

Thomas Hugaas Molden

Erfaringer med Husbankens kommuneprogram i 2017

Hvordan mener kommunene og
Husbanken at Kommuneprogrammet
fungerer?



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Avdeling Mangfold og inkludering

Februar 2018

ISBN 978-82-7570-527-1 (web)

Forord

Målet i norsk boligpolitikk er at alle skal bo godt og trygt. Som statlig etat har Husbanken en sentral rolle i at denne politiske målsettingen skal nås. Husbankens kommuneprogram er etatens operasjonalisering av den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014-2020). Gjennom Kommuneprogrammet samarbeider Husbanken med kommunene om å løse de boligsosiale problemstillinger de står overfor, og gