ny boligsosial plan deltok ni ansatte i kommunen i et årsstudium om boligsosialt arbeid i 2009. Husbanken finansierte sju av plassene.

Molde ble i 2013 en *programkommune* i Husbankens boligsosiale program. Overgangen oppfattes som en forlengelse av samarbeidet som ble startet i 2009.

Innhold – delprosjekter – tiltak

I Molde kommune er det rådmannen som er programeier, mens kommunalsjefen for plan og utvikling er programansvarlig med programleder under seg. Programleder har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av programarbeidet. I dette ligger «pådriver»-rollen, både oppover og nedover i organisasjonen.

Det er opprettet et ressursteam bestående av fire ansatte fra ulike sektorer i kommunen. Ressursteamet bistår programlederen i den praktiske gjennomføringen av programarbeidet og er samtidig rådgivende organ før nødvendige avgjørelser tas og tiltak iverksettes. Styringsgruppa for programmet er kommunens plan- og utviklingsstyre, som det rapporteres til med jevne mellomrom. Kommunen har to samarbeidsmøter årlig der de rapporterer til Husbanken. Kommuneledelsen deltar i møtene. Kommunen deltar også i programsamlinger i regi av Husbanken og i arbeidet med å spre erfaringer til mindre kommuner i regionen.

I programplanen for 2013–2016 er det satt mål om blant annet bosetting av vanskeligstilte grupper, framskaffelse av flere kommunale boliger og økt og riktig bruk av Husbankens tilskuddsordninger.

Etter at kommunen ble en programkommune, har de per dags dato fått kompetansemidler til fire prosjekter fra Husbanken: boetablering av ungdom, utvikling av samarbeid med private utbyggere, generell gjennomføring av programarbeidet og konseptutredning av en nyinnkjøpt eiendom som skal utvikles. (Tidligere har kommunen blant annet hatt et prosjekt der tre innsatte skulle planlegge, bygge og flytte inn i egen bolig.) Alle prosjekter skal forankres i den administrative kommuneledelsen.

Molde har også fått kompetansetilskudd til programlederfunksjon, deltakelse på programledersamlinger, programkommunesamlinger og studietur samt til fagdag.

Boetablering av ungdom: «På egne ben i Molde og omegn»: Husbanken og Bufetat inviterte i 2011 Molde kommune til å søke om kompetansemidler for å forbedre arbeidet med boetablering av barnevernsungdommer som har vært i institusjon eller

tunge kommunale tiltak. Fra høsten 2014 går satsingen over i en driftsfase der det skal etableres en losordning for marginalisert ungdom med sammensatte behov ved hjelp av kompetansemidler fra Husbanken.

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Kommunen er svært fornøyd med samarbeidet med Husbanken – både før og etter at de ble programkommune. Informantene opplever imidlertid at samarbeidet har blitt tettere, mer systematisert og forpliktende etter hvert som samarbeidet med Husbanken har blitt mer og mer formalisert. Å ha en fast kontaktperson i kommunen oppleves som positivt, og programleder har fått god veiledning av Husbanken. I tillegg er ledelsen i Husbanken mer til stede enn tidligere, noe som også anses som bra.

Ansatte i kommunen mener at samlingene i regi av Husbanken er svært nyttige og en viktig arena for kontakt mellom kommuner. Spesielt blir det trukket fram som positivt at det er satt av tid til å presentere gode eksempler på kommunale prosjekter og tiltak.

Informantene etterlyser imidlertid at Husbanken tar en mer koordinerende rolle når det kommer til prosjektmidler fra ulike etater (som IMDI, Helsedirektoratet, UDI, Bufetat, NAV, kriminalomsorgen).

Kommunens vurderinger av måloppnåelse og effekter

En av de største gevinstene av samarbeidet med Husbanken opplever informantene at er holdningsendringer i kommunen når det gjelder prioritering av boligsosialt arbeid. Det har blitt en bredere forankring med vekt på å få med alle avdelinger og ha et felles perspektiv. Ulike aktører/avdelinger inviteres med i prosessene og får komme med innspill. Det arbeides mer helhetlig med større vekt på å se ting i sammenheng og å vurdere den samlede boligsosiale ressursbruken i kommunen.

Et viktig suksesskriterium for å få til dette har vært forankring i toppledelsen i kommunen.

Programleder har også hatt en viktig rolle som koordinator for arbeidet og har sørget for at det boligsosiale arbeidet har blitt skriftliggjort og inngår i rutiner. Programleder har vært en stor pådriver for å gjøre den administrative ledelsen mer bevisst på viktigheten av det boligsosiale arbeidet.

Kommunen mener at de har fått mye igjen for midlene, og at utnyttningen av midlene har blitt bedre og bedre.

Samarbeidet med Husbanken oppfattes som uunnværlig for kommunen. Husbanken har tatt initiativ til utvikling av boligsosial handlingsplan, bidratt med faglig kompetanse, skapt arenaer for læring, vært en pådriver for forankring hos toppledelsen og bidratt økonomisk til prosjekter.

Den største utfordringen kommunen ser framover, er å få gjennomført alt som er planlagt i programarbeidet. Husbanken bidrar kontinuerlig i dette arbeidet med kom-

petansmidler, jevnlig kontakt og veiledning. Kommunen ønsker et videre samarbeid med Husbanken.

Region vest

Husbanken Region vest hadde fra 2009 til 2012 en Handlingsplan for kommunesatsing. Fra 1. januar 2013 arbeider de med et program kalt Boligsosialt velferdsprogram.

Deltakere i den første perioden med kommunesatsing (fra 2009 til 2012) var Karmøy, Stavanger, Os, Stord, Lindås, Askøy, Haugesund, Odda, Fjell, Sandnes, Sola og Flora.

Deltakere i boligsosialt velferdsprogram (fra januar 2013) er: Flora, Bergen, Fjell, Haugesund, Stavanger. Fra januar 2014 i tillegg Førde, Stord, Voss, Karmøy, Eigersund og Sandnes. Fra august 2014 er i tillegg Askøy med.

I den første perioden av kommunesatsingen hadde Region vest operasjonalisert kommunesatsingen i en «Handlingsplan for kommunesatsing» (Husbanken vest, Bergen 30.4.2009). Kommunene ble inndelt i tre nivåer. Nivå 1 er kommuner med store utfordringer der Husbanken skal bruke alle tilgjengelige virkemidler. Dette anslås til å være om lag tolv kommuner. Nivå 2 er kommuner med middels utfordringer, som anslås til 35 kommuner, og til sist har vi nivå 3 med kommuner med små utfordringer, som estimeres å være cirka 40 kommuner. I handlingsplanen konkretiseres det hvordan Husbanken vest skal jobbe planmessig overfor de ni kommunene med de største boligsosiale utfordringene for å dyktiggjøre dem slik at de greier å gjennomføre en målrettet og lokalt forankret boligsosial politikk. Dette gjelder kommunene på nivå 1. Handlingsplanen bygget på erfaringer fra tidligere satsinger som Prosjekt bostedsløse og På vei til egen bolig samt på styringssignalene for kommunesatsingen i Husbankens styringsdokument for 2009. Et moment som framheves, er behovet for å ha et nært forhold til andre aktører innen det velferdspolitiske feltet for å oppnå resultater i det boligsosiale arbeidet. Statlige aktører som NAV, IMDi, Fylkesmannen og kriminalomsorgen nevnes eksplisitt. Tre konkrete mål i planen framheves: framskaffelse av 611 kommunalt disponerte boliger, økt bruk av bostøtte og startlån.

I dokumentet skriver Region vest at tidligere erfaringer har vist at følgende suksessfaktorer må bygges videre på for å oppnå resultater: utgangspunkt i lokale utfordringer, god politisk og administrativ forankring, felles oppfatninger av utfordringer på tvers av sektorer, synliggjøre økonomisk gevinst i kommuneøkonomien, se virkemidlene i sammenheng, ta utgangspunkt i individuelle behov, langsiktige perspektiv for å få forutsigbarhet samt å utvikle læringsarenaer og læringsprosesser.

I denne første fasen av kommunesatsingen i vest var hovedmål å styrke Husbanken Region vest sitt arbeid overfor kommunesektoren, slik at flere vanskeligstilte kunne

få hjelp på boligmarkedet. Kommunene skulle møtes med en helhetlig og bred faglig forankring. Det skulle særlig arbeides for å få med politiske og administrative beslutningstakere og tydeliggjøres at hovedansvar for utfordringene ligger i kommunene, og at utfordringer må løses lokalt. For å nå hovedmålet skulle Region vest tilrettelegge for at kommunene kan jobbe for å få til helhetlig boligsosial samhandling og hensiktsmessig organisering.

Det ble inngått samarbeidsavtaler med nivå 1-kommunene. Disse samarbeidsavtalene ble forutsatt behandlet i kommunestyret.

Region vest sin Boligportal ble utviklet videre sammen med kommunene, og denne ble benyttet aktivt til å fremme hensiktsmessig organisering, beste praksis, kunnskaps- og erfaringsformidling.

Det ble lagt opp til konferanser, seminarer, fagdager og møter for å informere om hensiktsmessig organisering og en helhetlig bruk av Husbankens samlede virkemidler. I tillegg var det personlig oppfølging av nivå 1-kommunene.

Hele kommunesatsingen hadde tydelige resultatmål, blant annet å framskaffe elleve flere kommunalt disponerte utleieboliger i 2009. I tillegg skulle bruk av startlån øke med minst 20 prosent i 2009. Videre skulle tallet på mottakere av bostøtte øke med minst 50 prosent i løpet av året. Et annet resultatmål var at minst ti kommuner i regionen skulle være involvert i prosjekter for framskaffing av boliger til psykisk syke, rusmisbrukere eller mennesker som blir løslatt fra fengsel.

Utvelgelsen av kommuner ble foretatt basert på SSBs levekårsindeks og kjennskap til kommunene. Hovedprioriteten den første perioden var de største bykommunene. Men for eksempel Flora ble tatt inn i nivå 1 fordi de kom dårlig ut på levekårsindeksen og er en av to bykommuner i Sogn og Fjordane. Odda ble også tatt inn i nivå 1 selv om kommunen er liten, fordi kommunen kom svært dårlig ut på levekårsindeksen og hadde store boligsosiale utfordringer. I perioden 2009–2010 ble det inngått samarbeidsavtaler med tolv kommuner, i tillegg til med Bergen. Avtalene var treårige. I forkant av inngåelsen av samarbeidsavtalene ble det holdt møter mellom ledelsen ved regionkontor og ledelsen i kommunene om satsingsområder, tiltak og målsettinger.

Erfaringene fra den første delen av kommunesatsingen var at den ga resultater i noen kommuner, men ikke i andre. Informantene i Region vest sier at satsingen var inspirert av Region øst sine boligsosiale utviklingsprogrammer, men den var mindre strukturert, hadde ikke program som metode og heller ikke konkurranse om deltakelse eller egne prosjektledere. Erfaringene var at selv om de inngikk samarbeidsavtaler, var det utfordrende å få til forankringen i kommunene. Disse erfaringene er bakgrunnen for utviklingen av det boligsosiale velferdsprogrammet. I tillegg var det et ønske om å koordinere de statlige aktørene bedre. Flere av kommunene som var med i første fase av kommunesatsingen med samarbeidsavtaler, er i dag tatt opp som deltakere i Boligsosialt velferdsprogram.

Revidering av kommunesatsingen:

Boligsosialt velferdsprogram fra januar 2013

I Region vest er kommunesatsingen videreutviklet i Boligsosialt velferdsprogram. Fra januar 2013 var fem kommuner tatt opp i programmet og med i utviklingen av boligsosialt velferdsprogram.

Det nye i satsingen er programtilnærmingen. Programmetodikken innebærer en sterkere strukturering av samarbeidet mellom Husbanken og kommunene og en tydeligere presisering av kravene til kommunene. Det skal være konkurranse om hvilke kommuner som skal velges ut til å være programkommuner. Kommuner med store boligsosiale utfordringer inviteres til å søke om deltakelse, de må skrive en søknad, og disse søknadene må så behandles politisk. Dette er et grep for å sikre bredere forankring i kommunen og for at deltakelse ikke bare er forankret i en dialog mellom regiondirektør og rådmann/kommunalsjef.

I tillegg har Boligsosialt velferdsprogram et eget programråd med representanter for de statlige velferdsaktørene i regionen.

Visjon

Alle skal bo trygt og godt. Hovedmål: Flere vanskeligstilte skal bo i stabile og varige boforhold. Delmål er å bidra til: 1) helhetlig planlegging og organisering av bolig og tjenester i kommunene, 2) langsiktig, strategisk planlegging og innretting av kommunenes boligsosiale virksomhet, 3) at det boligsosiale arbeidet inngår som en del av kommunens overordnede planer og budsjetter, 4) helhetlig og samordnet bruk av statlige og kommunale virkemidler, 5) dokumentert kunnskapsgrunnlag til bruk i planlegging og erfaringsoverføring, 6) prosesser der planlegging og gjennomføring av tiltak vurderes jevnlig og justeres ved behov.

Mye av bakgrunnen og forståelsen av hva som er viktig for resultater i det boligsosiale arbeidet, bygger videre på erfaringene fra den første delen av kommunesatsingen.

Innretting

Programperioden er på tre til fem år. Programprosessen er delt i fire faser: søknadsfasen, oppstarts- og planleggingsfasen, gjennomføringsfasen, avslutningsfasen og driftsfasen (videreføring av tiltak i ordinær drift). Samarbeidet følger med andre ord et definert løp. Det er lagt inn at det skal være en programleder i hver kommune, og det første året dekker kompetansemidlene dette fullt ut, og så skjer en gradvis nedtrapping av Husbankens bidrag. Høsten 2013 var det to samlinger for deltakerne med sterk vektlegging av program som metode og hva det innebærer å jobbe i program og ha programlederrolle.

Samordne statlige aktørene

Et spesifikt grep i Region vest er at de har etablert et eget programråd. Hensikten er å bedre koordinere involveringen av de statlige velferdsaktørene i regionen. Programrådet gir råd om hvilke søkerkommuner som bør tas opp, samt at det med utgangspunkt i årsrapporter fra programkommunene uttaler seg om framdriften i programarbeidet. Det gir også råd i tilfelle det oppstår behov for å revidere eller justere programmets mål og strategier.

En samordning av og et samarbeid med de øvrige statlige velferdsaktørene var et moment som ble vektlagt også i den første perioden av kommunesatsingen i vest, mens programrådet bidrar til en tettere koordinering.

Føringer

Husbanken stiller krav om at kommunene som deltar, skal få utført en ekstern foranalyse (finansiert av kompetansemidler fra Husbanken), lage langsiktig programplan, årlige handlingsplaner og rapporteringer. Det skal være en styringsgruppe for satsingen i kommunen, og programeier må være rådmann eller kommunalsjef. I tillegg er det et krav at programleder plasseres sentralt i rådmannens stab eller lignende.

Informantene i Region vest er opptatt av betydningen av organisatorisk plassering av programleder. Noen kommuner hadde plassert programleder i boligavdelingen. Husbanken har da understreket at program som metode innebærer at alle de ulike fagområdene som er involvert i kommunen, skal være med i dette. Dette medfører at programleder må sitte i rådmannens stab, for slik å ha mulighet for å dra de ulike avdelingene med og nå ut til etatene.

I utviklingen av Boligsosialt velferdsprogram har en gått gjennom evalueringene av programmet i Region øst, og det er to erfaringer som framheves. For det første er det behov for forankring i rådmannens stab. For det andre må kommunene klare å omsette planer til aktivitet på individnivå, ikke bare være gode på utarbeidelse av planene. Med utgangspunkt i dette har Boligsosialt velferdsprogram hovedmål på individnivå, men delmål på systemnivå. Hovedmål for velferdsprogrammet befinner seg på individnivå, mens alle delmålene er på systemnivå. Hovedmålet er at alle vanskeligstilte skal ha varige og stabile boforhold.

Utvelgelse/opptak

Kommuner med de største boligsosiale utfordringene inviteres til å søke om deltakelse. Vurderingen er basert på tilgjengelig statistikk og kjennskap til kommunene. Kommunene ble invitert til en søkerkonferanse. I invitasjonen ble det vektlagt at dersom de skal tas opp, så må de ha bred forankring av satsingen i kommunen og et oppriktig ønske om å delta.

Til søknadskonferansen stilte kommunene med mellom fem og åtte personer hver. Et viktig moment for Husbanken vest var at søknaden ikke bare skulle skrives av boligkonsulenten eller en annen saksbehandler, men at det skulle være bred deltakelse i prosessen. Representantene i regionen opplever at presisering av at bred forankring og deltakelse er ønskelig, har hatt effekt. På søkerkonferansen har kommunene stilt med bred representasjon, som med rådmann, ordfører, arealplanlegger, representanter fra bolig, helse og sosial, NAV, flyktningetjenesten med mer.

Husbanken skrev fyldig referat etter søkerkonferansen og ga gjennom dette innspill til kommunene i den videre prosessen. I søknadsskrivningsprosessen har Husbanken arrangert møte med kommunen og gitt bistand i prosessen. Her har de møtt bred representasjon fra kommunene. Erfaringene fra regionen er at de har lyktes bedre enn tidligere med å få personer fra økonomisiden.

Alle kommunene som har vært invitert til å søke, bortsett fra en av dem, har søkt. Noen kommuner har ikke kommet med. To kommuner er svært interessert og har søkt flere ganger, men søknadene har så langt ikke vært vurdert som gode nok, og de har blitt bedt om å jobbe mer med disse. To kommuner ligger tett på å bli tatt opp, de har fått finansiert foranalyse og får være med noen samlinger, men har ikke tilgang til øvrige tilbud.

Finansiering

Om lag 1 million i året. Første året får en cirka 1 million kroner der 250 000 av dem er øremerket foranalyse og resten en programlederstilling. Finansieringen av programlederstillingen trappes ned gradvis, hvor det i år fem er en 50 prosent finansiering av programlederstillingen.

Store deler av kompetansemidlene i den nye programperioden har til nå vært bundet opp i programarbeid. Dette trappes ned nå, og målet er at det da frigjøres flere midler til konkrete tiltak.

Ressurser

Cirka fem årsverk på regionkontoret.

Vurderinger

Programmet er utviklet basert på erfaringer i tidligere arbeid og ved å se hva blant annet Region øst har gjort.

Innføring av eksterne foranalyser vurderes som viktig for kommunene og for forankring av programmet. At en har en ekstern instans til å se kommunene i kortene, får gode tilbakemeldinger fra kommunene. Erfaringen er at det gir gjennomslagskraft

nok til å gripe fatt i de utfordringene det pekes på. Programmet vektlegger forankring i toppledelsen og at forankringen skal være bred, men er kanskje mindre opptatt av forankring i praksisfeltet.

Vektleggingen av et eget programråd er et grep for å få en tettere koordinering av statlige aktører og vurderes som å ha bidratt til større dialog og samarbeid. Samtidig anses det at kommunene ikke merker mye til det statlige samarbeidet ennå. Et eksempel på slik samarbeid er et samarbeid med IMDi om metodebolig for bosetting av unge enslige flyktninger (ikke mindreårige) er et resultat av bedret samarbeid. Det er videre satt i gnan et prosjekt om løslatelse fra fengsel, hvor NAV og Fylkesmannen er med. Programrådet oppleves å påvirke relasjonene mellom de statlige aktørene og sprer dermed kjennskapen til hva som på feltet.

Faglige føringer

Informantene i Region vest mener at det ikke gis noen sterke faglige føringer. At det ikke gis slike føringer, anses som et ledd i en tilnærming hvor det vektlegges at kommunene selv skal ha styringen. På de områdene hvor det er tydelige retningslinjer, blir dette fulgt opp, for eksempel når det gjelder normalisering og integrering. Samtidig er informantene bevisste på at de selv kan være med på å påvirke gjennom å ta opp ulike emner: at kommunikasjon mellom kommuner har betydning, at det sås ideer om hva en bør jobbe med, og hvordan. Regionkontoret har et samarbeid med IMDi som gjør at de har vært med IMDi ut til deres samarbeidskommuner, og det overlapper ofte med Husbankens samarbeidskommuner. Det er gitt kompetansemidler til prosjekt for unge og vanskeligstilte barnefamilier. Hovedtilnærmingen er at kommunen får input gjennom at det skapes faglige samarbeidsarenaer, og dette medfører at problemstillinger kommer på dagsordenen og prosesser iverksettes. Regionkontoret opplever likevel at kommunene ønsker råd om metoder i arbeidet.

Læring og kunnskapsformidling

Kommunene oppfordres til å bidra til læring i andre kommuner, og noen kommuner er veldig aktive. Noen inviterer nabokommuner til konferanser hos dem, mens andre formidler erfaringer i foredrag og lignende. Det foregår også kompetansebyggingsaktivitet utenom programarbeidet, blant annet boligsosiale fagdager sammen med Fylkesmannen, frokostmøter og boligportalen. I tillegg oppfordres programkommunene til å være læringsagenter, og noen av kommunene er veldig aktive i dette arbeidet.

Merverdi for kommunene

Det framheves som en merverdi for kommunene at de får dedikerte personer som jobber med programkommunene. De får egne kontaktpersoner i Husbanken, oppfølging ved behov og tilgang til økonomiske virkemidler.

Nytteverdien av deltakelse vurderes som litt ulik for forskjellige kommuner. Noen programkommuner har hatt oppmerksomhet om tematikken over mange år, særlig de store bykommunene. Mange av de store bykommunene har mye på plass, men har likevel store utfordringer, for eksempel relatert til anskaffelser. Flere informanter spør derfor om de største byene kanskje bare har en marginal effekt av denne typen program. Disse kommunene ville sannsynligvis måttet ha gjort dette arbeidet uansett. De store kommunene har kompetanse, ressurser og kjenner til problemstillingene fra før. Andre kommuner har derimot stor nytte av deltakelse. Dette gjelder helst kommuner som har liten kompetanse og svært lite på plass organisatorisk.

Det sies at det trengs systemer for å vise hvilken økonomisk merverdi en bedre boligsosial organisering og denne typen arbeid i kommunene kan gi. Et eksempel er den økonomiske merverdien av smartere bruk av startlån brukt slik at en person kan flytte ut av kommunal bolig og inn i egen bolig. Effekter av å koble bolig, helse og arbeid er vanskelig å måle, men må anses som å gi store velferdspolitiske gevinster.

Bærekraft

Måten å jobbe med kommunene på vurderes som å skape kompetanse og å bevisstgjøre, og dermed iverksettes prosesser i kommunene. Gjennom programarbeid, forankring og planarbeid øker den kommunale kunnskapen, og mange av tiltakene vil derfor være forankret på en slik måte at de videreføres og er bærekraftige.

Flora

Innledende/bakgrunn

Flora kommune er den minste av de ti kommunene som trekkes fram som case i denne evalueringen, med sine 12 000 innbyggere. Programperioden er fra 2013–2015.

Flora var opprinnelig med i Region vests kommunesatsing fra 2010. Programdeltakelsen i årene før 2010 var i liten grad et tema i intervjuene, aktørene var veldig opptatt av det nåværende programmet.

Bakgrunnen for å ønske et langsiktig samarbeid med Husbanken henger sammen med både tilgangen på boliger og problemer med organiseringen av arbeidet i kommunen. En mente kommunen hadde for få boliger. Arbeidet var organisert slik at det var tre tjenester som tildelte boliger, og de satt med hver sin del av boligmassen. Ønsket

om å jobbe mer helhetlig ble følgelig vektlagt i søknaden, en ønsket å se løsninger i sammenheng.

Informantene beskrev kommunens boligsosiale utfordringer og framhevet følgende hovedtrekk:

- Relativt stor gruppe rusmisbrukere
- Høye boligpriser, presset marked
- Utfordringer med bruken av kommunale boliger, behov for å gå gjennom bolig-massen
- Mangel på kommunale boliger? Her er det ulike syn blant informantene. Noen mener dette er hovedproblemet, andre mener det er nok boliger, men at bruken/organiseringen ikke er god nok.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Deltakelsen i programmet er bestemt i et vedtak i kommunestyret november 2012. Programavtalen ble vedtatt november 2013. Rådmannen er programansvarlig. På rådmannens vegne er kommunalsjef for helse og omsorg programansvarlig. Det ble opprettet en styringsgruppe bestående av ordfører (leder), rådmann, kommunalsjef økonomi, leder for Helse- og sosialutvalg samt folkevalgt representant. I tillegg hadde en en programgruppe med ti–elleve medlemmer.¹⁷

Foranalyse ble gjennomført høsten 2013 av NIBR, den var ferdig desember 2013.

En programleder ansatt i september 2013 driver programdeltakelsen i kommunen. Programlederen har operativt ansvar for gjennomføringen av programmet. Vedkom-mende rapporterer direkte til rådmannen, men er ansatt i Flora Bygg og Eiendom.

Arbeidet er forankring i planverk og organisasjon på følgende måte:

- Budsjett og handlingsprogram 2013–2016
- Kommunedelplan for Flora kommune (samfunnsdelen)
- Helse-, sosial- og omsorgsplan 2013–2016
- Bustadsosial handlingsplan 2005–2010

¹⁷ Medlemmer programgruppa: Rådmannen leiar av programgruppa og i rådmannens stad Kommunalsjef for Omsorg/Helse/Barn og Unge/NAV. Øvrige deltakarar:

• NAV – leiar for NAV Flora Plan og Samfunnsavdeling – medarbeider

• Flora Bygg og Eigedom – avdelingsleiar for Bustadavdeling

• Omsorg – tenesteleiar

• Helse – Fysio- og ergoterapiavdeling bustadrettleiar

• Tiltaksteneste – tenesteleiar

• Informasjon- og serviceavdeling – rådgivar

• KF Innvandrersenter, rettleiar

• Kvalitet og utviklingsavdeling, omsorgsfageleg rådgivar og leiar for Koordinerande eining

Oppmerksomheten har vært rettet mot linjeprosjekter. Kommunen har fire konkrete prosjekter:

1. Gjennomgang omdisponering av boligmasse. Øke utnyttelse av eksisterende boligmasse, frigjøre boliger, utviklingsplan, leie-til-eie-prosjekt.
2. Botrening, boskole. Et treårig prosjekt som inkluderer boligsosial vaktmester. Metode for individuell botrening og gruppetrening.
3. «Ung start i Flora». Et treårig forebyggende prosjekt. Rettet mot unge med sammensatte problemer.
4. Revisjon av retningslinjer for bruk av startlån og andre økonomiske virkemidler.

Disse er alle i startfasen, lite konkrete effekter ennå.

Tilbud fra og samarbeid med Husbanken

Kommunen har faste kontaktpersoner i Husbanken og har vært fornøyd med kontakten med disse. Kommunen opplever at Husbanken har satt tydelige mål og delmål for programmet, og at disse var sammenfallende med kommunens mål for deltakelse.

Det har vært noe deltakelse på kurs og samlinger, men det er mest programlederen i kommunen som har deltatt, i mindre grad tjenesteledere og andre ansatte. Dette ønsker kommunen å forbedre seg på senere for å spre mer kompetanse ut i organisasjonen.

Husbanken har vært viktig som «sparringspartner», både med tanke på metode og i diskusjoner om erfaringer. Informantene mener Husbanken gjør en god jobb med å tilgjengeliggjøre eksempler og erfaringer fra andre kommuner.

Det kom fram en del kritikk rettet mot Husbanken i intervjuene. Hovedpunktene var:

- Rapporteringene til Husbanken er for omfattende. Bli «side opp og side ned» med tekst, og det etterlyses mer forståelse for hvor mye jobb det har vært med rapporteringene.
- For lite forutsigbarhet når det gjelder økonomien. Burde vært en pott eller lignende som fulgte med programdeltakelsen, ikke at en må søke om midler som en aldri helt vet om en får (eller hvor mye en får). Manglende forutsigbarhet gjør det vanskelig å få igangsatt aktiviteter og forsinker utviklingsarbeid. Det kunne vært et større trykk – mer aktivitet med mer forutsigbarhet.
- Fristen for å søke midler som kompetansetilskudd er i mars hvert år, tildeling i mai. Dette passer dårlig med kommunens årshjul og planlegging. Det er også problematisk å rekke søknadsfristen det første året. Det burde heller ha vært to frister per år.
- At Husbanken ved tildeling av tilskudd overkjørte kommunens prioriteringer når det gjaldt hvilke prosjekter en ønsket å satse på, var uheldig. Husbanken prioriterte et annet prosjekt enn det kommunen selv ønsket, og en opplevde ikke at kommu-

nens behov var førende. Det kan dermed diskuteres om Husbanken har tatt en for aktiv utviklingsrolle her.

Kommunens vurdering av måloppnåelse og effekter

Kommunen må sies å være i en tidlig fase, preget av å være i oppstarten av prosjekter og av at ting er underveis. Informantene påpekte noen positive effekter som har gjort seg gjeldende:

- Endret organisering
- Bedre kontakt mellom aktørene i kommunen
- Større oppmerksomhet på tettere oppfølging
- Bedre kompetanse, større bevissthet om boligsosiale problemstillinger

Noen sentrale aktører mente en er for lite opptatt av anskaffelse av nye boliger i programmet. En informant mente i motsetning til dette at det var nok boliger i kommunen, og at utfordringen lå i å bruke disse bedre (organisering, rutiner, arbeid med tildeling av boliger). Deltakelse i programmet har gitt rom for å konsentrere seg om det boligsosiale. Noen informanter mente imidlertid at det ble litt mye «plansjer og ord» og «mye papir». Programmet kan framstå noe stort og abstrakt, at det har blitt noe vidt. Det har vært mye diskusjoner om hva programarbeidet skulle innebære, siden dette var nytt for kommunen.

På spørsmålet om bærekraften i de tiltakene som er iverksatt, og planene som er lagt, ble det svart at en først og fremst har arbeidet med linjeprojekter, ikke frittstående prosjekter. Dette skal sikre bærekraft også når programperioden er over. Det har vært viktig å sikre eierskap og forankring både på strategisk nivå og i tjenestene.

Bergen

Innledning/bakgrunn

Bergen kommune er Norges nest største by og har et innbyggertall på nær 272 000. Kommunen har forsøkt å bote på bostedsløshet og drevet med boligsosialt arbeid for vanskeligstilte i mange år. De har hatt prosjekt som går helt tilbake til den første satsingen som var «Prosjekt bostedsløse». Det er mye boligsosial kompetanse i kommunen.

Bergen har store utfordringer fordi byen har et omfattende rusmiljø og samtidig et press i boligmarkedet. Informantene beskriver at de tidligere hadde et godt og nært samarbeid med Husbanken, blant annet peker de på at kommunen før hadde en samarbeidsavtale.

Det har vært tatt flere grep for en mer samordnet tilnærming til vanskeligstilte på boligmarkedet allerede for kommunen kom med i satsingen. I 2011 fikk kommunen er egen byrådsavdeling som omfatter sosial, bolig og områdesatsing. Dermed er Bolig-

etaten, BBB, Etat for psykisk helse og rustjenester, sosiale tjenester, Grønn etat samt områdesatsingen samlet.

Det er flere satsinger på området. For det første har Bergen et boligprogram. Det er vedtatt å etablere 400 nye boliger for å redusere antallet bostedsløse. Flere boliger, tilrettelagt botilbud og oppfølgingstjenester er viktige tiltak for å motvirke bostedsløshet og åpne russcener.

Det er dessuten en rekke tiltak som var planlagt før kommunen søkte opptak i velferdsprogrammet. Vedtaket bystyre fattet om å søke opptak i boligsosialt velferdsprogram, skjedde i november 2011.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Det ble satt opp følgende delmål og prioriteringer for arbeidet:

- Helhetlig planlegging og organisering
- Oppfølgingstjenester
- Områdesatsing
- Øvrige boligsosiale velferdstiltak

Avtalen Bergen kommune inngikk med Husbanken, var ikke noen programavtale, men en satset på høy kvalitet i innholdet. Det ble ansatt en programleder, men vedkommende jobbet mer med kommunens boligmelding.

En konflikt med Husbanken førte til trenering av avtalesigneringen. Informantene sier også at det har vært lite direkte involvering fra Husbankens side, samarbeidet har skjedd ved felles møter og dialog. Prosjektene har bestått i blant annet flere kompetanseutviklingsprosjekter – disse har fått midler i hele perioden.

Det har vært høy aktivitet hele perioden. Situasjonen ble vurdert slik at det ikke var behov for en generell foranalyse. Den foranalysen som ble foretatt, var målrettet mot situasjonen for bostedsløse.

Det er behov i kommunen for mer fleksibel bruk av tilskuddsmidler til utleieboliger samt innretting av startlån.

Blant aktivitetene kan nevnes:

- Housing First
- leie til eie
- kartlegging av situasjonen for barnefamilier i kommunale gårder

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Kommunen har hatt en konflikt med Husbanken på grunn av bankens føringer om normalisering og integrering knyttet til tilskudd til utleieboliger. Signering av avtale om boligsosialt velferdsprogram ble derfor utsatt. Kommunen søkte om opptak i oktober

2012, og det var utarbeidet avtale for perioden 2013 til 2018. Programavtalen ble først signert i mai 2014.

Kommunens vurderinger av måloppnåelse og effekter

Kommunens informanter ser positivt på kompetansemidler, men påpeker samtidig at de må anses som å ha marginal betydning. Kommunen har mye kompetanse selv og oppfatter seg mer som en bidragsyter overfor andre kommuner.

Programleder opplever at de drar nytte av nettverk og samlinger med andre. Kommunen hadde en samarbeidsavtale fra før, og da de søkte om opptak i Boligsosialt velferdsprogram, var organiseringen av arbeidet allerede på plass, og det var mange prosjekter som var i gang (eksempelvis var Fra leie til eie nesten ferdig). Informantene mente derfor at deltakelsen i programmet hadde få direkte implikasjoner.

Kompetansemidlene ser til å ha bidratt til aktivitet, for eksempel foranalysen, Housing First, leie til eie og kartlegging av situasjonen for barnefamilier i kommunale gårder. Informantene mener imidlertid at utover dette hadde de lite ytterligere kompetansebehov i kommunen. Den generelle jobbingen med boligsosiale tiltak ville de måtte ha gjort uansett, og det er således vanskelig å spore noe merverdi fra programdeltakelsen.

Region sør

Husbanken Region sør sin kommunesatsing er i form av Boligsosialt utviklingsprogram. I programkommunene er dette ofte omtalt som BASIS. Kommunesatsingen i Region sør startet så vidt opp i 2009, hvor Arendal kom inn, men programmet i Region sør var for alvor i gang fra 2010.

Per juni 2014 er det med elleve kommuner: Drammen, Arendal, Larvik, Sandefjord, Porsgrunn, Skien, Holmestrand, Nedre Eiker, Mandal, Kristiansand og Tønsberg. Tønsberg kom inn i programmet i 2014.

Samarbeidsperioden er på tre til fem år. Siste kommune som ble tatt opp i 2014, Tønsberg, har en avtale om tre år + ett års mulig forlengelse. Regionkontoret er opptatt av at å ha lange perspektiver ikke må hemme aktiviteten og bli en sovepute.

Bakgrunn/begrunnelse

I Husbanken sør var det en økende erkjennelse av at en må jobbe mer helhetlig og langsiktig. En av informantene i regionen beskrev en form for prosjekttrøtthet, og mente at dette medførte behov for å få til en mer helhetlig og langsiktig tilnærming i arbeidet med kommunene. Bestillingen eller oppdraget til Husbanken var å prioritere kommunene som hadde de største utfordringene.

Målsettinger

Informantene på regionkontoret henviser til målsettingene som satsingen er gitt i styringsbrevet: økt bosetting av vanskeligstilte og en visjon om at alle skal bo trygt og godt. Det er satt opp tre delmål: å forebygge bostedsløshet, økt boligsosial kompetanse og aktivitet. Målene beskrives som svært overordnede og åpner for store muligheter for kommunene til å tilpasse sine aktiviteter innenfor dette.

Tiltak og resultatmål utformes altså i kommunene, men innenfor de tre områdene. En av informantene sier: «Det meste kan jo tilpasses innenfor de tre målene. Vi har akseptert det meste.»

Utvikling

Regionen opplever at de er blitt noe tydeligere i kommunikasjonen til kommunene, men presiserer at det er viktig med lokal tilpasning.

Innretting

Det boligsosiale utviklingsprogrammet i Region sør er inspirert av Region øst, men mindre opptatt av program som metode og mer opptatt av å komme tidlig i gang med aktiviteter som gir resultater for praksisfeltet.

I programbeskrivelsen for Region sør skisseres et eksempel på en rammemodell for boligsosiale utviklingsprogram som kommunen kan følge. Denne rammemodellen har fire faser: en forberedende fase på inntil tre måneder, en program- og planfase på inntil seks måneder, en gjennomføringsfase på inntil tre år og en utfasingsfase på mellom ett og to år. Det presiseres at kommunene står fritt til å organisere prosessene i egen kommune på den måten de selv finner det formålstjenlig, men at det kan være naturlig å ha med disse fasene i arbeidet.

Region sør har programledere i kommunene. Dette er ikke formulert som et krav til kommunene, men de fleste kommunene har valgt dette likevel. Kommunene har i oppgave å utarbeide en handlingsplan inndelt i fokusområder.

I samarbeidsavtalen med kommunen står det at kommunen forplikter seg til å arbeide helhetlig innen det boligsosiale området. Det skal utarbeides handlingsplan for perioden. Handlingsplanen for BASIS kobles til øvrig planverk – kommuneplan og økonomiplan. Det forutsettes politisk behandling. Husbankens programbeskrivelse av Boligsosialt utviklingsprogram skal være retningsgivende for kommunens utarbeidelse av handlingsplan (Region sør sin beskrivelse). Det søkes om tilskudd årlig, og søknaden skal inneholde en oversikt over aktiviteter i samsvar med handlingsplanen. Kommunen er forpliktet til å delta på læringstiltak, forplikter seg til løpende å formidle erfaringer og resultater internt, til andre kommuner og etablerte arenaer.

Utvelgelse

I begynnelsen var utvelgelsen av aktuelle kommuner basert på Husbankens boligsosiale indikatorer, levekårsindeks, sosialhjelpsstatus med mer i tillegg til ut fra kjennskap til kommunene. Ledelsen ved regionkontoret var ute og presenterte det boligsosiale utviklingsprogrammet for relevante kommuner og møtte ledelse og administrasjon i kommunene. Etter disse møtene valgte kommunene om de ville delta og starte en søkeprosess.

Siste invitasjon til å søke om deltakelse i programmet var basert på Husbankens segmenteringsmodell- Alle kommunene i satsingen tilhører segment to, og ble valgt ut på bakgrunn av ulike boligsosiale indikatorer, levekårsindikatorer og lokalkunnskap. At Husbanken har kjennskap til kommunene, er fortsatt viktig for invitasjon til deltakelse. Det finnes for eksempel kommuner i segment to som har mange sosialhjelpsmottakere, men som ikke har store boligsosiale utfordringer.

Informantene i Husbanken opplever ikke at det er et press fra kommuner som ikke er invitert med, om å komme inn. En kommune har ønsket å være med, men er ikke vurdert som aktuell. Denne kommunen har fått kompetansemidler til å utarbeide en boligsosial handlingsplan i stedet.

Søknadsprosess

Kommunene inviteres inn, men da til å skrive en søknad om å få delta. Husbanken er med i en dialog med kommunene i søknadsprosessen om hva som bør være fokusområder og innretting.

Formalisering av samarbeid

Det inngås en samarbeidsavtale hvor premissene for samarbeidet klarlegges både for Husbanken og kommunen. Det skal oppnevnes en styringsgruppe i kommunen, være en handlingsplan, føres et eget budsjett, og rapporteres to ganger i året.

Innhold i kommunesatsingen

Kommunene får tilbud om oppfølging og jevnlig møter, en egen kontaktperson og en back up ved regionkontoret, programledersamlinger, prosjektlederoppplæring av programlederne, erfaringskonferanser. Det er et møte med ledelsen i kommunene og lederen av styringsgruppa en gang i året.

Husbanken deltar på referansegrupper og styringsgruppemøter om kommunene ønsker det.

Foranalyse/analysegrunnlag

I starten var det ikke eksterne foranalyser i Region sør, men det er tatt inn som en del av programmet nå. Tidligere laget Husbanken egne analyser for kommunene samt at kommunene selv gjorde en analyse. Dette var utgangspunkt for det videre arbeidet. Årsaken til at det ble laget eksterne foranalyser, er ønsket om å ha et godt utgangspunkt for videre arbeid og en ekstern vurdering av situasjonen i kommunen. De kommunene som er tatt opp de siste årene, skal ha det. Noen har ikke ønsket en ekstern foranalyse. Mandal kommune avviste dette kravet og ønsket ikke ekstern foranalyse. De hadde nylig hatt en egen gjennomgang og analyse og mente dette ga dem den informasjonen de hadde behov for for å kunne jobbe videre. Mandal fikk unntak fra kravet om ekstern foranalyse.

Tilnærming

Programarbeidet er basert på stor grad av lokal tilpasning, Husbanken er på tilbudssiden. Husbanken er opptatt av lokal tilpasning og respekt for kommunenes prioriteringer. Det er sterk vektlegging av at dette er deres program.

Det har vært ei utvikling hvor det er tatt noen grep for å jobbe litt mer målrettet og noe mer systematisk med rapporteringen. Det er lagt inn en ekstern foranalyse for å ha et nullpunkt.

En informant omtaler forholdet til kommunene slik:

«Vi har et forhold til kommuner som er veldig på servicesiden. Bli med på deres initiativ. Frihet til å jobbe lokalt, ut fra deres ønsker. Det er verdifullt for kommunene.»

Ressurser

Det finnes ingen direkte oversikt over hvor mange ansatte (årsverk) som er involvert i satsingen på regionkontoret, det er mellom fire og seks personer som jobber mer eller mindre med dette. En person er hovedansvarlig for å holde trådene samlet, sørge for gjennomføring av programmet i regionen. Kompetansetilskudd til kommunene er på opptil 1,5 millioner i året. De fleste ligger på cirka 1 million.

Type rapportering

Regionen har laget et eget rapporteringsskjema. Dette inneholder et kort resymé av bakgrunnen for at kommunen har valgt å gå inn i programarbeidet, utfordringene i kommunen, hovedinnretningen av aktivitetene, rapportering av aktiviteter innenfor de områdene som er prioritert. Rapportskjemaet inneholder en tabell med avkrysning for hvilke aktører som er involvert i arbeidet lokalt. Det skal også rapporteres

om ressursbruk, og det er et eget punkt om brukervedvirkning. I tillegg er det en forespørsel om suksesshistorier på slutten av skjemaet.

Samarbeid – fora med andre statlige aktører

Husbanken samarbeider med Fylkesmannen i de tre fylkene som er med i regionen og arrangerer felles samlinger. Det er også en samarbeidsavtale med IMDi, og de inviteres på programsamlinger.

Føringer overfor kommunene

Regionkontoret har ikke gitt sterke føringer når det gjelder prioritering av enkeltgrupper. Informantene i regionen er opptatt av at dette nettopp ikke er en målgruppesatsing, men at det skal representere helhetlig arbeid for vanskeligstilte på boligmarkedet. En del kommuner har flyktninger som fokusområde, men dette er ikke noe som er spesielt stimulert til fra Husbanken. Tiltærmingen er at flyktninger er en del av de vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet generelt. Hvis en skal ha et helhetsperspektiv på kommunen, er det et poeng ikke bare å være opptatt av enkeltgrupperinger som rusmisbrukere, flyktninger osv. De øvrige velferdsaktørene på statlig hold oppfordres også til å tenke mer i en kommunal helhet.

Innenfor et langsiktig samarbeid er det vanskelig å forholde seg til styringsbrev hvor ulike målgrupper skal prioriteres. Hvis Husbanken året etter at planene ble lagt, sier til kommunene at de nå skal prioritere unge, at de nå skal prioritere flyktninger eller nå skal prioritere barnefamilier, gjør det arbeidet utfordrende for kommunene.

Oppfatningen blant informantene i regionen er at det er vanskelig å legge sterke føringer for hvordan kommunene skal jobbe. De mener at det er lite vitenskapelig belegg for å si at noe er mer riktig enn annet. De må også ha respekt for at en del kommunale beslutninger også vil være politiske. Samtidig er informantene opptatt av å stille krav til aktivitet, og de etterlyser handling når det er behov for det. Det er ikke nok med planer og forslag til tiltak, de må også iverksettes. En av informantene i regionen sier: «Ingen vanskeligstilte som får det bedre av at det står fine ord om boligsosialt arbeid, integrering i dokumenter. Må være handling.»

Det stilles også krav til forankring i toppen. Det er ikke nok å bare ha prosjekter og tiltak. Dersom en er del av programmet, så må det være godt forankret i toppen i kommunen. En kommune i regionen har hatt en restart av hele programmet, blant annet for å sikre ny forankring i politisk og administrativ ledelse i kommunen.

Det kan være vanskelig å stille krav til handling fordi dette er program som skal virke langsiktig. Kommunene kan legge opp prosessen og bestemme når de skal jobbe med hva. Noen kommuner har brukt lang tid på de innledende fasene og mye tid på planlegging. I disse kommunene skjer ting i form av framleggelse av kommunestyre-

saker osv., men ingen reell iverksetting av konkrete tiltak. Husbanken har da grepet inn og etterlyst handling. I et tilfelle er det gitt klare meldinger i flere tildelingsbrev til kommunen om at det ikke er tilstrekkelig med bare planlegging, det må skje noe. Dette ga resultater.

Regionkontoret legger også sterke føringer på hvordan tildelingen av midler til større prosjekter skal innrettes. Husbanken er en kritisk samarbeidspartner. Målene er veldig overordnede. Dette gjør det også vanskelig å gi føringer til kommunene om konkret innhold, men føringene gis gjennom å ta opp temaer, rett og slett snakke om ting. Husbanken har promotert Housing First i regionen.

Boligsosiale (økonomiske) virkemidler i satsingen

Boligsosiale (økonomiske) virkemidler er et tema som er tatt opp og integrert i arbeidet. Husbanken oppfordret til bruk av startlån i leie-til-eie-prosjektene. Dette ga utfordringer når det ble gjort innskrenkninger i startlånordningen i 2013, og flere kommuner fikk problemer.

Suksesskriterier

Det viktigste suksesskriteriet er knyttet til mulighet for å bruke tid, jobbe planmessig og helhetlig. Tidligere var samarbeidet avgrenset til enkeltprosjekter og til enkeltområder. Viktige stikkord er langvarighet, langsiktighet, det å jobbe tett på og forankring i politisk og administrativ ledelse. Husbanken skal være på tilbudssiden, ikke komme med pekefingeren. Kommunene skal selv definere hva utfordringene og løsningene er.

Effekter

Effektene oppleves som vanskelig å måle. Hvordan måler en for eksempel økt kunnskap om boligsosialt arbeid? Konkret er det mulig å se at mange har kjøpt egen bolig, at leie til eie gir håndfaste resultater i programkommunene. Det er også blitt flere boliger til vanskeligstilte.

Informantene sier at det nå er mer oppmerksomhet i kommunene om egnede boliger. Flere kommuner har gjort en systematisk gjennomgang av boligmassen. Det er blitt mer samordnede tildelinger av bolig, og systemet er mer innrettet på helhetlige løsninger for brukeren. Flere enn tidligere får mer egnede boliger.

Tilbakemeldinger viser at kommuner setter av investeringsmidler for utleieboliger, men informanter påpeker at det kan være et problem at boligperspektivet kan forsvinne i planlegging og organisering. Boligframskaffelse er viktig. I intervju med regionrepresentanter er det enkelte som tar til orde for at det er behov for romslige og bedre virkemidler og å kunne stimulere til etablering.

Bærekraft

Regionkontoret observerer at tiltak og prosjekter går over i den vanlige driften. Et eksempel er leie til eie. Kommunene legger tiltaket inn i drift for videreføring. De opplever at kommunene er opptatt av videreføring av prosjektene.

Det er en utfordring for bærekraften at personer slutter og forsvinner ut av systemet, og at politikere skiftes ut. Kommunenes økonomiske situasjon utfordrer også bærekraften. Prioriteringene utfordres når kommunene har stort merforbruk, og det gis instruksjoner om innsparing.

I mange kommuner er en svært bevisst på hvordan en skal jobbe videre, og kompetansen har økt. Dette anser informantene vil gi et bedre grunnlag for bærekraft.

Merverdi

Økt boligsosial kompetanse beskrives som en merverdi i kommunene. Informantene i regionen viser til at kompetansetilskuddet ble brukt også før, men det er en mer målrettet bruk nå, og de mener at en dermed får mer for pengene. Bruken er nå mer målrettet og satt i system.

Erfaringer i prosessen

Informantene mener at eksterne foranalyser innebærer at utfordringene i kommunen blir sett utenfra, noe som er bra for kommunen. Alle deltakerkommunene er nå forpliktet til å gjennomføre slike foranalyser.

Det er utarbeidet rapporteringsmaler, felles maler som gir muligheter for å sammenligne kommuner imellom i regionen.

Regionkontoret erfarer at de kan kommunisere tydeligere til kommunene, det gjelder særlig om innretting og prioriteringer. Samtidig bør en være fleksibel. Regionkontoret opplever at dette krever tydeligere føringer ovenfra.

Det refereres i intervjugruppa til «EnHusbank», og det er en erkjennelse også på regionnivå om at det er behov for mer felles struktur. Eksempler som nevnes, er felles opplæring i programarbeid, erfaringsutveksling og rapportering.

En av informantene tar opp behovet for mer konkrete målsettinger – for eksempel om å etablere et definert antall flere boliger, oppfølging for de verst stilte når det gjelder rus/psykiatri. Det trengs også konkrete målsettinger om bostedsløse.

Vurderinger av satsingen

I intervjugruppa tas det opp av særlig en av informantene at en kunne ønsket mer vekt på boligframskaffelse og en ekstra satsing for de mest vanskeligstilte. Dette er et ønske som innebærer en sterkere forpliktelse til å hjelpe de «verste» 2000–3000, og er ikke bare et spørsmål om kompetanse, men også om penger.

Mandal

Innledende/bakgrunn

Mandal er en kystkommune i Vest-Agder med rundt 15 000 innbyggere. Kommunen har færre kommunale boliger enn landsgjennomsnittet og særlig utfordringer med vanskeligstilte med rus- og psykiatriproblemer. Kommunen har også levekårsutfordringer, de har flere uføre og arbeidsledige enn landsgjennomsnittet. Det er forholdsvis høye boligpriser i kommunen, noe som gjør det vanskelig for husstander med lave inntekter å eie bolig.

Kommunen beskriver samarbeid med Husbanken før programperioden som godt, men sier at det var vesentlig mindre kontakt enn i programperioden. Arbeidet var også mer fragmentert da.

Kommunen ble invitert til å være med i Boligsosialt utviklingsprogram i 2010. Politisk og administrativ ledelse (bl.a. ordfører og daværende kommunalsjef helse og omsorg) møtte Husbanken. Deltakelse ble fremmet som sak for bystyret og deltakelse vedtatt. Det ble utformet en søknad med satsingsområder framhevet. Kommunen ønsket å inngå et langsiktig samarbeid med Husbanken siden dette var en mulighet til å løse utfordringer særlig relatert til rus og psykiatri. Deltakelse ga tilgang til økonomiske midler og kompetanse. Politikerne så at det var utfordringer i kommunen knyttet til bolig.

Avtale om deltakelse ble inngått i 2011. Prosjektperiode ble våren 2014 forlenget til ut 2015.

Hovedutfordringen var og er mangel på kommunale boliger, herunder mangel på egnede boliger. Særlig er utfordringene med mangelfullt tilbud til personer med rusproblemer og rus/psykiatri i kombinasjon store. Det er mangel på egnede boliger til denne gruppa og dårlige oppfølgingstjenester. Det har vært nødboliger som hadde stått i ti år, ustabile forhold, personer som gikk inn og ut av bolig, uheldige episoder og uro. Det var ventelister til nødboligene. Andre generelle utfordringer var dårlig gjennomstrømning i kommunale boliger og lang venteliste på kommunale boliger. Organisering av kommunens boligsosiale arbeid var fragmentert. Kommunen var ikke gode nok på bosettingsområdet.

Informantene sier at bosetting av flyktninger i mindre grad er en utfordring, og dette har da heller ikke vært del av programmet.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Kommunalsjef for helse og omsorg har administrativ ledelse for programmet, som rådmannens representant. Prosjektleder ble ansatt i 2012. Prosjektlederen er sentral som pådriver og er plassert under Helse og omsorg, miljøterapeutiske tjenester (oppfølging).

Involverte aktører i det boligsosiale økosystemet:

- Boligforvaltningen (Mandal bydrift)
- Tjenestetorget (ansvarlig for startlån og bostøtte)
- NAV/sosialtjenesten
- Oppfølgingstjenesten («miljøterapeutiske tjenester»)
- Bestillerkontor (bl.a. tildeling av boliger)

Overgang til bestiller-og-utfører-modell i 2013 har gjort det nødvendig med kompetanseheving i bestillerkontoret rundt tildeling av kommunale boliger. Det betydde også utarbeiding av nye rutiner mellom bestillerkontor og utførere (herunder booppfølging). Prosjektleder for Boligsosialt utviklingsprogram har vært sentral i dette arbeidet. Boligsosialt utviklingsprogram er organisert i en administrativ styringsgruppe og prosjektgruppe. Prosjektgruppa møtes en gang i måneden.

Kommunen har ikke gjennomført noen ekstern foranalyse. De mente at de selv kjente godt til boligutfordringene. Prosjektlederen påpekte imidlertid at det kunne vært nyttig å ha en slik analyse fordi det gir større tyngde på politisk nivå. Dette kunne ikke minst vært nyttig i oppstarten.

Arbeidet er forankret i kommunens boligsosiale handlingsplan 2012 til 2016.

Kommunen har følgende hovedmålsettinger for deltakelse i programmet:

1. Utvikle gode samarbeidsrutiner mellom aktuelle enheter i kommunen
2. Øke omløpshastigheten på kommunale utleieboliger
3. Styrke innsatsen overfor innbyggere som trenger bistand for å skaffe egen bolig, eid eller leid
4. Boliger med døgnbemanning til rusavhengige. (fra kommunens halvårsrapportering til Husbanken desember 2012)

Kommunen har få definerte prosjekter utover Housing First – ellers er det i hovedsak linjeprosjekter som handler om utvikling og implementering av nye saksbehandlingsrutiner og måter å samarbeide på.

- Prosjekt Housing First (HF)

Housing First er hovedprosjektet i kommunen. Prosjektet innebærer styrking av tilbudet til bostedsløse og personer med rus- og/eller psykiatriutfordringer. Målsetting formulert av styringsgruppa mai 2013: «Housing First skal prøves ut som metode i Mandal kommune for å gi bostedsløse og personer på vei ut av fengsel eller ulike behandlingstilbud et verdig og varig botilbud.» Det er lagt opp til stor grad av medvirkning og selvbestemmelse for beboerne. De første beboerne ble bosatt i januar 2014. Per mai 2014 var det bosatt sju personer i HF, målet er ti. Prosjektet innebærer videre en styrking av oppfølgingstjenesten og kompetanseheving. Prosjektet har vært bra for

rekrutteringen, kommunen har fått høyt kvalifiserte medarbeidere. De utfører seks årsverk, der to er finansiert av kommunen, og fire er finansiert av prosjektmidler fra Helsedirektoratet.

- Etablert bemannet nødboligtilbud på Orelunden

Dette er en personellbase ved nødboligene som deles med HF-prosjektet, og innebærer en styrking av oppfølgingstjenestene.

- Innføring av nye rutiner i saksbehandling for tildeling av kommunale boliger:

Nye saksbehandlingsrutiner utviklings og innkjøres i et samarbeid mellom bestillerkontor og boligkontor. Rutiner for hvordan tildele boliger gjennomgås, det samme gjelder gjennomløpshastighet på utleiekontrakter i kommunal bolig. Generelt har arbeidet gitt resultater i form av færre på venteliste, færre bostedsløse, bedre og mer stabile bosettinger, bedre kontakt mellom ulike aktører i kommunen, bedre oppfølging.

Tilbud fra og samarbeid med Husbanken

Kommunen opplever i hovedsak at det har vært solid støtte fra Husbanken. Det har vært arrangert gode konferanser og møtearenaer som har bidratt til nettverk og kompetansebygging for kommunen. I begynnelsen var det primært prosjektleder som deltok på kurs. Så ble styringsgruppedlemmer også med, og etter hvert har også mange ansatte i førstelinjen deltatt på kurs. Dette har gitt økt kompetanse i organisasjonen og vært viktig. Kommunen har hatt stor frihet til selv å definere hva de skulle satse på. Husbanken oppleves som å være godt kjent med det kommunen driver med.

En informant påpeker at deltakelse i programmet kunne vært mer forpliktende for kommunen, med tanke på prosjekter i etterkant av programdeltakelse. Prosjektlederen påpekte at det kunne vært mer trykk fra Husbanken mot administrativt og politisk nivå, for eksempel når det gjelder anskaffelse av nye boliger, flere boligprosjekter innen rus/psykiatri, som har blitt skrinlagt. En informant nevner at det har vært noe gjennomtrekk på saksbehandlersiden. Folk slutter, noe som skaper utfordringer med kontinuiteten. Kommunens rapporteringer til Husbanken har ikke vært for omfattende.

Det er behov for forutsigbarhet og midler til varig drift. Samtidig er en programperiode på tre til fem år positivt, dette skaper mer stabilitet enn kortere prosjektperioder, som det ofte er.

Kommunens vurdering av måloppnåelse og effekter

Informantene mener selv at arbeidet over de siste årene har gitt en rekke positive resultater. De viktigste er:

- Implementering av nye saksbehandlingsrutiner. Dette har gitt bedre organisering og oversikt over porteføljen av kommunale boliger. Behandlingen er mer effektiv. Dette har bidratt til halvering av ventelistene, ifølge prosjektlederen. Det har tidli-

gere vært mellom 15–20 bostedsløse i kommunen, noe som har ligget fast i seks–sju år. Dette er blitt redusert til under ti etter deltakelsen og nye rutiner. Videre er det bedre, mer stabile bosettinger ifølge en informant med oversikt over de kommunale boligene. Alle informantene betegner dette arbeidet som vellykket og viktig. Det er positiv utvikling også når det gjelder gjennomstrømning i kommunale boliger.

- Bemannet nødboligtilbud Orelunden. Engasjerte medarbeidere (bygget personellbase) gjør tilbudet bedre. Bosettingene er mer stabile, og NAV har vært godt fornøyd med dette.

«Har hatt nødboliger som har stått i ti år. På brakkeriggen. Uten oppfølging – ‘Lille Kristiania’, totalt anarki. Oppfølgingen er tett nå, blitt noe helt annet. På det halvåret har det blitt et ryddig, trygt område. Første halvåret i fjor gikk det trede vinduer der nede. Første halvår i år ett vindu. Så har skjedd ting.»

- Utprøving av Housing First, foreløpig med sju–åtte sluttbrukere. Virker positivt så langt. Prosjektet bidrar i vesentlig grad til å styrke oppfølgingstjenestene. Det er også bra for rekruttering og for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft siden prosjektet er positivt for kommunens rykte som arbeidsgiver.
- Bedre samarbeid i kommunen. Det er opprettet faste treffpunkter for de boligsosiale aktørene – NAV, boligkontor, tjenestekontoret, oppfølgingstjenesten. Dette har gitt bedre samarbeidsrutiner.
- Det gis flere startlån enn tidligere til bostedsløse, rusmiddelmissbrukere, psykisk syke, yngre folk. Ute i de ulike etatene er det mer bevissthet om virkemidlene, slik at de som kan få lån, sendes videre så de kan få utformet en søknad.

Samarbeid med Husbanken har gitt rom for å arbeide med det boligsosiale på en måte som ikke ville vært gjort uten deltakelse. Kommunerepresentantene mener dette har gitt klare positive resultater. Det har gitt mulighet til å løfte fram problemstillinger (f.eks. fragmentering, manglende samhandling) og gjøre noe med dem. Programdeltakelsen har gitt rom til å fordype seg i boligsosial problematikk, ta tak i rutiner og samhandling mellom ulike aktører i kommunen. Dette hadde det ikke vært rom for ellers. Videre har det vært viktig å ha med Husbanken som kompetanseleverandør.

Mangel på kommunale boliger er fortsatt en hovedutfordring. Arbeidet gjøres innenfor rammer preget av en vanskelig kommuneøkonomi. Vedtak om å bygge kommunale boliger har blitt lagt på is. Hovedinntrykket er at mye er gjort når det gjelder oppfølgingstjenestene, og at en der har kommet langt, men at mangel på boliger er problematisk nå og vil fortsette å være det framover. En informant påpekte at det hadde vært for lite oppmerksomhet på bosetting av flyktninger i programarbeidet og betydningen av god integrering.

Informantene mener at endringer som er knyttet til saksbehandlingsrutiner osv., vil bestå. Kompetansen og kunnskapen som er bygget opp, vil også fortsette å være i organisasjonen. Det er fare for at trykket blir noe redusert om prosjektlederstillingen forsvinner. Om Housing First-prosjektet vil vare utover prosjektperioden, avhenger av at en sikrer videre ekstern finansiering.

Drammen

Innledning/bakgrunn

Selv om Drammen med sine 66 000 innbyggere ligger i kort avstand til Oslo, er det en del av Husbankens Region sør. Det er en by med store levekårsutfordringer og mange bostedsløse, mange begjæringer om utkastelse, høyt utleienivå, lav sysselsetting og mange som får sosialhjelp. Kommunen ble invitert av Husbanken til å søke om deltakelse i programmet i 2009. Byen har vært igjennom flere år med byutvikling, neste skritt var at mer oppmerksomhet ble rettet mot menneskene i byen. Bystyret vedtok i mars 2010 å søke om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram. Programmet startet november 2010, og intensjonsavtalen om samarbeid gjelder ut 2014.

Søknad var basert på følgende utfordringer:

- Antallet bostedsløse
- Levekårsutfordringer
- Boligmarked i sterk vekst og få boligprosjekter med sosial profil
- Økende press på de kommunale utleieboligene
- Behov for å bedre utnyttelse av virkemidler som startlån og boligtilskudd
- Behov helhetlig og strategisk tilnærming til det boligsosiale arbeidet
- Behov for å styrke den boligsosiale kompetansen generelt

De prioriterte gruppene var bostedsløse, vanskeligstilte barnefamilier / personer i kommunal bolig og ungdom som mangler støtteapparat, og som trenger botrening.

Bystyret vedtok at det første året av programmet skulle en lage boligsosial handlingsplan og prøve ut / iverksette en boligscole for ungdom. Planen var dermed forankret i kommunestyret. Helse- og sosialdirektør var ansvarlig i rådmannsgruppa, noe som knytter utviklingsprogrammet/prosjektet tett til helse- og sosialdirektør og prosjektleder i stab.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Det ble inngått en programavtale for 2011–2014. Intensjonen i planen for finansiering var i underkant av fem millioner kroner. Kommunen ansatte en egen prosjektleder for samarbeidet. Det ble ikke gjennomført noen ekstern foranalyse.

Målene for kommunens program er:

- å forebygge og bekjempe bostedsløshet
- å opparbeide økt boligsosial kompetanse i kommunen
- å oppnå en mer hensiktsmessig disponering av den kommunale boligmassen
- å utvikle metoder knyttet til botrening for relevante målgrupper
- bedre utnyttelse av Husbankens økonomiske virkemidler, slik at flest mulig får anledning til å anskaffe seg egen bolig

Følgende prosjekter ble gjennomført i perioden:

- Leie til eie

Alle leietakere i kommunal bolig fikk tilbud om vurdering. Finansiering av dette tiltaket skjedde ved bruk av startlån og boligtilskudd. Tilbudet gjeldt både kjøp av kommunale leiligheter, leiligheter i borettslag eller bistand til å kjøpe i det private markedet. For brukerne innebar dette utfordringer når det gjelder forholdet mellom gjeld og inntektsnivå og evne til å mestre situasjonen. Tiltaket har stor effekt på brukernes opplevelse av verdighet og gir grunnlag for mestring på andre livsområder.

- Forebygge utkastelser

Prosjektet skjer i samarbeid med namsmannen, og det er et mål å komme tidligere inn i prosessen. Det har ført til færre utkastelser, men en sterk økning i restanser. De gjennomgår alle restanser over 10 000 kroner og oppsøker brukerne for å få en rask avklaring.

Det etableres rutiner for oppfølging.

Det arbeides med videreføring – fra prosjekt til drift

- Leie til eie – er lagt inn i boligjenesten
- Boligskole for ungdom – etablert som tiltak
- Boligtjenesten – her er det uavklart framtid
- Rutiner for jobbing med forebygging utkastelse er implementert.
- Housing First – er nylig startet
- Igangsatt prosjekt med kriminalomsorgen – en gruppe jobber med overganger.
- Kommunen evaluerer satsingen selv og skal rapportere til nyttår.

Kommunen lager nå en boligmelding som tar opp boligpolitikk, inkludert den sosiale boligpolitikken.

Tilbudet fra og samarbeidet med Husbanken

Informantene sier at Husbanken har vært en god samarbeidspartner og pådriver. Det arrangeres samarbeidsmøte hver 14. dag mellom prosjektleder og kontaktperson. Husbanken er med på to styringsgruppemøter i halvåret. Dessuten er det programledersamlinger, nettverkssamlinger, større samlinger en gang i året med styringsgruppa til stede. Det er midler til deltakelse på studiereiser, konferanser, nettverk, fagsamlinger i kommunen i perioden. Informantene er fornøyde med rapporteringsrutiner, muligheten for overføring av penger mellom år og en lengre prosjektperiode. De mener det er viktig å kunne se hele programperioden under ett.

Arbeid med boligpolitisk handlingsplan har hatt bred forankring i organisasjonen. Planen skal nå rullere. Arbeid med satsingen har generelt hatt bred forankring. Om lag 50 fra førstelinjen involvert i prosjektet.

Kommunens vurderinger av måloppnåelse og effekter

Innsatsen har satt boligsosialt arbeid høyt på dagsordenen. Det er etablert en bolig-tjeneste, og arbeidet er bedre samordnet. Tjenesten til innbyggerne i kommunen er forbedret gjennom leie til eie, fleksibel bruk av startlån, nye måter å jobbe på, som Housing First. Det er likevel en vei å gå for å utvikle enda bedre tjenester til brukerne, samtidig som det for eksempel er færre vedtak om midlertidige boliger og halvert botid i midlertidig boliger.

Det er fortsatt en rekke utfordringer som må løses, det gjelder eksempelvis bedre oppfølgingstjenester, bruk av kommunale boliger, strategier for boliger til barnefamilier, oppfølging og tilbud til dem med mest omfattende rusproblemer. ROP.

I kommunen er den boligsosial kompetansen bedret, det er etablert nettverk, og de ansatte har fått inspirasjon. Kompetansemidler har bidratt til interesse og trykk, som ellers er vanskelig få til. Det har kommet en rekke organisatoriske endringer i kjølvannet, økt oppmerksomhet og kompetanse bidrar til bærekraft og større bevissthet om boligsosialt arbeid.

Region øst

Husbanken Region øst startet opp sitt boligsosiale utviklingsprogram (BoSo) høsten 2008. Arbeidet med å utvikle satsingen var forankret i Husbankens Direktørmøte og Husbankens strategikontor. Region øst arrangerte også våren 2009 en samling med alle Husbankens regionkontor der både programarbeid som metode og planene for

BoSo ble presentert og diskutert. Satsingen bygger metodisk på erfaringer fra tidligere programsatsinger der et viktig mål har vært å bygge gjensidige og langsiktige forpliktende partnerskap med kommuner.

BoSo skulle innrettes mot et utvalg store og mellomstore kommuner med betydelige boligsosiale utfordringer. Det overordnede målet var at disse kommunene gjennom et forpliktende partnerskap med Husbanken skulle bli dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer. Regionkontoret signaliserte «en helhetlig dreining av Husbankens ressursinnsats mot boligsosiale utfordringer i større kommuner og innen en velferdspolitisk ramme. Både tilskuddsbruk og personellinnsats prioriteres til kommuner med størst utfordringer.» De mindre kommunene skulle nå nedprioriteres.

I mars 2009 ble 16 kommuner invitert til en søkekonferanse. I konferansen ble kommunene presentert for selve programsatsingen, arbeidsmetodikken som ligger bak, og prosessen for å søke om deltakelse. Det forelå også en programbeskrivelse, «Boligsosialt utviklingsprogram», som blant annet viste en rammemodell for satsingen i den enkelte kommune. Modellen besto av fire faser: 1) forberedende fase, 2) program og planfase, 3) gjennomføringsfase og 4) utfasing og videreføring.

I etterkant ble det opprettet et programsekretariat på regionkontoret som skulle 1) håndtere søknadsprosessen, 2) håndtere avtaler, kontrakter, rapportering og tilskuddsutbetalinger, 3) planlegge og gjennomføre en plan for kunnskapsutvikling og -deling samt 4) følge opp programrådet. Programrådet, som ble etablert i 2009, besto opprinnelig av seks eksterne medlemmer samt observatører fra regionkontoret. Rådet skulle gi prinsipielle tilrådinger i gjennomføringen av programmet og herunder konsentrere seg særlig om strategisk utvikling og disposisjoner. Beslutningsmyndigheten lå imidlertid hos regiondirektøren. Rådet er videreført fram til i dag med visse små justeringer.¹⁸

Etter en tid gikk imidlertid regionkontoret bort fra en sekretariatsorganisering. Isteden innførte de programkoordinator og programkontakter. Sistnevnte var først for hvert fylke, men i 2011 ble det en programkontakt per kommune. Region øst ser ifølge Møreforskning Rapport 35 «også denne organiseringen som mer formålstjenlig enn den tidligere sekretariatsorganiseringen (se første delrapport fra evalueringen Hanche-Dalseth mfl. 2010) fordi programarbeidet blir en integrert del av regionkontorets virksomhet. Programkontaktene følger opp kommunene enkeltvis, deltar på møter i kommunene etter behov og bistår i ulike prosesser». I dag benytter Region øst omtrent åtte årsverk på å følge opp satsingen.

Kriteriene for utvelgelse av kommunene var at de hadde et innbyggertall over 15 000. I tillegg må minst tre av følgende kriterier oppfylles:

¹⁸ Bestod opprinnelig av fylkesmannen i Buskerud og strategidirektør i Husbanken, samt én representant fra henholdsvis Arbeids- og velferdsdirektoratet, Innovasjon Norge, KS Region Oslo og Tromsø kommune. I etterkant har Helsedirektoratet kommet inn med en representant. I 2013 ble Fylkesmannen i Buskerud erstattet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

- Det må være mer enn 500 sosialhjelpsmottakere i kommunen.
- Det må være mer enn 500 bostøttmottakere i kommune.
- Det må være en negativ levekårsindeks over landsgjennomsnittet i kommunen.
- Boligprisene i kommunen må være over landsgjennomsnittet.

Det er også utarbeidet en søknadsmal med kriterier for opptak i programmet. Kommunen må vise politisk vilje til satsing i søknaden, og det må foreligge en kommunal medfinansiering av programarbeidet. På bakgrunn av disse kriteriene og søknad om opptak har følgende kommuner inngått samarbeidsavtale med Husbanken:

- Oppstart 2009: Hamar, Bærum, Lillehammer, Lørenskog
- Oppstart 2010: Halden, Moss, Asker, Kongsvinger, Gjøvik og Oslo ved bydelene, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner
- Oppstart 2011: Ringsaker, Fredrikstad, Elverum og Sarpsborg

Det ble i 2010 utviklet en oppdatert programbeskrivelse for perioden 2011–2017. Føringene er i hovedsak de samme som i den første programbeskrivelsen, men det er enkelte konkretiseringer/presiseringer rundt programmet samt Husbankens og programkommunenes rolle og ansvar.

Region øst har sett på BoSo som en utviklingsprosess for både Husbanken og programkommunene. De har derfor i perioden 2010–2013 blitt følgevaluert av Møreforskning. Møreforskning har fulgt de fire første kommunene som ble tatt opp i programmet, i tillegg til en referansekommune (Moss) fra pulje to. Evalueringen har formidlet a) resultater og erfaringer i kommunenes prosjekter og b) bruk av program som metode/virkemiddel i Husbankens boligsosiale arbeid.

Regionkontoret har også årlig sammenstilt utfordringer og resultater fra kommunenes rapportering, evalueringer og annen FoU. De årlige resultatsammenstillingene har dannet grunnlag for videreutvikling, oppfølging og styring av programmet og for utforming av kunnskaps- og læringstilbudet for programkommunene og andre aktører i tillegg til politikkutvikling.

Det har derfor siden 2009 vært en del justeringer når det for eksempel gjelder regionkontorets organisering, regulering og oppfølging av BoSo. Det har igjen hatt betydning for hvordan programkommunene har jobbet med satsingen. Vi sitter imidlertid med et inntrykk av at hovedtrekket ved satsingen har ligget fast. Vi tenker her på målene og tilnærmingen.

I april 2014 kom en revidert programbeskrivelse som blant annet inkluderer nye føringer fra myndighetene for boligsosialt arbeid. Justeringene ble også begrunnet ut fra rapporteringen fra kommunene, Husbankens egne erfaringer og følgeevaluering fra Møreforskning.

Nærmere om programmet

Hovedmålene for BoSo har i hovedsak ligget fast siden starten i 2009, selv om det har vært visse (språklige) justeringer underveis. Møreforskning oppsummerer i sin sluttrapport (Rapport 35) følgende:

Programbeskrivelsen for Boligsosialt utviklingsprogram har i perioden 2011–2017 visjonen *Utvikling på kommunens premisser*¹⁹. I tillegg til hovedmålet for programmet som er Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger, har programmet følgende delmål:

- Kunnskapsrettet: Det skal utvikles et dokumentert kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området for programkommunene, for Husbanken og for relevante samarbeidspartnere.
- Organisatorisk: Det skal utvikles en god politisk og administrativ forankring og samhandling på tvers for å sikre en helhetlig boligsosial innsats i hver programkommune.
- Økonomisk: Det skal utvikles en helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler fra Husbankens side og i hver programkommune.

Resultatmål for programperioden er:

- Programkommunene har utviklet oversikt over vanskeligstilte på boligmarkedet sine behov for bistand, kommunens egne ressurser og virkemidler.
- Boligsosialt arbeid er integrert i strategiske plandokumenter og budsjettprosesser i kommunen.
- Boligsosialt arbeid er etablert og integrert i ulike samhandlingsstrukturer og arenaer mellom kommunale og statlige etater og med andre samarbeidspartner.
- Økt bruk av Husbankens økonomiske virkemidler
- Mer fornøyde kommuner

Med unntak av målsettinger knyttet til økonomiske virkemidler er både delmålene og resultatmålene konsentrert rundt de strategiske og organisatoriske sidene ved kommunenes arbeid. Hovedmålet for programmet er på den andre siden svært operativt.

¹⁹ Det er utarbeidet to programplaner for Boligsosialt utviklingsprogram, en for perioden 2009-2010 og en for perioden 2011-2017. Den første (2009-2010) dannet dermed utgangspunktet for vårt evalueringssopplegg, mens den siste danner grunnlaget for slutføringen av evalueringen. Det er endringer i målsettingene i programmet, men hovedlinjene står fast.

Program som metode

«Program som metode» har hatt stor betydning for innretningen av BoSo i Region øst. Det har vært viktig for Region øst at det gjøres et klart metodisk skille mellom hvordan en arbeider med program til forskjell fra prosjekt. Sett i forhold til organisering i prosjekt kan ifølge Møreforskning Rapport nr. 35 «programtilnærmingen sies å være mer langsiktig, ha større fokus på læring og systematikk og ha et mer helhetlig fokus. Program vil i mange tilfeller være en overbygning som binder sammen mange prosjekter mot en felles målsetning».

Mange kommuner har liten eller ingen erfaring med det å arbeide med program. Fokuset på «Program som metode» har ifølge Møreforskning Rapport nr. 11 i 2011:

«skapt forvirring og usikkerhet i kommunene. Det har også vært usikkerhet knyttet til flere forhold i programmet som: a) betegnelsen prosjektgruppe når denne gruppa er en del av programorganiseringen, b) betegnelsene programleder eller prosjektleder, c) valget av betegnelsen prosjekteier for det lokale eierskapet for programmet i kommunene, d) skillet mellom Boligsosialt utviklingsprogram som program, handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosial handlingsplan, og e) handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram som en plan for programmet eller en plan for det boligsosiale arbeidet? [...] Denne usikkerheten og begrepsforvirringen har gitt til dels store negative konsekvenser for kommunene.»

Når Region øst har satset på «Program som metode», skyldes det et ønsket å bidra til å utvikle en mer helhetlig tilnærming. Husbanken framstiller arbeidet siden 2009 som «en reise – en prosess». De har derfor hele tiden lagt til grunn at det i satsingen vil bli gjort justeringer etter hvert som Husbanken og programkommunene vinner erfaring. Det betyr at programkommunene kan ha møtt noe ulike forventninger og krav fra Husbanken, avhengig av når de kom inn i programmet. Det har også vært endringer underveis for den enkelte kommune.

Møreforskning oppsummer i sin sluttrapport fra 2012 at:

«'Program som metode' [...] har vært med å bidra til det overordnede fokuset på godt og vondt. Husbanken Region øst har gjennom programtilnærmingen gitt klare føringer for en overordnet innretning av arbeidet i kommunene. Dette har ført til at kommunene, til tross for at de har valgt forskjellig innfallsvinkel, alle har valgt å legge det aller meste av innsatsen på et overordnet og lite operativt nivå. Vi mener programmetoden har vært viktig for å endre adferd spesielt hos Husbanken Region øst, men også i kommunene.

Vi mener imidlertid at det å jobbe gjennom 'program som metode' også bør inkludere konkrete tiltak – det bør være mulig å ha to fugler i hånden samtidig. Forståelsen av program som en overbygning over mange konkrete prosjekter har kommet noe i bakgrunnen. Konkrete tiltak kan nok være avgrensede og avgrensende, men

de kan føre til at man samtidig oppnår noe ut mot brukerne på kort sikt. Indirekte kan det dermed også bidra til å forankre det boligsosiale arbeidet i deler av kommuneorganisasjonen som jobber direkte ut mot brukerne og skape synergier der.»

Finansiering

Husbanken sentralt fordeler sine midler til regionkontorenes satsing på boligsosiale utviklingsprogrammene etter antall innbygger, hvilket betyr at Region øst har fått betydelig mer midler å bruke på satsingen enn de andre regionkontorene. I tillegg til kompetansemidler får programkommuner både oppstartsmidler (til foranalysen) og midler til å dekke kommunens arbeid (f.eks. programledere). Føringsene har vært som følger:

«Det er ikke krav til egenandel fra kommunen i forberedelses- og planfasen. I gjennomføringsfasen forutsettes en samfinansiering mellom kommunen og Husbanken, hvor kommunens egenandel trappes opp årlig. Ambisjonen er at programarbeidet deretter skal videreføres i ordinær drift. Kommunen skal i gjennomføringsfasen finansiere 30–50 prosent av utviklingsprogrammets kostnader. Kommunene må i søknaden om opptak, synliggjøre egen finansiering, fordelt på direkte finansieringsmidler og egeninnsats. Gjennomføring av tiltak knyttet til programplan og aktivitetsplaner kan også søkes finansiert av Husbankens øvrige låne- og tilskuddsordninger eller fra andre statlige velferdsaktører nasjonalt – og regionalt.»²⁰

Kommunenes rolle og ansvar i programmet

Formalisering av programsamarbeidet mellom den enkelte kommune og Husbanken skjer via en samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen fastsetter de gjensidige forpliktelsene i samarbeidet og har følgende innhold:

- Kommunene har ansvaret for programledelse og gjennomføring lokalt. Programarbeidet forankres politisk og administrativt og involverer bredt på tvers av kommunens ansvarsområder.
- Kommunene skal få utført en ekstern foranalyse som inngår som bakgrunn for å utarbeide mål, strategier og aktiviteter/tiltak i kommunens årlige programplaner.
- Programplanene skal være forankret i politiske prosesser med relevans i forhold til vedtatte planverk.
- Kommunene har et ansvar for å formidle sine resultater og erfaringer fra programarbeidet til andre programkommuner.

²⁰ Programbeskrivelse 2011-2017

- Kommunen har ansvar for initiering og gjennomføring av møtene.»²¹

Organisering og forankring i programkommunene

Et grunnleggende prinsipp for BoSo er at utviklingsarbeidet skal skje på kommunens premisser, og at hovedansvaret for gjennomføringen ligger i den enkelte kommune. Ved å bli programkommune forplikter kommunen seg til å arbeide helhetlig innenfor det boligsosiale området. Handlingsplanen for BoSo skal kobles til øvrig relevant planverk i kommunen, herunder handlingsprogram/økonomiplan.

Alle kommunene har hatt en programleder (el. lignende) som har hatt det operative ansvaret for å følge opp satsingen i kommunen og være bindeleddet til Husbanken. Vedkommende er til dels finansiert av Region øst, men Husbankens andel blir trappet ned etter som årene går. Kommunene står ellers fritt når det gjelder organisering av satsingen. Vi tenker her for eksempel på bruk av egne programråd eller lignende, hvilke funksjoner/enheter som sitter i styrende organ, politikernes rolle osv. Her er det betydelig variasjon mellom kommunene.

Region øst har i BoSo valgt å ikke vektlegge eller kreve utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner. Dette har vært et bevisst valg fordi de selv mener at erfaringene har vist at kommunene i liten grad har følt seg forpliktet til å følge opp de boligsosiale handlingsplanene. I stedet har det vært krav til kommunene om å ferdigstille en programplan forankret i vedtak i kommunestyret. Programplanene har vært retningsgivende for kommunenes arbeid i programperioden. Under denne planen lages det årlige aktivitetsplaner som gir grunnlag for tildeling av midler.

Kommunenes rapportering og regionkontorets resultatoppfølging

Kommunene skal årlig rapportere om aktiviteter og resultater i det lokale arbeidet. Rapporteringen skal dokumentere resultater og metoder benyttet i arbeidet. Resultater og erfaringer i programmet dokumenteres, drøftes og følges opp for læring og programstyring.

Årsrapporteringen er et styringsverktøy og dokumentasjonsgrunnlag for drøfting og videreutvikling av programmet lokalt i den enkelte kommune og sentralt i Husbanken. Årsrapporteringen brukes også som dokumentasjon ved behandling av søknad om utbetaling av kompetansetilskudd og ved vurdering av nye søknader om tilskudd. Halvårsrapporteringen skal gi oversikt over framdrift og status på aktivitetene i aktivitetsplanen. Halvårsrapporteringen er saksgrunnlag for dialog med kommunen, mellom programansvarlig og programleder i kommunen og programkontakt og koordinator i Husbanken.

²¹ Samarbeidsavtalen med Asker fra 2010.

Det avholdes årlig møte mellom kommunenes politiske og administrative ledelse og ledelsen ved Husbanken Region øst hvor framdrift og resultater gjennomgås. Utover de faste møtene gjennomføres det samarbeidsmøter med involverte aktører fra kommunen og Husbanken ved behov.

Foranalyse i hver programkommune

Satsingskommunene fikk en million kroner i oppstarstmidler, som blant annet skulle brukes til å kjøpe inn en ekstern foranalyse. Det var opp til den enkelte kommune å legge konkrete rammer for analysen og gjennomføre anskaffelsen. Formålet med analysene har vært å identifisere områder som kommunen og Husbanken bør konsentrere seg om for å realisere et ønske om bedre boligsosiale resultater. Foranalysen består som regel av følgende tre hovedelementer:

- Kartlegging av nåsituasjon i kommunen
- Identifisere hovedutfordringer på det boligsosiale feltet
- Konkretisere og komme med anbefalinger

Foranalysen har vært basert på KOSTRA-tall, kommunens bruk av Husbankens virkemidler og intervjuer med informanter som kan belyse kommunens boligsosiale arbeid og utfordringer. Resultatene fra foranalysen skulle benyttes til å utforme handlingsplaner for det videre boligsosiale arbeidet i programperioden.

Region øst laget i 2010 Notat om foranalysene, basert på erfaringer fra samarbeidet med de fire første kommunene i programmet. De oppsummerer at «foranalysene har gitt nyansering og ny innsikt i hvordan dette konkret ser ut i kommunene, og hva dette kan bety for utførelsen av boligsosialt arbeid. Da er det enklere å gjøre noe med det». Også Møreforskning skriver at «foranalysene har i all hovedsak blitt vurdert som positive». Ifølge Programbeskrivelse 2014–2017 «ga foranalysene kommunene et nødvendig utfordringsbilde og la grunnlaget for kommunens valg av retning i programarbeidet».

Kompetansemidler til å finansiere tiltak

Gjennomføring av konkrete tiltak knyttet til programplan og aktivitetsplaner søkes finansiert av Husbankens øvrige låne- og tilskuddsordninger og/eller fra andre statlige velferdsaktører nasjonalt og regionalt. Disse midlene kommer i tillegg til den årlige støtten fra regionkontoret. Alle programkommuner har fått kompetansemidler til konkrete prosjekter/tiltak, og de er ofte helt nødvendige for at tiltaket igangsettes.

Regionkontorets formidling av erfaringer fra BoSo

Husbanken tilrettelegger for ulike aktiviteter, nettverk og læringsarenaer. Det er arrangert samlinger for alle programkommuner, noen ganger kun for programledere, andre ganger for et bredt spekter av målgrupper. Det er imidlertid kommunene selv som har hovedansvaret for at den kunnskapen som tilbys, blir videreformidlet til og delt med relevante aktører og interessenter. Kommuner som deltar i BoSo, forplikter seg også til å dele sine erfaringer med andre kommuner i programmet – å være såkalte læringsagenter.

Effekter

Region øst utarbeidet i mars 2014 en «Status på utviklings- og resultatområder i 14 programkommuner i forhold til programmets hovedmål og delmål». Formålet med notatet var å formidle en utvikling i programarbeidet i kommunene. Dette er ved å synliggjøre aktiviteter og utviklingsprosjekter som pågår, og tiltak som er forankret og implementert som en del av den daglige driften. Notatet var basert på års- og halvårsrapportering fra kommunene til Husbanken i 2012/2013. Notatet oppsummerer følgende:

- Praksisendring gir bedre tjenester

Tidlig i programprosessen gikk kommunene inn i årsakene til hvorfor de ikke fikk til en hensiktsmessig organisering av det boligsosiale arbeidet. Både Riksrevisjonen og eksternt utført foranalyser i hver kommune pekte på fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet som en hovedutfordring.

I første fase av programmet ble det lagt stor vekt på kunnskapsutvikling og forankring av det boligsosiale arbeidet. Kommunene viser nå til at de har fått bedre oversikt over brukergruppers behov, og de har ryddet i rutiner, retningslinjer og prosedyrer for å øke kvaliteten i tjenesteytingen. Kvaliteten i det boligsosiale tjenestetilbudet og et mer koordinert arbeid har samlet sett gitt effekt i form av at flere vanskeligstilte får en egnet bolig.

- Økte investeringer til boliger

Kommunene har forankret mål, strategier og tiltak for det boligsosiale arbeidet i langsiktig planverk og investeringsbudsjetter. 70 prosent av kommunene svarer at de har satt i gang boligprosjekter som en følge av programsatsingen.

- Ulike strategier for bosetting

Samtlige programkommuner viser til positive utviklingstrekk med økt bruk av bostøtte og boligtilskudd sammen med startlånet. Dette gjenspeiles i flere leie-til-eie-prosjekter hvor individuelle muligheter og behov blir vektlagt. Det private leiemarkedet blir av flere kommuner utnyttet mer målrettet, og det vises til gode eksempler på samarbeid

med private. Flere av kommunene tar i bruk Housing First som metode for å framskaffe boliger til målgrupper med behov for omfattende oppfølgingstjenester.

- Flere får beholde boligen sin

Kommunene jobber målbevisst med å forhindre utkastelser fra bolig. På spørsmål i kommuneundersøkelsen fra juni 2013 svarer 78 prosent at de har gjennomgått og forbedret rutiner for oppfølging av husleierestanser og tiltak som kan hindre utkastelser, som økonomisk veiledning. Det rapporteres også om økte ressurser til forebyggende arbeid som boveiledning og praktisk hjelp til det å bo.

Asker

Innledning/bakgrunn

Asker kommune har 58 000 innbyggere.

Kommunen hadde tidligere et godt samarbeid med Husbanken når det gjaldt de økonomiske virkemidlene. Samarbeidet var imidlertid mindre godt om utbygging av kommunale utleieboliger, og det var usikkerhet rundt kriteriene for tilskudd. Samarbeidet var usystematisk og lite helhetlig; ansatte som sto for tjenestene og for utbygging, diskuterte ikke sammen før de snakket med Husbanken.

Asker er en kommune med god økonomi, høy levestandard og høye boligpriser. Boligene i kommunen ligger spredt, og det er store boenheter per person. Utfordringen til Asker har vært at boligmarkedet er stramt, og at det mangler en differensiert boligmasse med rimelige boliger. Det var også for få kommunale boliger for vanskeligstilte, og tjenestene var lite koordinert.

Debatten om boligsosiale utfordringer hadde pågått blant politikere i mange år, men utfordringene var ikke forankret i politisk og administrativ ledelse. Dette var bakgrunnen for at kommunen ønsket samarbeid med Husbanken. Kommunen anså at et slikt program ville gi bedre forankring i organisasjonen.

Vi trengte flere vanlige boliger for folk flest – å gjøre noe med hele boligsituasjonen ble innbakt i programmet. Noen kunne klart seg selv med startlån hvis det fantes noen rimelige boliger. Vi trengte mange typer boliger, ikke bare eneboliger og kommunale leiligheter.

Det var full politisk enighet om at kommunen skulle søke seg inn i programmet. Kommunen søkte seg inn i BoSo i 2009, men fikk avslag. De søkte på nytt i 2010 og ble tatt opp i programmet.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Foranalyse: I 2011 ble det gjennomført en foranalyse av NOVA som pekte på at bolig-situasjonen for de vanskeligstilte i kommunen var prekær. Det ble anbefalt å innlemme det boligsosiale arbeidet i samfunnsdelen i kommuneplanen.

Kommunen har en 2-nivå-modell. For å sikre forankring i toppledelsen ble rådmannens ledergruppe (kommunaldirektører, HR-sjef, økonomisjef og hovedtillitsvalgt) valgt som styringsgruppe. Rådmannen er bestiller av programmet og leder av styringsgruppen. Leder av sosialtjenesten er programansvarlig som rapporterer til styringsgruppa.

Kommunen ansatte en programleder i avdeling for samfunn og utvikling, i rådmannens stab. Programleder har operativt ansvar for gjennomføring av programmet ved å sørge for framdrift og at mandatet følges i henhold til handlingsplaner. Programleder skal videre planlegge, organisere og koordinere eksisterende og nye prosjekt som iverksettes. Programleder rapporterer til programansvarlig.

På denne måten kunne programleder jobbe med alle virksomhetsområdene og sitte tett på politikerne. I oppstarten jobbet programleder mest med helse og omsorg. Etter hvert ble arbeidet rettet mer mot eiendom, plan og til slutt oppvekst. I starten arbeidet programleder mye med å informere politikere om kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet, å se boligbygging i sammenheng med tjenestene. Programleder hadde faste orienteringer i helse- og sosialkomiteen og orienterte også i formannskapet og kommunestyret.

Under programleder ble det opprettet en programgruppe bestående av rådgivere og ledere i kommunens virksomheter, fra NAV, sosialtjenesten, rådmannens stab, eiendomsforvaltningen, plan- og bygningsavdelingen, avdeling Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming og avdeling for psykisk helse.

Det ble vedtatt en helhetlig strategi for å løse de boligsosiale utfordringene i kommunen. Det skulle utvikles en robust boligstruktur for hele lokalsamfunnet, samtidig som de boligsosiale utfordringene for vanskeligstilte grupper skulle overkommes. (Asker har ikke en boligsosial handlingsplan, men en investeringsplan for 2013–2017). Det boligsosiale kom inn i hele planverket i kommunen – kommuneplanen, rus og psykisk helse, fattigdomsplan. En informant sier:

Den boligsosiale debatten har vært het her i lang tid. BoSo har vært mye av vårt virkemiddel. Vi har sikret det boligsosiale aspektet i kommuneplanen. 50 rimeligere boliger per år. Det er iverksatt en overordnet boligpolitikk og øke ant boliger til vanskeligstilte – bevilget 30 millioner – psykisk helse og rus, flyktninger og økonomisk vanskeligstilte. BoSo går igjen i alle planer – vi ivaretar helheten i større grad. Vi har Eiermøter knyttet til eiendom, mens teknisk og helse og sosial i større grad samhandler om arbeidet.

Programplanen ble laget i 2012. Programmet hadde følgende mål:

- Hovedmål 1: Differensierte boliger: Asker kommune har innen 2015 utformet og iverksatt en overordnet boligpolitikk som danner grunnlag for et differensiert boligmønster og en bredt sammensatt befolkning innen 2030.
- Hovedmål 2: Øke boligkapasiteten for vanskeligstilte: Boligkapasiteten for særskilt vanskeligstilte grupper som definert i boligsosial handlingsplan er bedret innen 2015.

Det boligsosiale programarbeidet ble organisert som prosjekter underlagt forskjellige deler av organisasjonen. Noen av aktivitetene er en direkte følge av anbefalinger i foranalysen, blant annet ble kartlegging av vanskeligstiltes behov og forankring av det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen anbefalt. Behovene og ideene til prosjekter har i hovedsak kommet nedenfra, med drahjelp fra Husbanken. Blant annet ble det arrangert studietur til flere kommuner (Tromsø, Stavanger, Larvik, Bergen). Kommunen inviterte også brukere til å si deres mening om hvordan instanser burde organiseres.

Som følge av hovedmålet om å øke boligkapasiteten for vanskeligstilte ble det vedtatt å opprette et boligkontor for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester til brukere og effektiv utnyttelse av kommunens virkemidler. Det var en klar tanke hos programleder og programgruppa at omorganisering og implementering av prosjekter måtte gjøres samtidig, blant annet for å holde trykket i tjenestene oppe.

Prosjektlederne ble delvis lønnet av kompetansemidlene. Kompetansemidlene ble også brukt til konferanser, studieturer og til å spre erfaringer til andre kommuner («Læringsagenter for regionale kommuner og andre programkommuner»). Den første programlederen sluttet i 2013. Det er lagt opp til at den nye skal sitte med samfunns- teamet for å forankre det boligsosiale arbeidet der.

Følgende prosjekter har blitt igangsatt med kompetansemidler:

- Planer (Boligplaner/folkehelse mv.)
- Designråd
- Startlån
- Eieretablering blant hushold med lave inntekter
- Bosatt 22 bostedsløse ungdommer i privat leiemarked
- Rutiner for å forhindre begjæringer
- Prosjekt for å nå personer som har behov for økonomiforvaltning (men ikke motivert for dette selv)
- Med «skoa» på asker. Bomiljøarbeid i et kommunalt område.

Tilbud fra og samarbeid med Husbanken

Kommunen mener det var viktig at programrådgivere ble samlet de første årene: Det å få snakke med andre kommuner var positivt.. Det var imidlertid viktigst i begynnelsen: Etter hvert ble det mer (bare) hyggelig. En informant påpeker at «Vi har nok sittet litt alene med prosjektene og klekket ideene selv. Jeg trodde jeg skulle ha mer med programkontakten min i Husbanken å gjøre. Det er greit å ringe kontakten, men kunne ønsket meg en som kunne delta mer – være mer aktivt ute»

Husbanken kritiseres også fordi formidlingen av hva programmet innebar, ikke var god nok de første årene. Tidligere informasjon kunne vært lagt bedre til rette for å utvikle egne ideer. Regionkontoret har imidlertid vært lydhør. De har vist fleksibilitet når det gjelder bruken av tilskudd. Kommunen har stort sett fått det de har søkt om.

Fortsatt må imidlertid kommunene må søke tilskudd innenfor konkrete områder – for eksempel til programledelse eller kunnskapsutvikling. En informant mener at det hadde vært bedre med en ramme til programkommunene, ikke minst fordi ting forandrer seg så fort.

Det har også vært en frustrasjon at direktorater og departementer ikke snakker godt nok sammen. Ikke minst i begynnelsen var det vanskelig når andre aktører ikke visste satsingen gikk ut på.

Kommunens vurdering av måloppnåelse og effekter

BOSO har vært med på å skape rammer og bidratt til å tilrettelegge for at kommunen har gått fram sånn som de har gjort – foranalyse, videreutvikling av organisering, tjenestene, kompetanse. Kommunen er også blitt stimulert til å søke midler i større grad enn før.

Kommunen skal ha en rådgivende stilling innenfor det boligsosiale arbeidet. Det skal også etableres et boligkontor. Kontoret skal følge opp folk som står i fare for å bli bostedsløse.

Asker har gjennom denne perioden utviklet en differensiert boligmasse. Det er flere midlertidige boliger hvor beboerne kan lære å bo. Det var enighet i kommunen om å fortsette med BOSO i to år til for å videreføre konseptet og få ytterligere effekter og bruk av virkemidler. Når midlene faller vekk, må det løses internt.

Kommunen oppsummerer følgende suksessfaktorer:

Suksessfaktorer

- Bred forankring i kommuneorganisasjonen, politisk, strategisk og operativt.
- Foranalyse og lokal bolig- og tjenestebehovskartlegging har gitt et godt fundament for differensierte tiltak utformet etter behov. På denne måten er tiltakene blitt treffsikre i forhold til å rette innsatsen der den behøves aller mest. Med andre ord, gode redskap for politiske og administrative prioriteringer.
- Brukermedvirkning i utforming av tiltakene har gitt korreksjon og retning slik at aktivitetene er spisset mot behovet og dermed treffer godt.
- Tverrfaglighet i alle prosjektgruppene/arbeidsgruppene på tvers av virksomheter og ledelsesnivåer. Likt mål men variasjon i innfallsvinkler har gitt virksom dynamikk i oppgaveløsingen.
- Ansettelse av koordinatorene i flere av prosjektene har gitt tjenesteutviklingen fremdrift og konkrete resultater.
- Noenlunde parallell innsats innen all de fem satsingsområdene gir opplevelse av raskere resultater. Dette virker motiverende på utøverne.
- Lik beslutningsstruktur i de ulike prosjektene gjør at ansatte etter hvert kjenner arbeidsformen og anvender den naturlig når nye ideer skal iverksettes.
- Prosjektene forankres hovedsakelig i styringsgrupper bestående av de øverste lederne i kommuneforvaltningen (kommunaldirektører). Dette gir helhetlig oversikt og raskere tempo i beslutningsprosessene.
- Etablering av Eierstyre. En arena for beslutning og gjennomføring av Boligsosial Handlingsplan.

Moss

Innledning/bakgrunn

Moss kommune med sine 31 000 innbyggere har store boligsosiale utfordringer. Nærheten til Oslo sies å tiltrekke en del sosiale problemer. Samtidig opplever kommunen en tilflytting av vanskeligstilte fra nabokommune i Mosseregionen. Kommunen har hatt en del bostedsløse og innbyggere som bor i uegnede boliger – spesielt gjelder dette innvandrere.

Politikerne har vært opptatt av boligpolitikken, og det har vært en erklært tverrpolitisk vilje til handling for å løse utfordringene kommunen står overfor. Den boligsosiale politikken var nedfelt i boligsosial handlingsplaner fra 2000 og 2008. I perioden 2008 - 2011 inngikk kommunen i en satsing med ACT²². I 2012 endret kommunen praksis for startlån ved å kun gi til de vanskeligstilte. Viljen til å prioritere boligsosialt arbeid ble forsterket etter NOU 2011: 15 Rom for alle.

Moss har de senere årene hatt økonomiske utfordringer og vært gjennom omorganiseringer. Den administrative ledelsen har blitt byttet ut, og økonomisk styring har fått større plass. Kommunen så et behov for en mer differensiert boligmasse i kommunen,

²² Assertive Community Treatment = Aktiv oppsøkende behandling

flere tilpassede boliger for vanskeligstilte og bedre oppfølging av beboere. Dette var bakgrunnen for ønsket om et langsiktig samarbeid med Husbanken.

I søknaden til Husbanken om å inngå i satsingen står det blant annet at det boligsosiale arbeidet er fragmentert, at kommunen mangler metodikk for felles boligsosial planlegging, har behov for kompetanseheving, at brukermedvirkningen bør systematiseres, og at Husbankens virkemidler ikke utnyttes godt nok.

Da Moss søkte Husbanken om å bli satsingskommune var dette godt forankret i både politisk og administrativ ledelse. Kommunen søkte først om å bli med i Boligsosialt utviklingsprogram i 2009, men fikk avslag. Kommunen søkte på nytt og kom med i andre pulje i 2010.

Innhold – delprosjekter – tiltak

Det ble opprettet både en politisk og administrativ styringsgruppe for programmet. I den politiske ledelsen sitter ordfører og politisk ledelse, mens rådmann, alle kommunalsjefene, NAV-leder og leder for Moss Kommunale Eiendomsselskap (MKE) sitter i den administrative ledelsen (kalt programkomité). Programleder sitter under styringsgruppa. For hvert delprosjekt (i alt seks prosjekter) er det en leder, og disse inngår i en prosjektgruppe under programleder.

Når det kommer til overordnet forankring og målsetting, er det boligsosiale arbeidet knyttet til kommuneplanen for 2010–2022, innenfor satsingsområdet levekår og folkehelse. BoSo har som hovedmål at «alle vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen skal gis mulighet til egnet bolig med de oppfølgingstjenester som er nødvendig». Delmålene er å oppnå et variert botilbud, etablere et system for helhetlig boligsosial planlegging og effektiv organisering og god kompetanse i det boligsosiale arbeidet, herunder systematisk samarbeid mellom alle berørte aktører.

Programkomiteen og programleder deltar i halvårige styringsmøter med Husbanken der kommunen rapporterer om sine aktiviteter. Dette er forankret i den politiske styringsgruppa i forkant. I møtene gjennomgås blant annet status i prosjektene, økonomi, utfordringer og resultater.

Moss kommune er en del av «Østfoldsnettverket» – et nettverk av programkommunene i Østfold. Nettverket skal utnytte felles erfaringer, samarbeide og sette i gang felles prosjekter. I dette nettverket er blant annet fylkeskommunen og Fylkesmannen invitert med.

De viktigste operative prosjektene som har blitt igangsatt med kompetansemidler fra Husbanken, er opprettelsen av boligsosial avdeling og et prosjekt med Housing First. Kommunen har også hatt et prosjekt for å kartlegge kommunale boliger.

Østfoldnettverket har fått kompetansutviklingsmidler fra Husbanken til prosjekter for innovasjon i boligetablering og tjenester. En del tiltak som er anbefalt der, skal inn i planene i kommunene. I tillegg har Moss mottatt midler til et regionalt boligprogram i samarbeid med kommunene Rygge, Råde og Våler.

Under beskriver vi opprettelsen av boligsosial avdeling og Housing First nærmere.

Boligsosial avdeling – «Helhetlig organisering av det boligsosiale arbeidet»: Kommunen utredet organiseringen av det boligsosiale arbeidet internt i 2012. Utredningen beskrev det boligsosiale arbeidet som fragmentert; noe av arbeidet lå i NAV, noe under kommunale avdelinger og noe under MKE. For eksempel var det MKE som tegnet kontrakter og forvaltet boligmassen, mens NAV tildelte boligene. Utredningen i kommunen konkluderte med at det burde opprettes en helhetlig organisering av det boligsosiale arbeidet, som en egen avdeling under kommunalsjefen for Helse og sosial.

Det ble vedtatt å etablere en boligsosial avdeling for å samordne det boligsosiale arbeidet og skape mer trykk på feltet. Enheten blir implementert gjennom et treårig utviklingsarbeid, med kompetansemidler fra Husbanken. Prosjektet med opprettelsen av boligsosial avdeling har blant annet innebåret å legge til rette for en ny samarbeidsstruktur i kommunen og få bedre oversikt over bostedsløse. Avdelingen er samlokalisert med NAV, og NAV melder fra til boligsosial avdeling om brukere som mangler bolig. Avdelingen jobber også med boligutvikling, herunder å inngå avtaler med private utbyggere.

Opprettelsen av avdelingen har ført til at det arbeides mer tverrfaglig i kommunen. Avdelingen samarbeider for eksempel med Rus- og psykiatritjenesten der det er relevant. Virkemidlene blir også brukt mer samlet, og bruken av startlån for vanskeligstilte har blitt doblet. Det er en pågående diskusjon i kommunen i hvor stor grad boligsosial avdeling skal tilby helhetlige tjenester til befolkningen.

Housing First: Kommunen har fått kompetansemidler til et Housing First-prosjekt. Prosjektet ligger under boligsosial avdeling og ble igangsatt etter en studietur i regi av Husbanken. I prosjektet er det tre ansatte som jobber med oppsøkende virksomhet. Informantene forteller at de prøver å være tro mot hovedlinjen i Housing First, men med lokal tilpasning. Blant annet har kommunen valgt en bredere målgruppe enn det som har vært utgangspunktet for programmet. Kommunen deltar i nettverk for kommuner med Housing First samt i et internasjonalt nettverk (kalt «Habitact»). Informantene påpeker at verdigrunnlaget i Housing First skal gjennomsyre hele den boligsosiale avdelingen, og de ansatte i Housing First har også andre oppgaver i boligsosial avdeling. Per i dag er det 16 deltakere i Housing First, hvilket skal øke til 50.

Tilbud fra og samarbeid med Husbanken

Informantene opplever at Husbanken i stor grad er på tilbudssiden etter at kommunen kom med i satsingen. Både kommunekontakt og ledelsen i Region øst beskrives som usedvanlig tilgjengelige. Kommunikasjonen karakteriseres som åpen, og Husbanken beskrives som lydhør. Husbanken anses som en viktig støtte – både når det kommer til faglig samarbeid og økonomiske midler. At satsingen ble organisert som et program

der Husbanken bidrar med sin kompetanse og tilrettelegger for kompetanseutvikling ved samlinger, studieturer og økonomiske midler, oppleves som svært nyttig. Det har skapt legitimitet og gitt grunnlag for et strukturert arbeid. En informant sa:

Det kan være et eksempel for andre satsinger i staten. Det er så gjennomført og gjennomtenkt. Tidligere var de kun en forvaltningsinstitusjon med virkemidler.

Det at kommunen kom med i det boligsosiale utviklingsprogrammet i andre pulje, gjorde at de kunne trekke veksler på andre kommuners erfaringer. Ikke minst skjer dette gjennom Østfoldsnettverket.

De ulike fasene med planlegging, foranalyse og handling har fungert bra. Enkelte informanter påpeker imidlertid at «I handlingsfasen begynner det tøffe arbeidet – da ser man at det er to ulike verdener. Men Husbanken er lydhøre, og det er åpen kommunikasjon».

I likhet med andre kommuner i Region øst fikk Moss midler fra Husbanken til å gjøre en foranalyse. Kommunen trakk veksler på andre kommuners erfaringer i anbudsprosessen og opplevde at prosessen derfor gikk greit. Leveransen av foranalysen ble imidlertid forsinket som følge av kapasitetsproblemer hos leverandøren. Dette, kombinert med politisk utålmodighet, førte til at kommunen måtte lage programplanen parallelt med foranalysen, hvilket var uheldig ettersom foranalysen skulle danne grunnlag for programplanen. Dialog underveis mellom kommunen og leverandøren gjorde at kommunen allikevel fikk kjennskap til noen av konklusjonene i foranalysen som kunne brukes i arbeidet med programplanen. Informantene i kommunen mener foranalysen har vært nyttig fordi den dokumenterte utfordringer og skapte legitimitet til kommunal plan på politisk nivå. Utvikling av programplanen for BoSo opplevdes som nyttig og relevant av samme grunn: Planen er viktig fordi den skal forankres på politisk nivå – den gir et mandat i det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Husbankens studieturer til andre byer og erfaringsutveksling med andre kommuner blir oppfattet som svært nyttig. Spesielt blir mulighetene for deltakelse i nettverk, trukket fram. En av informantene sa følgende:

Alle de iverksatte tiltakene er en konsekvens av satsingen – resultat av foranalysen, studietur til Hamar.

Det har imidlertid også kommet signaler fra politikerne om at studieturer og arrangementer virker for ekstravagante, og at dette sender ut uheldige signaler når kommuneøkonomien er dårlig.

Samlingene i regi av Husbanken blir beskrevet som svært interessante og velorganisert. Husbankens koordinerende rolle når det kommer til ulike sektormyndigheters tilskuddsordninger, ses på som udelt positiv og ønskes velkommen. Dette skaper forutsigbarhet i det boligsosiale arbeidet i kommunen ettersom de er avhengig av at kompetansemidlene suppleres av andre midler. For eksempel er driftsmidler til Housing

First gitt av Helsedirektoratet. Spesielt framstå kontakten mellom Husbanken og Fylkesmannen som viktig for kommunen.

De halvårige møtene med Husbanken oppleves også som viktige. Det er imidlertid en oppfatning om at Husbanken burde være mer opptatt av resultatoppnåelse enn styring av prosjektene. Det trekkes fram at det er for mange detaljkrav til prosjektene for å få kompetansemidler, og at det er en ulempe at midlene kun kan gå til prosjekt og ikke drift. Følgende sitat beskriver dette:

Nå skal det bare bevilges penger til prosjekter. Jeg skulle sett at man fikk en pott med penger og implementere det i drift uten så mange detaljkrav. Mer fokus på resultater enn på styring. Tror vi kunne fått mer ut av pengene og hatt mindre byråkrati. Det beste er å få det inn i drift.

Kommunens vurdering av måloppnåelse og effekter

Som følge av satsingen har den generelle innsatsen økt for boligframskaffelse, samarbeid med private utbyggere, bedre utnyttelse av kommunale boliger og styrking av booppfølging. Informantene mener at det boligsosiale programmet har ført til at det arbeides mer langsiktig i kommunen, og at det vanskeligstilte får mer oppmerksomhet enn tidligere. Dessuten har kommunen blitt i stand til å se arbeidet mer i sammenheng, på tvers av sektorområder, samt se viktigheten av dette arbeidet for kommuneøkonomien. Kommunen har fått flere midlertidige boliger og rapporterer at de bruker camping og hotell i mye mindre grad enn tidligere. Antall bostedsløse har også gått ned.

Et viktig suksesskriterium er bred politisk forankring av arbeidet. Her spiller Husbanken en viktig rolle. Informantene forteller at tidligere boligsosiale planer ble lagt i en skuff fordi det manglet forankring. Fra politisk hold er det et ønske om å få til en enda bredere tverrfaglig forankring (utover formannskapet) ved at komiteer for ulike områder trekkes inn. Helse og sosial og teknisk sektor trekkes fram.

Informantene mener at det vil være svært viktig å forlenge samarbeidet med Husbanken Region øst. Kommunen ønsker å jobbe videre med å skaffe privateide boliger til leietakere, med boligbygging i samarbeid med private utbyggere, med å skaffe mer egnede boliger, samle det boligsosiale arbeidet og med å se virkemidlene i sammenheng, få flere brukere inn i Housing First, samt å få til et områdeløft.

Kommunen ønsker samarbeid med de andre kommunene i Mosseregionen. Det har imidlertid ikke vært et politisk klima for et samarbeid om det boligsosiale arbeidet. Dette er en ulempe for kommunen som opplever tilflytting av vanskeligstilte fra nabokommunene.

En utfordring kommunen ser i det boligsosiale arbeidet, er knyttet til å etablere vanskeligstilte i spredte bomiljøer. Dette er lite populært blant befolkningen og krever at det etableres kontakt med bomiljøer, og at disse følges opp mens brukere bor der. Det har vært flere eksempler på misnøye blant naboer i forbindelse med reguleringer i private

boområder, noe som har blitt brukt i et politisk spill. Det pekes på at det derfor er viktig med både tverrpolitisk forankring og at teknisk sektor og Helse og sosial samarbeider.

Det er behov for flere midlertidige boliger. På dette området rapporterer kommunen om at det ikke er mulig å bygge små, enkle enheter med støtteordninger fra Husbanken. Her ønsker kommunen at Husbanken kommer på banen. En informant sier det slik:

Vi savner enklere boliger – type hospits/hybelhus – noe som gir tak over hodet. Kanskje det ikke blir så kostbart, enklere standard. Vi har ikke noe sånt i Moss. Istedenfor å innkvartere de på campingplasser og hotell. Kanskje kunne man gått ned på størrelse på boenheten.

Det er også et behov for tilpasning av bolig til dem uten boevne.

Trenger boliger som ikke går an å ødelegge. Vi har seks-åtte spesialboliger som trenger forsterkning.

Vedlegg 2 Analyse av KOSTRA-tall

En del av evalueringsoppdraget er å identifisere indikatorer som kan belyse effekter av kommunesatsingen. Gjennom enkle analyser av tilgjengelige data vil vi kaste lys over utviklingen i satsingskommunene og sammenligne utviklingen i de ulike husbankregionene sett under ett. Vi har brukt KOSTRA-data fra SSB. Når det gjelder startlån er det brukt data fra Husbankens statistikkbank. De forskjellige regionene har utformet sine satsingsprogrammer noe ulikt, og det er relevant å se på om det har vært ulike utviklingstrekk generelt i regionene. Våre analyser viser i tillegg at det er betydelig variasjon mellom kommuner innad i regionene. Vi legger fram denne variasjonen ved å inkludere et utvalg tabeller for å si noe om utviklingen på kommunenivå. Vi har valgt å inkludere følgende indikatorer som belyser utviklingen i satsingskommunene:

- Antall kommunale boliger og eierforhold
- Antall søknader om kommunal bolig og tildeling av boliger
- Gjennomstrømning
- Bruk av midlertidige boliger
- Antall på venteliste
- Bruk av startlån

Det har ikke vært mulig å isolere effekter av satsingen fra andre utviklingstrekk og forklaringsfaktorer. Om det hadde vært en kontrollgruppe med sammenlignbare kommuner som ikke var deltakere, ville det vært mulig å lage et forskningsdesign som i større grad kunne isolert effekter. Nå er det slik at nesten alle store kommuner i Norge er med i satsingen. Deltakerkommunene er også dem med de største utfordringene, blant annet knyttet til antall bostedsløse og press i boligmarkedet. Disse store kommunene er dermed ikke sammenlignbare med mindre kommuner idet disse som regel ikke har de samme utfordringene.

KOSTRA-dataene er basert på innrapportering fra kommunene. De kan brukes til å belyse noen sider av utviklingen i kommunene, blant annet antall kommunale boliger, antall søknader om bolig, bruk av midlertidige boliger, gjennomstrømning, bruk av startlån med mer. Men det er mye de ikke fanger inn, blant annet grad av oppfølgingstjenester, organisering, hvor egnet boligene er for ulike brukergrupper, hvor lenge husstander blir boende, osv. Tilgjengelige data i KOSTRA er i liten grad egnet til å påvise spesifikke effekter av kommunesatsingen. Det er også kjent at rap-

porteringen fra kommunene kan være mangelfull, blant annet fordi det er krevende for kommunene å innhente nødvendig informasjon til å svare på spørreskjemaet som ligger til grunn for datamaterialet.

Utvalget av satsingskommuner i denne gjennomgangen består av alle kommuner som har vært inne i kommunesatsingen siden 2009, inkludert også kommuner som ble med i 2013. Vi har ikke inkludert kommuner som kom med fra 2014. Det har særlig vært en del utskiftninger av deltakerkommuner i Region vest.

Deltakerkommuner

Nær sagt alle deltakerne i kommunesatsingen er kommuner med over 10 000 innbyggere. De fleste er større kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere. Store byer som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø deltar alle i satsingen. Det er få kommuner med over 20 000 innbyggere som ikke er med i satsingen. Skedsmo er den eneste kommunen med over 50 000 innbyggere som ikke er deltaker. Region øst har flest deltakerkommuner med 14 deltakere. Her det også fem kommuner over 50 000 innbyggere. Region nord har færrest deltakere med åtte kommuner.

Tabell V2.1 Antall kommuner i kommunesatsingen i de fem husbankregionene og kommuner utenfor, etter folkemengde. Deltakerkommuner 2009–2013.

Ikke deltaker-kommuner	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord	Total
Under 5000 innbyggere	29	39	46	48	66	228
5000–19 999	39	26	26	26	13	130
20 000–49 999	6	8	0	0	0	14
50 000 og over	1	0	0	0	0	1
Total	75	73	72	74	79	373
Deltaker-kommuner	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord	Total
Under 5000	0	0	0	0	0	0
5000–19 999	1	2	5	4	4	16
20 000–49 999	8	5	5	5	3	26
50 000 og over	5	3	3	1	1	13
Total	14	10	13	10	8	55

Kommunale boliger

En sentral del av kommunenes boligsosiale tilbud er de kommunale boligene de rår over. KOSTRA-tallene belyser antallet boliger. Statistikken har ikke data om hvor egnet boligene er for ulike brukergrupper, hva slags boliger det er snakk om (leilighet,

sokkel, enebolig, borettslag, osv.), eller om kvaliteten på boligene.²³ Mangel på boliger er særlig i store kommuner ofte nevnt som en utfordring som påvirker arbeidet med å bosette vanskeligstilte negativt. Denne indikatoren sier derfor noe om utviklingen i tilbudet kommunene har til vanskeligstilte.

I hovedsak er antallet kommunale boliger i 2013 på nivå med antall boliger i 2009. Region sør har 3,1 prosent flere i 2013, mens det er 1,2 prosent færre i Region Midt-Norge. Region nord skiller seg ut, ettersom antall kommunale boliger har økt med nær 13 prosent. I Region Midt-Norge har det vært større endringer i de mindre kommunene enn gjennomsnittstallet forteller om, siden Trondheim har mange kommunale boliger og har hatt en liten nedgang.

Tabell V2.2 Antall kommunale boliger i satsingskommunene 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent
Region øst	22 533	22 358	22 932	1,8 %
Region sør	9477	9795	9769	3,1 %
Region vest	12 260	11 990	12 264	0,03 %
Region Midt-Norge	8878	8898	8776	-1,2 %
Region nord	4100	4245	4615	12,6 %
Total	57 248	57 286	58 356	

En vanlig indikator er å se antall kommunale boliger per 1000 innbyggere, vist i tabell V2.3 under. Regionene ligger på noe ulikt dekningsnivå, Region vest har lavere dekning enn øst, sør og Midt-Norge. I hovedsak ligger dekningen på samme nivå i 2013 som i 2009. I Region nord har antallet boliger per 1000 innbyggere økt fra 18 til 22 fra 2009-2013. Til sammenligning var gjennomsnittet for alle kommuner på landsbasis 24 boliger per 1000 innbyggere i 2009 og 25 boliger per 1000 i 2011 og 2013. Små kommuner har gjennomgående flere kommunale boliger enn storkommuner.

Tabell V2.3 Kommunale boliger per 1000 innbyggere i satsingskommunene, etter region, 2009–2013. Gjennomsnitt.

Husbankregion	2009	2011	2013	Antall kommuner
Region øst	21	20	21	14
Region sør	23	24	23	10
Region vest	18	17	17	13
Region Midt-Norge	23	23	23	10
Region nord	18	19	22	8
Gjennomsnitt	21	20	21	55

²³ Unntaket er en variabel om boligen er tilgjengelig for rullestolbrukere.

I tabell V2.4 under vises utviklingen i deltakerkommunene. Det er stor variasjon fra kommune til kommune også innenfor regioner. I Region øst varierer det fra en nedgang på 12 prosent i Halden, til en oppgang på nær 16 prosent i Hamar. Tilsvarende sprik finner vi i de andre regionene også. I Region vest og Sandnes kommune har antallet kommunale boliger gått ned med 22 prosent i perioden. I Region Midt-Norge har flere kommuner hatt betydelig økning, særlig Molde, Melhus, Stjørdal, Levanger og Verdal. I Region nord har mange kommuner hatt en vesentlig økning i mange kommuner. For eksempel har Sør-Varanger kommune økt antallet kommunale boliger fra 130 til 243.

Tabell V2.4 Antall kommunale boliger i kommunene, antall og per 1000 innbyggere. 2009–2013.

Husbank-region	Kommunenavn	Antall kommunale boliger totalt, 2009	Antall kommunale boliger totalt, 2013	Endring 2009-2013, prosent	Kommunale boliger per 1000 innbyggere, 2009	Kommunale boliger per 1000 innbyggere, 2013
Region øst	Halden	665	586	-11,9 %	23	19
	Moss	760	709	-6,7 %	25	23
	Sarpsborg	1254	1234	-1,6 %	24	23
	Fredrikstad	1271	1267	-0,3 %	17	16
	Bærum	1846	1934	4,8 %	17	16
	Asker	859	882	2,7 %	16	15
	Lørenskog	444	470	5,9 %	14	14
	Oslo kommune	11 935	12 069	1,1 %	20	19
	Kongsvinger	310	340	9,7 %	18	19
	Hamar	658	762	15,8 %	23	26
	Ringsaker	579	598	3,3 %	18	18
	Elverum	425	484	13,9 %	21	24
	Lillehammer	633	652	3 %	24	24
Gjøvik	894	945	5,7 %	31	32	
Region sør	Drammen	1366	1525	11,6 %	22	23
	Nedre Eiker	476	491	3,2 %	21	21
	Holmestrand	304	274	-9,9 %	30	26
	Sandefjord	1414	1387	-1,9 %	33	31
	Larvik	922	1025	11,2 %	22	24
	Porsgrunn	865	898	3,8 %	25	25
	Skien	1178	1166	-1 %	23	22
	Arendal	719	748	4 %	17	17
	Kristiansand	2015	1996	-,9 %	25	23
	Mandal	218	259	18,8 %	15	17

Region vest	Sandnes	1147	891	-22,3 %	18	12
	Stavanger	2761	2732	-1,1 %	22	21
	Haugesund	554	618	11,6 %	16	17
	Sola	182	204	12,1 %	8	8
	Karmøy	524	519	-1 %	13	12
	Bergen	5257	5378	2,3 %	20	20
	Stord	242	237	-2,1 %	14	13
	Odda	311	316	1,6 %	44	45
	Os (Hord.)	268	289	7,8 %	16	15
	Fjell	293	324	10,6 %	13	14
	Askøy	294	317	7,8 %	12	12
	Lindås	193	191	-1 %	14	13
	Flora	234	248	6 %	20	21
Region Midt-Norge	Molde	461	536	16,3 %	19	21
	Ålesund	880	923	4,9 %	20	20
	Kristiansund	621	620	-,2 %	27	25
	Trondheim	4504	4428	-1,7 %	26	24
	Melhus	278	326	17,3 %	19	21
	Steinkjer	785	770	-1,9 %	37	36
	Namsos	354	370	4,5 %	28	28
	Stjørdal	428	492	15 %	20	22
	Levanger	310	371	19,7 %	17	19
	Verdal	257	310	20,6 %	18	21
Region nord	Bodø	988	1085	9,8 %	21	22
	Narvik	343	468	36,4 %	19	25
	Rana	449	646	43,9 %	18	25
	Tromsø	1251	1125	-10,1 %	19	16
	Harstad	436	494	13,3 %	18	20
	Hammerfest	218	277	27,1 %	22	27
	Alta	285	277	-2,8 %	15	14
	Sør-Varanger	130	243	86,9 %	13	24

Eierforhold

Har det vært endringer i kommunene når det gjelder kommunenes eierforhold rundt de kommunale boligene? Eierforholdet har betydning for tilbudet som gis til vanskeligstilte. Det er tre eierformer: kommunalt eide boliger, kommunalt innleide boliger og privateide boliger med kommunal disposisjonsrett. Det har de siste årene vært en økning på landsbasis i antall innleide boliger. I 2013 var 10,3 prosent av de kommunale boligene innleide boliger, det vil si 10 586 av totalt 102 367 boliger. Dette er en økning fra 2009, da innleide boliger utgjorde under 5 prosent av alle kommunale boliger. Andelen privateide boliger med kommunal disposisjonsrett har vært mer stabil i disse årene, med en liten økning fra 9 prosent i 2009 til 11 prosent i 2013.

Tabell V2.5 under viser at utviklingen i andelen kommunalt eide boliger i satsingskommunene har vært ulik fra region til region. Størst endringer har det vært i Region sør og Region nord, med vesentlig lavere andel kommunalt eide boliger. Her har særlig andelen innleide boliger økt. I nord kan dette delvis tilskrives ekspansjonen i antall kommunale boliger, hvor innleie har vært viktig. Tallene indikerer også at det i flere kommuner har vært en betydelig dreining over fra kommunalt eide til innleide boliger, blant annet i Bodø, Alta og Sør-Varanger.

Tabell V2.5 Andel kommunale boliger eid av kommunen 2009–2013. Gjennomsnitt.

Husbankregion	2009	2011	2013	Antall kommuner
Region øst	73	79	76	14
Region sør	80	56	55	10
Region vest	90	94	91	13
Region Midt-Norge	90	88	90	10
Region nord	89	46	46	8
Total	84	76	74	55

Søknader om kommunal bolig

Søknader som kommer om kommunal bolig, kan ses som uttrykk for udekkede boligbehov. Her er det betydelige forskjeller mellom regionene når det gjelder utvikling over tid. Antallet søknader har gått markert opp i Region øst og nord, men ned i Region Midt-Norge. Gjennomgående tyder allikevel dette på at det er økende behov for kommunale boliger og dermed økende press på de kommunale bolig tjenestene.

Antallet søknader er også knyttet til de boligsosiale tjenestene og hvordan disse fungerer. Det er eksempler på at bedre samhandling mellom ulike boligsosiale aktører har ført til nedgang i antall søknader i kommuner. Dette kan blant annet skyldes at brukere har fått bedre oppfølging og veiledning, slik at personer som åpenbart ikke har behov eller mulighet til å få kommunal bolig, lar være å søke eller får hjelp på andre måter.

Tabell V2.6 Antall søknader om kommunal bolig, på regionsnivå. 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent	Antall kommuner
Region øst	7845	8465	9188	17,1	14
Region sør	4071	4014	4374	7,4	10
Region vest	3397	3546	3530	3,9	13
Region Midt-Norge	4627	4220	4016	-13,2	10
Region nord	1738	1699	2104	21,1	8
Total	21 678	21 944	23 212	7,1	55

Tabell V2.7 Antall søknader om kommunal bolig i satsingskommunene, på kommunenivå. 2009–2013.

Husbankregion	Kommunenavn	2009	2011	2013
Region øst	Halden	158	279	299
	Moss	251	270	400
	Sarpsborg	0	125	351
	Fredrikstad	498	426	552
	Bærum	517	329	667
	Asker	281	336	353
	Lørenskog	90	143	160
	Oslo kommune	4872	5122	5001
	Kongsvinger	111	172	191
	Hamar	308	308	294
	Ringsaker	117	162	140
	Elverum	151	197	155
	Lillehammer	280	375	301
	Gjøvik	211	221	324
Region sør	Drammen	783	731	872
	Nedre Eiker	128	236	203
	Holmestrand	85	125	104
	Sandefjord	692	795	660
	Larvik	350	375	422
	Porsgrunn	347	388	359
	Skien	357	362	326
	Arendal	103	0	240
	Kristiansand	1136	975	1110
	Mandal	90	27	78
Region vest	Sandnes	340	366	342
	Stavanger	565	737	628
	Haugesund	199	246	215
	Sola	54	40	51
	Karmøy	288	144	198
	Bergen	1475	1411	1476
	Stord	55	68	53
	Odda	95	144	143
	Os (Hord.)	47	66	110
	Fjell	78	107	131
	Askøy	17	70	99
	Lindås	80	88	39
	Flora	104	59	45

Region Midt-Norge	Molde	208	183	141
	Ålesund	581	738	613
	Kristiansund	179	311	233
	Trondheim	2488	1999	1888
	Melhus	165	26	115
	Steinkjer	271	272	330
	Namsos	97	123	.
	Stjørdal	359	271	352
	Levanger	80	130	200
	Verdal	199	167	144
Region nord	Bodø	329	388	433
	Narvik	224	228	160
	Rana	121	197	196
	Tromsø	649	523	502
	Harstad	.	.	260
	Hammerfest	95	160	277
	Alta	168	167	178
	Sør-Varanger	152	36	98

Tildelte kommunale boliger

Antall tildelte boliger i perioden har i hovedsak ligget stabilt i alle regionene. Det har vært en liten økning i Region vest.

Tabell V2.8 Antall tildelte boliger i satsingskommunene per år, på regionsnivå. 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent
Region øst	3385	3500	3409	0,7 %
Region sør	1718	1766	1888	9,9 %
Region vest	1259	1341	1393	10,6 %
Region Midt-Norge	1654	1670	1669	0,9 %
Region nord	820	613	868	5,9 %
Total	8836	8890	9227	4,4 %

Antall på venteliste

Antall husstander på venteliste kan være en indikator på i hvor stor grad kommunene klarer å møte behovet for kommunal bolig. Statistikken omfatter bare søknader fra personer som på søknadstidspunktet ikke bor i kommunal bolig. Antall på venteliste har gått vesentlig ned i flere regioner i perioden fra 2009 til 2013. I Region sør er nedgangen på 50 prosent, i Midt-Norge og i nord på rundt 30 prosent (men fra et mye lavere antall). Nivået har ligget stabilt i Region øst og vest. Dette kan indikere at kommunene har fått bedre rutiner rundt å behandle saker og skaffe bolig raskt. Samtidig var det gjennom hele perioden mange på venteliste i de store byene, som i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Det er positivt at antall på venteliste har gått ned, samtidig som antall søknader om kommunal bolig har gått opp, som vi har vist tidligere.

Tabell V2.9 Antall husstander på venteliste i satsingskommunene, på regionsnivå, 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent
Region øst	954	1145	950	-0,4 %
Region sør	1197	679	588	-50,1 %
Region vest	1270	1179	1198	-5,7 %
Region Midt-Norge	783	717	555	-29,1 %
Region nord	141	169	95	-32,6 %
Total	4345	3889	3386	10,6 %

Tabell V2.10 under viser antallet på venteliste mer detaljert for hver satsingskommune. Mange kommuner har rapport om ingen på venteliste. Dette kan være korrekt, men kan også være indikator på manglende rapportering.

Tabell V2.10 Antall husstander på venteliste i satsingskommunene, på kommunenivå, 2009–2013.

Husbankregion	Kommune	2009	2011	2013
Region øst	Halden	0	0	0
	Moss	68	91	114
	Sarpsborg	67	99	124
	Fredrikstad	128	78	0
	Bærum	86	162	115
	Asker	174	176	149
	Lørenskog	24	21	52
	Oslo kommune	355	432	355
	Kongsvinger	0	43	0
	Hamar	0	0	0
	Ringsaker	16	2	9
	Elverum	0	0	0
	Lillehammer	36	39	32
	Gjøvik	0	2	0
Region sør	Drammen	48	74	44
	Nedre Eiker	0	0	0
	Holmestrand	32	0	8
	Sandefjord	339	147	159
	Larvik	0	0	0
	Porsgrunn	101	109	47
	Skien	30	77	83
	Arendal	346	36	24
	Kristiansand	226	174	160
	Mandal	75	62	63

tabellen fortsetter på neste side

Region vest	Sandnes	162	150	181
	Stavanger	527	458	419
	Haugesund	115	62	58
	Sola	29	27	21
	Karmøy	0	0	0
	Bergen	390	415	434
	Stord	0	5	7
	Odda	0	0	0
	Os (Hord.)	47	57	44
	Fjell	0	0	0
	Askøy	0	5	34
	Lindås	0	0	0
	Flora	0	0	0
	Region Midt-Norge	Molde	0	133
Ålesund		0	0	0
Kristiansund		100	65	69
Trondheim		533	460	403
Melhus		0	0	0
Steinkjer		150	34	69
Namsos		0	0	.
Stjørdal		0	25	0
Levanger		0	0	1
Verdal		0	0	13
Region nord	Bodø	0	0	0
	Narvik	0	10	26
	Rana	141	126	24
	Tromsø	0	0	0
	Harstad	.	.	0
	Hammerfest	0	17	45
	Alta	0	0	0
	Sør-Varanger	0	16	0

Gjennomstrømning

Husbanken har ønsket å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger gjennom mer målrettet bruk av startlån og tilskudd. Det ligger ikke inne spesifikke indikatorer for gjennomstrømning i KOSTRA. Vi har tilnærmet oss dette ved å definere gjennomstrømning som prosentandelen husstander som har fått tildelt kommunal boliger, av antall kommunale boliger totalt. Dette inkluderer da husstander som flytter fra en kommunal bolig til en annen.

Tabell V2.11 viser et gjennomsnitt av gjennomstrømningstallene på regionsnivå. Region øst har ligget stabilt på et lavere nivå enn de andre regionene i perioden, med 17 prosent i 2013. I Region vest var det en betydelig økning fra 2009 til 2011, fra 13 til 20 prosent, men ned igjen til 15 prosent i 2013. Midt-Norge har stabilt høyere gjennomstrømning, rundt 22 prosent. Region nord har gått ned fra 28 prosent i 2009 til 20 i 2013.

Tabell V2.11 Gjennomstrømning i kommunale boliger i satsingskommunene, gjennomsnitt på regionsnivå. 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent	Antall kommuner
Region øst	16	17	17	6,3 %	14
Region sør	16	19	21	31,3 %	10
Region vest	13	20	15	15,4 %	13
Region Midt-Norge	22	23	22	0 %	10
Region nord	28	17	20	- 29 %	8
Total	18	19	19	5,6 %	55

Tabell V2.12 Gjennomstrømning i kommunale boliger i satsingskommunene, på kommunenivå. 2009–2013. Prosent.

Husbankregion	Kommune	2009	2011	2013
Region øst	Halden	13	15	10
	Moss	19	19	29
	Sarpsborg	11	9	12
	Fredrikstad	15	19	15
	Bærum	11	11	19
	Asker	15	16	12
	Lørenskog	21	11	21
	Oslo kommune	15	15	13
	Kongsvinger	27	34	30
	Hamar	20	23	12
	Ringsaker	14	19	11
	Elverum	11	17	18
	Lillehammer	19	18	19
	Gjøvik	19	14	20
Region sør	Drammen	14	19	15
	Nedre Eiker	12	16	24
	Holmestrand	13	32	31
	Sandefjord	25	16	14
	Larvik	16	18	27
	Porsgrunn	17	16	10
	Skien	16	0	10
	Arendal	11	24	20
	Kristiansand	23	26	28
	Mandal	17	26	27
Region vest	Sandnes	3	9	7
	Stavanger	9	11	13
	Haugesund	9	13	15
	Sola	26	73	18
	Karmøy	17	16	16
	Bergen	10	6	8
	Stord	5	22	14
	Odda	9	16	17
	Os (Hord.)	14	19	18
	Fjell	10	21	27
	Askøy	6	11	15
	Lindås	16	23	11
	Flora	38	14	19

Region Midt-Norge	Molde	29	35	30
	Ålesund	18	19	14
	Kristiansund	10	35	28
	Trondheim	16	13	12
	Melhus	12	4	7
	Steinkjer	26	27	32
	Namsos	19	14	20
	Stjørdal	27	25	30
	Levanger	18	22	23
	Verdal	44	34	25
Region nord	Bodø	17	11	15
	Narvik	35	24	19
	Rana	20	18	11
	Tromsø	17	18	23
	Harstad	.	.	19
	Hammerfest	17	23	26
	Alta	46	8	17
	Sør-Varanger	46	17	27

Bruk av midlertidige boliger

Bruk av midlertidige boliger er en viktig del av kommunenes tilbud til vanskeligstilte i boligmarkedet. Siden «Prosjekt bostedsløse» i 2001 har redusert bruk av midlertidig bolig vært et mål for å bekjempe bostedsløshet. At ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig bolig, var et av fem sentrale mål i strategien «På vei til egen bolig» (2005–2007). Vi ser derfor på bruken av midlertidig bolig over tre måneder dels som en indikator på i hvilken grad kommunene lykkes med å redusere bruken av midlertidig bolig. Samtidig er økende bruk også uttrykk for økt press og behov for midlertidig bolig.

Midlertidig botilbud og natthjem er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt. Begrepet midlertidig bolig er noe diffust, ikke minst hva «midlertidig» innebærer. I KOSTRA er midlertidig bolig definert som botilbud en kan være hele døgnet (for eksempel hotell/pensjonat, hospits, campinghytter). Natthjem er ikke inkludert, siden en der vanligvis bare har opphold om natten. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon regnes heller ikke som midlertidig botilbud.²⁴

²⁴ SSB har brukt følgende definisjon av midlertidig botilbud i innsamling av data fra kommunene: «Midlertidig botilbud og natthjem er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt. Midlertidig botilbud omfatter botilbud der en kan oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem der en som regel ikke kan oppholde seg på dagtid. Botilbud

I lovverket er det ikke definert hvor lenge et opphold i midlertidig bolig kan være. Johannessen og Dyb fant i en undersøkelse at mange har opphold betydelig lenger enn tre måneder, særlig personer med rusavhengighet og dobbeltdiagnose rus og psykiatri (Johannessen & Dyb 2011). Kommunene mente også at bruken av midlertidige botilbud gikk opp eller holdt seg på samme nivå. Johannessen og Dyb fant også at kommunene registrerer bruken av midlertidige botilbud svært ulikt

Som tabell V2.13 under viser, har bruken av midlertidig bolig i absolutte tall økt i alle regioner, fra ulike utgangsnivåer. Prosentvis har veksten vært størst i Region nord og sør, men også betydelig i de andre regionene. Også antall husstander som har vært i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, har økt i perioden. Særlig Region vest har hatt en negativ utvikling og er på et høyere nivå enn de andre regionene.

Tabell V2.13 Antall husstander i midlertidige botilbud i satsingskommunene, regionsnivå, 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent	Antall kommuner
Region øst	831	1157	1406	69 %	14
Region sør	295	415	617	109 %	10
Region vest	949	929	1426	50 %	13
Region Midt-Norge	197	299	325	65 %	10
Region nord	105	183	354	237 %	8
Total	2377	2983	4128	-	55

Tabell V2.14 Antall husstander i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder i satsingskommunene, på regionsnivå. 2009–2013.

Husbankregion	2009	2011	2013	Endring 2009-2013, prosent	Antall kommuner
Region øst	190	213	319	68 %	14
Region sør	46	31	100	117 %	10
Region vest	310	309	628	103 %	13
Region Midt-Norge	26	58	92	254 %	10
Region nord	26	37	113	335 %	8
Total	598	648	1252	-	55

På kommunenivå (tabell V2.15 under) ser vi at det er mange satsingskommuner hvor bruken har vært forholdsvis stabil i perioden. Samtidig har noen kommuner hatt en markant økning. I Region øst har kommuner som Moss, Fredrikstad, Oslo og Elverum

med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon regnes ikke som midlertidig botilbud.» (SSBs spørreskjema skjema 13 – «Boliger som kommunen disponerer»)

nesten doblet bruken av midlertidige boliger i perioden. I Region sør har Drammen hatt en betydelig økning fra 18 til 134 husstander (men rapporteringen på 18 i 2009 kan være mangelfull). Sandefjord, Skien og Arendal kan også nevnes som kommuner som har hatt betydelig økning. Kristiansand har ligget mer stabilt i perioden. I Region vest har Sandnes, Stavanger og Haugesund betydelig økning. Bergen har noe økning, mens de andre, mindre kommunene har vært mer stabile. I Region Midt-Norge har Trondheim hatt en økning, mens de andre har ligget på samme nivå. I nord har Bodø og Tromsø hatt en betydelig økning, mens de andre har vært mer stabile.

Tabell V2.15 Antall husstander i midlertidige botilbud i satsingskommunene, på kommunenivå. 2009–2013.

Husbankregion	Kommune	2009	2011	2013
Region øst	Halden	0	47	4
	Moss	17	35	56
	Sarpsborg	25	59	36
	Fredrikstad	77	76	136
	Bærum	30	12	6
	Asker	40	47	57
	Lørenskog	36	42	52
	Oslo kommune	515	749	924
	Kongsvinger	10	16	25
	Hamar	24	17	28
	Ringsaker	12	20	20
	Elverum	16	20	40
	Lillehammer	11	0	0
	Gjøvik	18	17	22
Region sør	Drammen	18	76	134
	Nedre Eiker	35	33	40
	Holmestrand	11	25	11
	Sandefjord	38	70	75
	Larvik	35	44	58
	Porsgrunn	0	32	26
	Skien	20	0	65
	Arendal	11	8	36
	Kristiansand	120	124	141
	Mandal	7	3	31

tabellen fortsetter på neste side

Region vest	Sandnes	146	0	239
	Stavanger	244	248	356
	Haugesund	0	48	91
	Sola	42	0	44
	Karmøy	28	29	22
	Bergen	436	567	589
	Stord	0	5	5
	Odda	2	4	4
	Os (Hord.)	12	11	15
	Fjell	7	0	30
	Askøy	13	5	7
	Lindås	14	11	17
	Flora	5	1	7
Region Midt-Norge	Molde	8	17	22
	Ålesund	27	20	34
	Kristiansund	20	24	23
	Trondheim	115	190	193
	Melhus	9	4	12
	Steinkjer	3	8	5
	Namsos	0	0	.
	Stjørdal	7	20	8
	Levanger	0	0	12
	Verdal	8	16	16
Region nord	Bodø	28	67	92
	Narvik	0	17	16
	Rana	25	14	30
	Tromsø	4	39	149
	Harstad	.	.	5
	Hammerfest	0	9	11
	Alta	29	37	35
	Sør-Varanger	19	0	16

Bruk av startlån

Startlånsordningen forvaltes av kommunene på vegne av Husbanken og har som mål å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til å kjøpe sin egen bolig. Tabell V2.16 under viser at det har vært en markant økning i bruken av startlån i alle regionene.

Tabell V2.16 Antall startlån utdelt fra satsingskommunene i husbankregionene, 2009–2013. Gjennomsnitt.

	Antall startlån 2009	Antall startlån 2011	Antall startlån 2013	Endring 2009-2013, prosent	Antall kommuner
Region øst	33	40,4	41,5	45,2 %	14
Region sør	19,7	28,1	30,1	69,1 %	10
Region vest	28,9	35,9	35,3	71,7 %	13
Region Midt-Norge	14,5	27,7	30,5	149 %	10
Region nord	13,4	18,8	19,4	68,9 %	8
Total	22,1	30,2	31,3	78,8	55

Har det vært en økning i antallet beboere i kommunale boliger som selv har kjøpt den kommunale boligen? Til tross for stor oppmerksomhet rundt eie-til-leie-programmer de siste årene, viser KOSTRA-dataene at svært få personer har overtatt boligen. I 2013 ble totalt 136 kommunale boliger solgt til beboeren som leide. Dette var en nedgang fra 2012, da 174 boliger ble overtatt på denne måten. Kommunene som utmerker seg, er fire satsingskommuner: Trondheim, Drammen, Skien og Bærum.

Proba har analysert fordeling av startlån i perioden 2005–2011 og fant at andelen startlån til førstegangs boligetablere (altså primært unge mennesker) økte fra 55 til 63 prosent i perioden (Proba 2012:17). For personer i kategorien reetablering (folk som har flyttet eller endret familiesituasjon) var det en nedgang fra 20 til 13 prosent. Økonomisk vanskeligstilte er en annen stor gruppe, og deres andel sank fra 25 til 17 prosent i perioden. Også gruppa andre vanskeligstilte, som inkluderer bostedsløse, flyktninger, rusmisbrukere, funksjonshemmede mfl.) falt i perioden, fra 12 prosent i 2005 til 8 i 2011.

Vi har ikke fått analysert om det har vært endringer over tid i satsingskommunene knyttet til tildeling av startlån til ulike brukergrupper og forskjeller mellom regioner, da data på kommunenivå ikke har vært tilgjengelige fra Husbanken. Tabellen V2.17 under viser fordelingen i alle kommuner i de ulike regionene og endringen fra 2009 til 2013. I alle regioner har andelen startlån som går til gruppa «andre vanskeligstilte», økt. Andelen til førstegangsetablere har gått noe ned i de fleste regioner, unntatt i Region Midt-Norge. Dette tyder på at bruken av startlånet blir mer målrettet mot de mest vanskeligstilte.

Tabell V2.17 Antall startlån fordelt på brukergrupper i alle kommuner, prosentandel. 2009–2013

	År	Førstegangs boligetablering	Økonomisk vanskeligstilte	Reetablering	Andre vanskeligstilte	Totalt
Øst	2009	59,4	17,3	11,8	8,6	97,1
	2013	41,8	16,6	11,3	30,5	100,2
Sør	2009	54,7	20,3	12,4	12,3	99,7
	2013	50,6	13,6	8,9	27,1	100,2
Vest	2009	71,4	10,8	11,7	5,5	99,4
	2013	68	7,9	9,4	15,3	100,6
Midt-Norge	2009	47,5	23,1	13,8	10,6	95
	2013	54,6	14,6	16	15,5	100,7
Nord	2009	59,1	20,3	11,9	10,7	102
	2013	45,9	14,1	15,7	26,3	102

Oppsummering

Indikatorene vi har gjennomgått her, belyser visse sider av det arbeidet som gjøres i satsingskommunene i arbeidet for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi kan ikke fastslå at endringene som har skjedd over tid, skyldes kommunenes deltakelse i kommunesatsingen. Gjennomgangen har vist at det er til dels betydelige forskjeller mellom regionene og ulike utviklingstrekk både på regionsnivå og i forskjellige kommuner innen samme region.

Det er interessant at antall husstander på venteliste har gått ned i mange kommuner, samtidig som antall søknader har gått opp. Antall tildelte boliger har vært på et stabilt nivå i perioden.

Vedlegg 3 To spørreskjemaundersøkelser til deltakerkommunene

Som en del av evalueringen er det gjennomført to spørreskjemaundersøkelser rettet mot representanter for deltakerkommunene. Målet med disse spørreundersøkelsene var å nå ut til alle deltakerkommunene. Vi ønsket å få fram bredden i tiltak og mangfold i deltakelse og deltakernes egne vurderinger. Viktige temaer var innrettingen av kommunesatsingen, samarbeidet med Husbanken, måloppnåelse, resultater og effekter av satsingen, addisjonalitet og bærekraft. De spørreundersøkelsene vi skal presentere funn fra her, har få respondenter. Svarene fra prosjektlederne representerer en stor del av de kommunene som har deltatt, og utgjør over 80 prosent av det aktuelle universet. Imidlertid er antallet respondenter så pass lite at det er begrenset rom for analyser utover frekvenser og enkle krysstabeller.

Den første undersøkelsen ble gjennomført blant prosjektledere/programansvarlige i alle kommunene. Spørreskjemaet ble sendt til 63 prosjektledere/programansvarlige i kommunene. 54 svarte, men bare 53 av disse fullførte skjemaet. Det gir en svarprosent på 84. Disse respondentene er i det følgende omtalt som «prosjektledere».

I den andre spørreskjemaundersøkelsen ble respondentene valgt ut på følgende måte. Prosjektlederne/de programansvarlige fikk følgende spørsmål:

Opgi navn og e-postadresse til to–tre andre ansatte i kommunen som har vært involvert i bolig/boligsosialt arbeid og kjenner til samarbeidsavtalen med Husbanken. Det kan være innenfor NAV kommune / sosialtjeneste, boligkontor / boligforvaltning eller etat med flyktningtjeneste eller rusomsorg. Disse personene vil få tilsendt et eget elektronisk spørreskjema om kommunesatsingen og kommunens innsats.

I alt fikk vi samlet inn 126 e-postadresser til andre ansatte i kommunene, hvorav 74 svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 59. Disse respondentene er i det følgende omtalt som «samarbeidspartnere».

Tabell V3.1 Svarfordeling etter når kommunen kom med i satsingen.

	Prosjektledere		Samarbeidspartnere	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
2009–2010	18	33	31	42
2011–2012	17	32	26	35
2013–2014	19	35	17	23
Total	54	100	74	100

Tabell V3.2 Svarfordeling etter Husbankens regioner.

	Prosjektledere		Samarbeidspartnere	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Region øst	14	26	25	35
Region sør	11	20	10	14
Region vest	12	22	14	19
Region Midt-Norge	9	17	11	15
Region nord	8	15	12	17
Total	54	100	72	100

Når det gjelder fordelingen av svar i de to surveyene, ser vi av tabell V3.1 og V3.2 at samarbeidspartnerne har en forholdsvis større andel svar fra de kommunene som har vært med lenge, og fra kommunene i Region øst. Dette kan henge sammen da det var øst som startet kommunesatsingen først.

Disse to spørreskjemaundersøkelsene gir ganske gode svar på hvordan representanter for kommunene vurderer hva som er oppnådd i satsingen. En kan selvsagt forvente seg at prosjektledere og deres lokale medarbeidere gir positive vurderinger av tiltakene. En generell kommentar til disse funnene er allikevel at det ikke ser ut som om respondentene er ukritiske til egen innsats. Det kan også bemerkes at samarbeidspartnerne/medarbeidernes svar, selv om de gir noe mindre positive skårer på enkelte spørsmål enn prosjektlederne, så er generelt retningen og tendensen i svarene ganske like. Det betyr at selv om det er vanskeligere å si noe om representativiteten i den andre spørreskjemaundersøkelsen (vi vet f.eks. ikke hvor mange kommuner de representerer), så gir den allikevel en bekreftelse av funnene i den første undersøkelsen.

Prosjektledere og organisering

Prosjektlederne ble spurt om kommunen har hatt en egen prosjektleder for satsingen. I 50 kommuner – som representerer 85 prosent av de aktuelle kommunene – sier respondentene at de har hatt en slik prosjektleder. De fleste er helt eller delvis finansi-

ert av Husbanken, bare tre er finansiert av kommunen. Blant samarbeidspartnere som har svart på det samme spørsmålet, er det en noe høyere andel som sier at det har vært en egen program- eller prosjektleder, men det er vanskelig å tolke noe ut av et slikt tall, det kan for eksempel skyldes at det er flere respondenter i disse kommunene. Et langt viktigere spørsmål er hvorvidt prosjektlederne har vært viktige for å drive fram satsingen i kommunen.

Tabell V3.3 I hvilken grad har program- eller prosjektleder vært viktig for å drive fram satsingen i kommunen?

	Prosjektledere	Samarbeidspartnere
I stor grad	39	47
I ganske stor grad	8	17
I ganske liten grad eller liten grad	2	0
Vet ikke	1	2
Total	50	66

Her er svarene overveldende på den positive siden. Men en må vel merke seg her at det enten er prosjektlederne selv som har svart, eller personer de har anbefalt som respondenter, altså noen de kjenner eller har samarbeidet med.

Prosjektlederne ble også spurt om kommunen har opprettet en ansvarsgruppe for satsingen. Der store flertallet svarer ja på dette spørsmålet:

- 52 kommuner (88 %) opprettet en egen ansvarsgruppe for satsingen.
- I 29 av dem består den av både personer på ledelsesnivå og innen administrasjon/ tjenesteutøvelse.
- I 19 av dem er det hovedsakelig ansvarlige på ledelsesnivå innen administrasjon og relevante etater som er med i gruppa.
- Og i fire kommuner oppgis det at denne gruppa hovedsakelig består av personer i administrative stillinger og ansatte i tjenesteutøvelse.

Videre ble prosjektlederne spurt om det ble gjennomført eksterne foranalyser. Selv om dette er en del av Husbankens tilbud til kommunene, vet vi fra før at det er regionale forskjeller når det gjelder hvorvidt det er gjennomført slike analyser. Tallene viser følgende: I 32 kommuner er det gjennomført eksterne foranalyser (27 som en del av Husbankens tilbud til kommunen), i 24 kommuner er det ikke gjennomført. Blant dem som ikke har gjennomført foranalyser, har 15 laget egne analyser av boligsosiale utfordringer og behov. Ni av disse prosjektlederne mente dette ga tilstrekkelig informasjon om boligsosiale utfordringer.

Både prosjektlederne og andre involverte i kommunene som svarte på spørreundersøkelsen, ble spurt om kommunen har utarbeidet en boligsosial eller boligpolitisk plan som

en del av kommunesatsingen. 48 av prosjektlederne oppgir at kommunen har utarbeidet en slik plan som en del av satsingen. Bare fem oppgir at kommunen hadde en plan før satsingen. 46 av disse 48 planene er forankret i et overordnet langsiktig planverk.

Disse tallene indikerer at ansvar og forankring har vært viktige for å få satsingen til fungere i kommunen. Forankringen knyttes både til planverk og organisatorisk til ledelsesnivået.

Betydningen av deltakelsen i kommunesatsingen på ulike områder

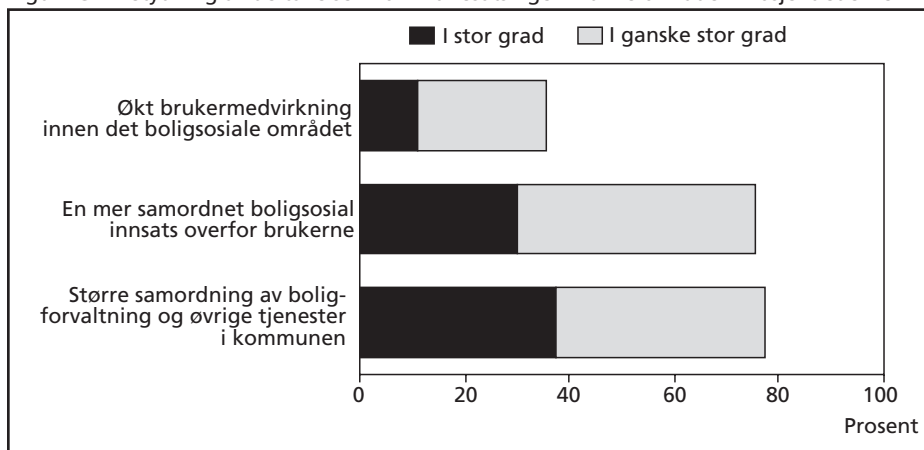
I tabell V3.4 under er det listet opp hva slags type prosjekter/tiltak som er satt i gang i kommunen. Det er mange prosjekter i hver kommune. Tabellen viser også at det er et mangfold av type tiltak. Det går også fram at målgruppa er bred. Noen tiltak er rettet mot «vanskeligstilte» mer generelt, mens andre er rettet mot grupper som rus- eller psykiatrispasienter og flyktninger.

Tabell V3.4 Tiltak innen ulike områder.

	Antall (N=54)
Rutiner for tildeling av bolig	46
Samordning av boligforvaltning og øvrige tjenester til brukerne	43
Boliganskaffelse/bygging utleieboliger til vanskeligstilte	42
Boliger for bostedsløse med rus- og/eller psykiske problemer	39
Oppfølgingstjenester	37
Flyktninger	32
Økt gjennomstrømning i kommunale boliger	31
Leie til eie	31
Unge	17
Annet	6

Figur V3.1 som følger, viser prosjektledernes vurdering av deltakelsen. Vi ser at det er massiv oppslutning om at deltakelse har ført til en mer samordnet innsats og til mer samordning mellom tjenestegrener i kommunen – nærmere fire av fem slutter seg til dette. Men et utsagn om økt brukermedvirkning får ikke den samme oppslutningen. Det er faktisk et mindretall som mener at deltakelsen har hatt betydning for økt brukermedvirkning. Det er med andre ord grunn til å spørre om vi her har funnet en problematisk side ved satsingen.

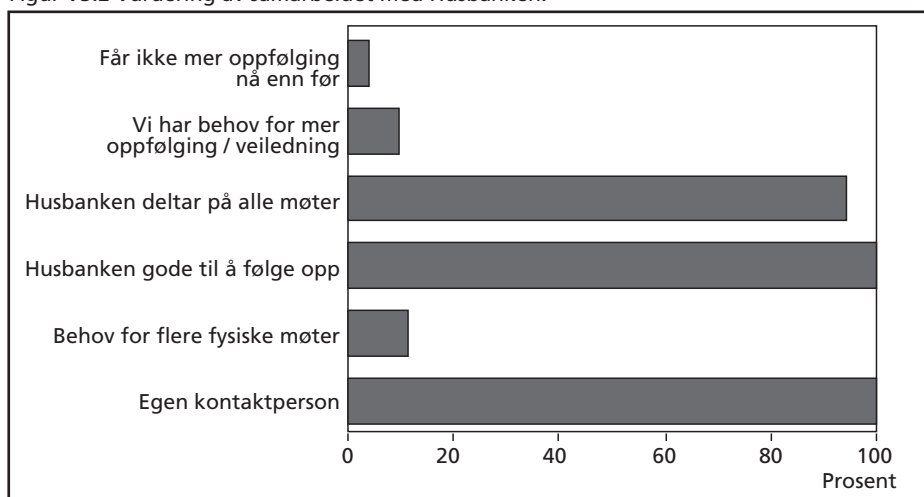
Figur V3.1 Betydning av deltakelse i kommunesatsingen – ulike områder. Prosjektlederne.



Samarbeidet med Husbanken

Forholdet mellom Husbanken og kommunene er et kjernetema i satsingen. Respondentene sier ikke at de har behov for mer veiledning eller flere møter, og de sier at Husbanken har egen kontaktperson, deltar på møter og er gode til å følge opp henvendelser. Indirekte sier kommunerepresentantene også at de får mer oppfølging enn før.

Figur V3.2 Vurdering av samarbeidet med Husbanken.



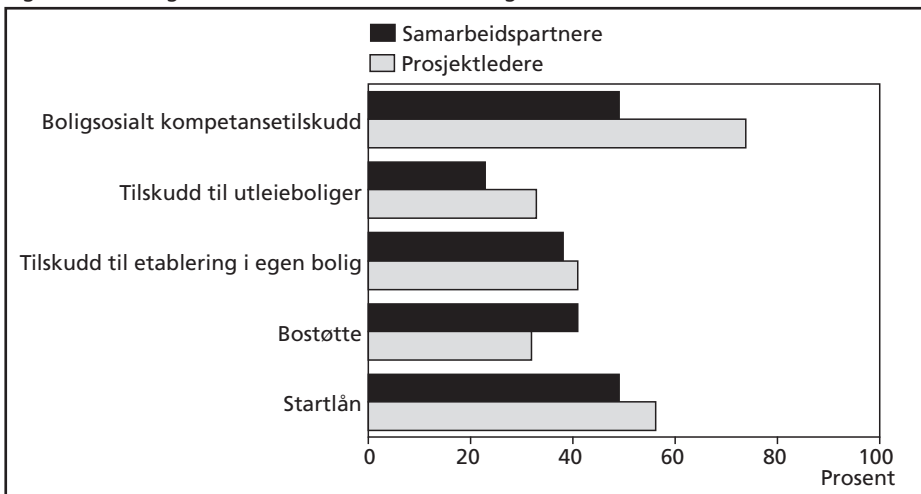
De samme overveiende positive tilbakemeldingene gis på spørsmålet om nytten av Husbankens tilbud. Svarene er nesten enstemmige. Over 90 prosent av prosjektlederne og nesten 90 prosent av samarbeidspartnerne gir positiv vurdering til samlinger, fagsamlinger, møter og kompetansetilskudd.

Tabell V3.5 Hvordan vil du vurdere nytten av følgende tilbud fra Husbanken?

	% I stor grad / ganske stor grad enig	
	Prosjektledere	Samarbeidspartnere
Samlinger for deltakende kommuner	94	85
Fagsamlinger	93	85
Møter mellom kommunen og Husbanken	96	85
Kompetansetilskudd (utviklingstiltak)	98	89

Den neste figuren (V3.3) viser respondentenes vurdering av innretningen på Husbankens virkemidler. Her er bildet noe mer nyansert. Det er bare på to punkter at mer enn halvparten av respondentene mener innretningen er god eller ganske god, og det gjelder kompetansetilskudd og startlån.

Figur V3.3 Hvor godt innrettet er Husbankens boligsosiale virkemidler?



Samtidig sier nær tre av fire at et utsagn som «Husbankens bistand vært tilpasset kommunens utfordringer og behov» passer. Det samme gjelder om Husbankens innsats har gjort kommunene bedre i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tre av fire vurderer det slik at også dette passer.

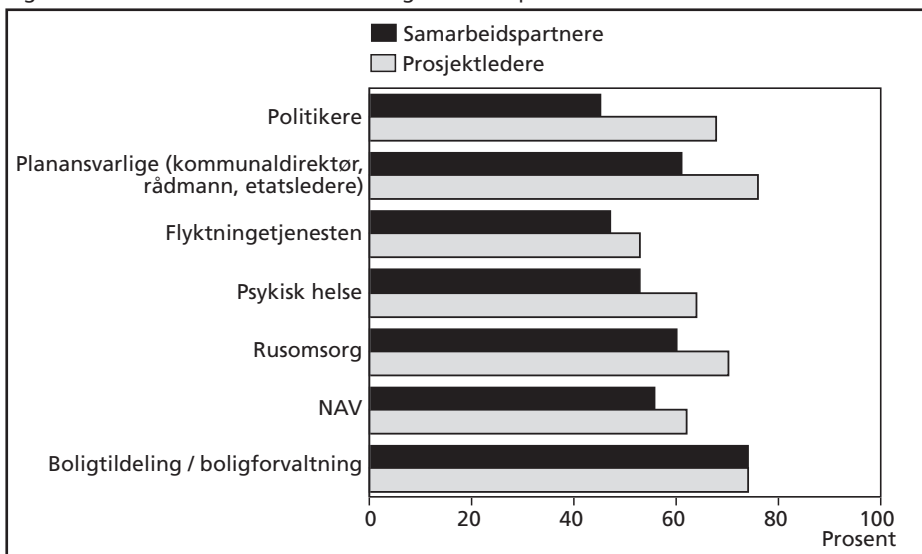
Resultater

Det neste spørsmålet blir hvilke resultater respondentene mener en har oppnådd. På dette punktet er flere av svarene analysert ut fra når kommunen kom inn i satsingen. Som vi skal se, er det en klar utvikling i svarene. Det første spørsmålet vi skal ta for oss, er i hvilken grad innsatsen har ført til økt boligsosial kompetanse på ulike områder. På dette spørsmålet ser vi et typisk eksempel på at prosjektlederne gir mer positive svar enn samarbeidspartnerne. Forskjellene er imidlertid ikke veldig store, og tendensen i svarene er den samme. Forskjellen mellom prosjektlederne og samarbeidspartnerne er størst når de skal vurdere økt kompetansen blant politikere og topledere.

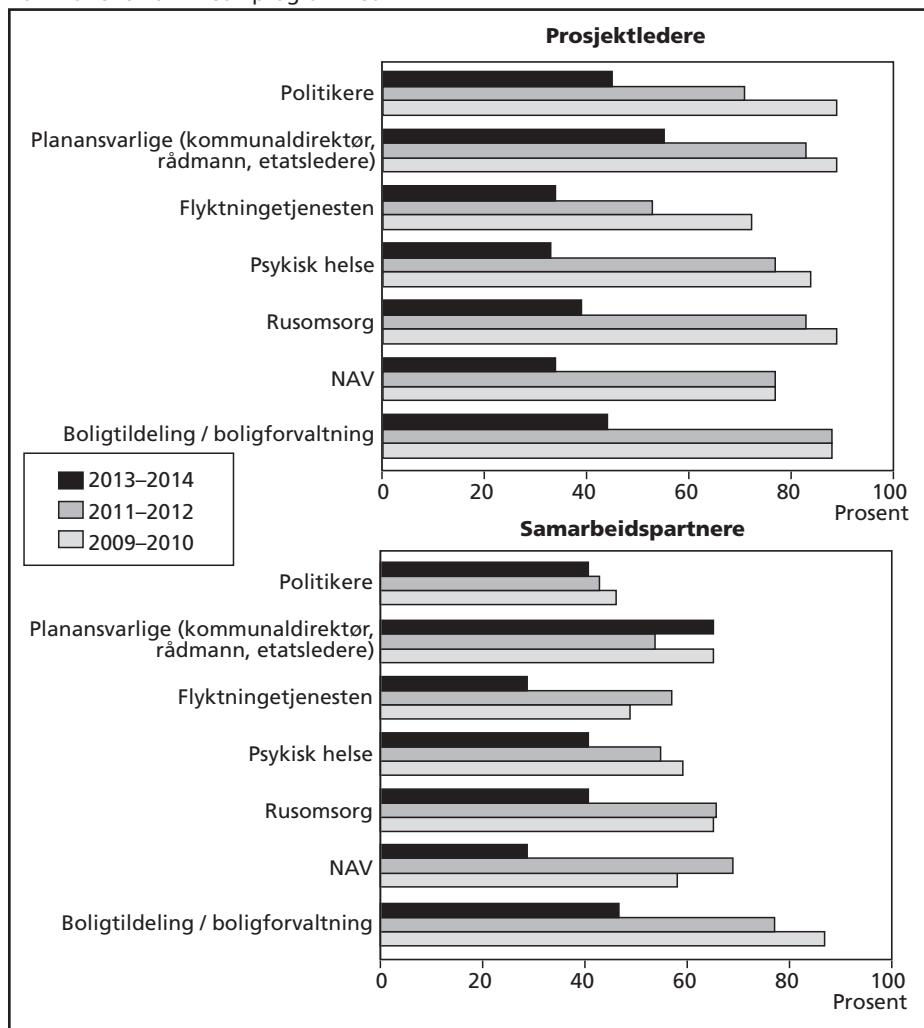
De neste to figurene (V3.4 og V3.5) viser i klartekst at hvor lenge kommunen har vært med i satsingen, har en betydning for svarene. Blant prosjektlederne er det en jevn økning i oppslutningen etter hvor lenge de har vært med. Tendensen er den samme, men ikke fullt så entydig som blant samarbeidspartnerne.

Kompetanse

Figur V3.4 Har innsatsen ført til økt boligsosial kompetanse innen ulike områder?



Figur V3.5 Har innsatsen ført til økt boligsosial kompetanse innen ulike områder? Etter når kommunene kom med i programmet.



Gjennomføring

På spørsmålet om kommunens evne til gjennomføring av politikken ser vi også at antallet som mener at dette gjelder i stor eller ganske stor grad, øker med hvor lenge kommunen har vært med i satsingen. Blant dem som kom med i de siste to årene, har en i mindre grad en opplevelse av dette.

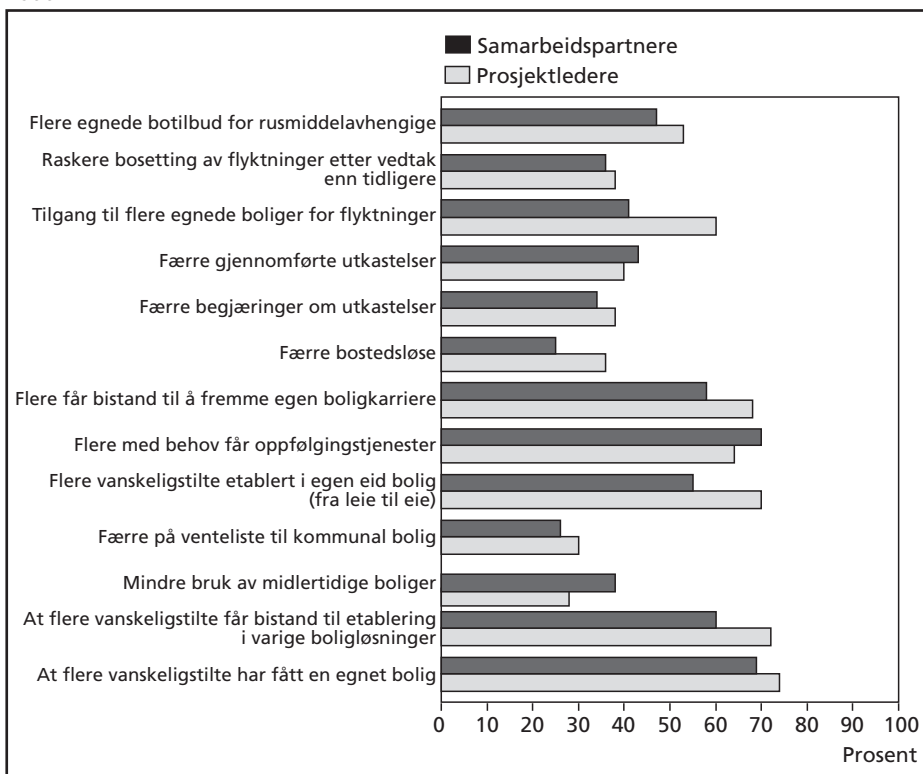
Tabell V3.6 Kommunen har blitt bedre i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter når kommunene kom med i ordningen.

	% I stor grad / ganske stor grad enig	
	Prosjektledere	Samarbeidspartnere
2009–2010	100	87
2011–2012	89	69
2013–2014	44	41

Hva mener da respondentene at kommunene har oppnådd? Figur V3.6 viser et skille mellom ulike resultater. Det er et flertall som slutter positivt opp om utsagn som «vanskeligstilte får bistand ...», men påstanden om direkte resultater for brukerne som «færre på venteliste» eller «færre bostedsløse» har betydelig mindre oppslutning.

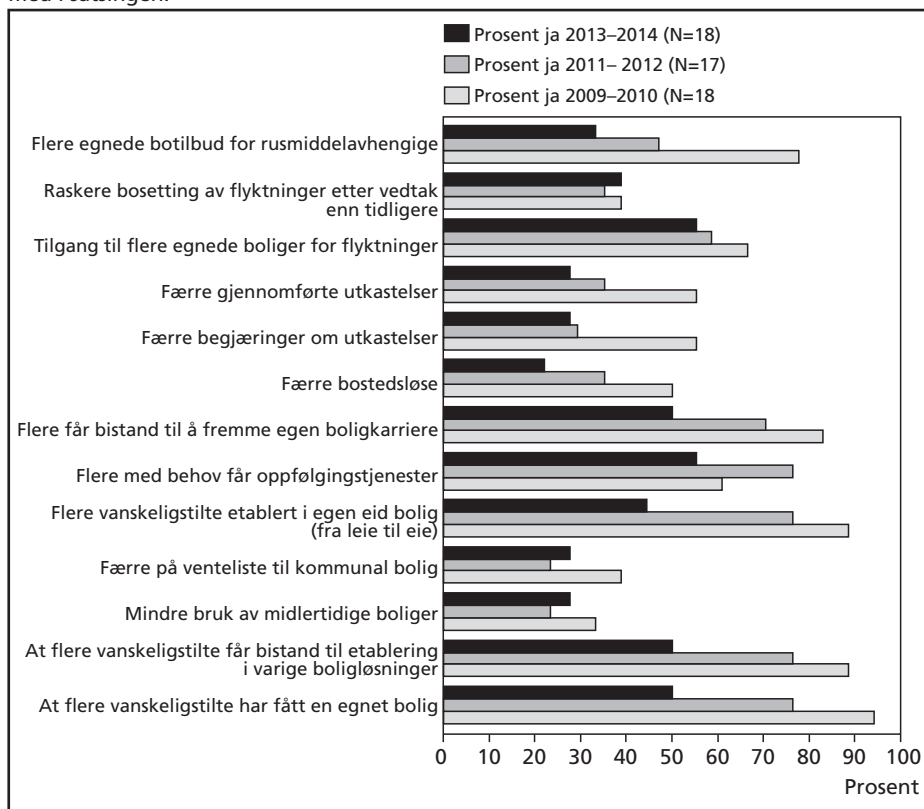
Resultater siste to år

Figur V3.6 Grad av tilslutning til utsagnet «I løpet av de siste to årene har kommunene oppnådd ...».



Vi ser i figur V3.6 over at prosjektlederne gir et mer positivt bilde enn samarbeidspartnerne. Videre viser tabell x.x under at oppslutningen øker avhengig av hvor lenge kommunen har vært med i satsingen.

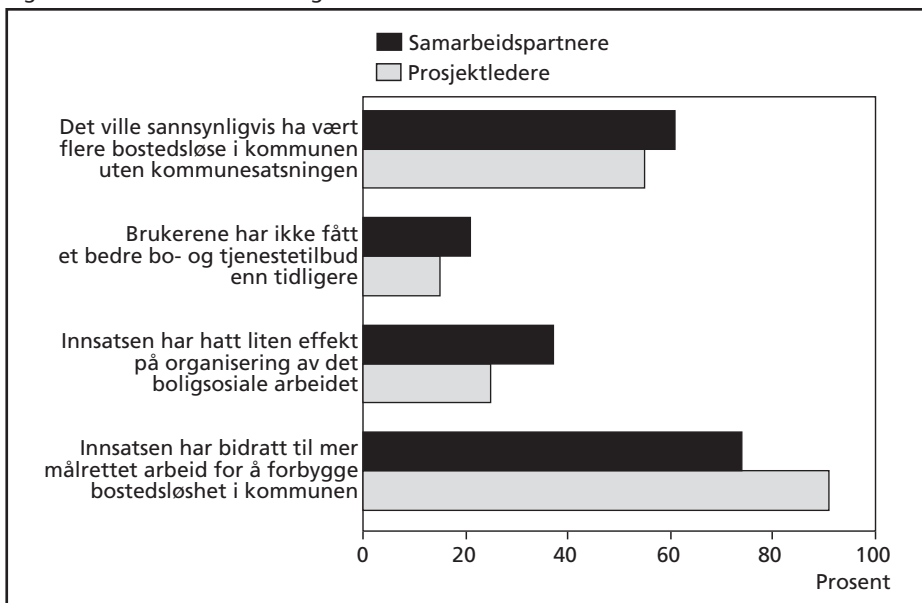
Figur V3.7 Oppnådde resultater på gitte områder. Prosjektledere. Etter når kommunen kom med i satsingen.



Effekter

Til en viss grad står figur V3.8 under i kontrast til den forrige. Det er et klart flertall for de positive utsagnene og et klart mindretall for de negative utsagnene om effekter av satsingen. Det gjelder antallet bostedsløse. Svarene her er imidlertid ikke entydige.

Figur V3.8 Effekter av den boligsosiale innsatsen.



Har den boligsosiale innsatsen gitt innsparinger på andre områder?

Det siste spørsmålet vi vil se på når det gjelder resultater, er de indirekte resultatene. For å fange opp noe her har vi spurt om satsingen på det boligsosiale feltet har ført til innsparinger i andre deler av tjenesteapparatet. På dette spørsmålet er det veldig mange «vet ikke»-svar, og de som svarer noe annet, deler seg i to like grupper på nei- og ja-siden.

Ja: 15 kommuner

Nei: 14 kommuner

Vet ikke: 24 kommuner

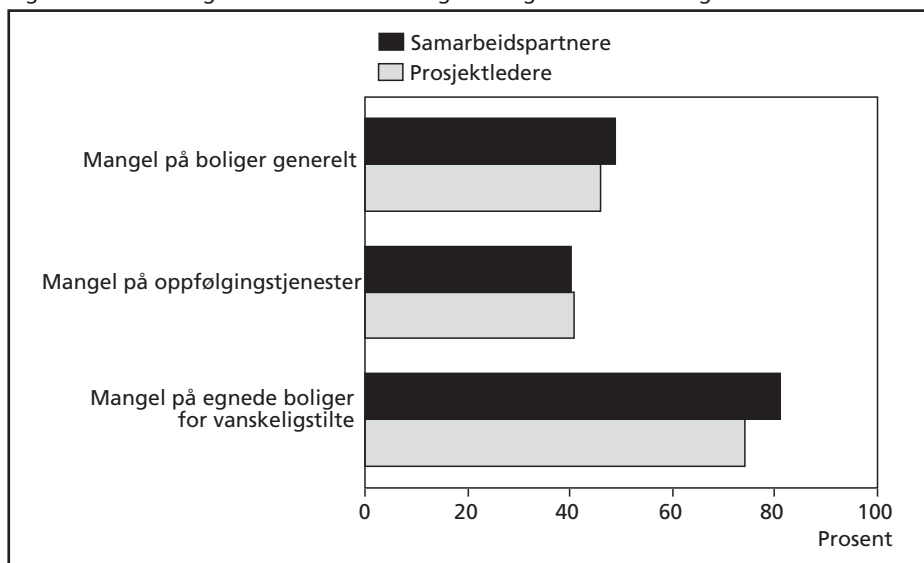
På spørsmålet om hvor disse innsparingene i så fall skjer, nevnes følgende

- Reduserte utgifter til midlertidige boliger.
- Sosialhjelp til boligformål
- NAV
- Mindre husleierestanser
- Reduserte vedlikeholdskostnader
- Bedre utnyttelse av kommunale boliger

Utfordringer

Til slutt har vi spurt om hva respondentene mener er de største utfordringene framover. Ett svar skiller seg ut, og det er manglende egnede boliger for vanskeligstilte.

Figur V3.9 Vurdering av hva som er de viktigste boligsosiale utfordringene framover.



Oppsummering

Et forsøk på å oppsummere tendensene i svarene på spørreskjemaet kan dermed se slik ut. Kommunerepresentantene mener at det er skjedd en rekke positive resultater av kommunesatsingen. De gjelder samordning av tjenesten overfor brukerne og samordning internt mellom tjenestegrenerne. Videre ser de ut til å være fornøyde med samarbeidet med Husbanken og mener de har stor nytte av tiltakene. Det sies også at Husbankens bistand er tilpasset kommunenes behov.

Respondentene mener kommunene har fått mer kompetanse, det gjelder særlig for dem med ansvar for boligtildeling og for kommunens planprosesser. På dette spørsmålet er det også en tidsdimensjon, jo lenger en har vært med, jo mer positiv omtales kompetansehevingen. Det samme gjelder troen på evnen til å gjennomføre tiltakene.

I vurderingen av resultatene ser det ut som om det går et skille mellom vurderingen av spørsmål som tilgang på tjenester på den ene siden og for eksempel konsekvenser for antallet bostedsløse på den andre. Tilgangen på tjenester kan i så fall være forbedret,

uten at det nødvendigvis har ført til like store endringer i livssituasjonen for den enkelte bruker. Et annet punkt hvor svarene ikke er entydig positive, gjelder innretningen på virkemidlene. Her står imidlertid svarene i noen grad i kontrast til det som sies om at Husbankens bistand er tilpasset kommunenes behov.

I dette materialet ser vi også en tidsdimensjon. Hvor lenge deltakelsen i satsingen har vart, har en betydning. Jo lenger kommunen har vært med, jo mer positive er svarene.

Den store utfordringen framover ser ut til å være mangelen på egnede boliger for vanskeligstilte. Svarene på spørreskjemaet tyder, i likhet med hva vi finner i de andre datainnsamlingene, på at addisjonalitet og bærekraft må knyttes til at forbedringer i organisering av og bevissthet om boligsosiale spørsmål har en langsiktig virkning. Det endelige målet for kommunesatsingen er bedre vilkår for personer som av forskjellige grunner har utfordringer på boligmarkedet. Vi har lite data som kan si noe om effekter. Videre er det funn som tyder på at brukermedvirkningen kunne vært bedre. Vi har også begrenset med data som sier noe direkte om hvor treffsikre tiltakene har vært for brukergruppene. Det vi imidlertid ser gjennom spørreskjemaundersøkelsen, er at kommuneansatte som jobber med boligsosiale spørsmål, oppfatter kommunesatsingen som viktig og ganske vellykket.

Evaluering av Husbankens kommunesatsing

I 2009 startet Husbanken en målrettet prioritering av samarbeid med kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Denne rapporten oppsummerer funn fra evalueringen av denne satsingen. Husbankens kommunesatsing har bidratt til å sette boligsosiale perspektiver og arbeidsmåter på dagsorden i satsingskommunene. Langsiktighet og bevisst arbeid med forankring på høyt nivå i kommunene har vært viktige faktorer for å lykkes. Det har skjedd kompetanseheving og organisasjonsendringer lokalt som vil være viktige for framtidens boligsosiale arbeid i kommunene.

Evalueringen er gjennomført av Proba samfunnsanalyse og Fafo på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:51
ISBN 978-82-324-0165-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20398

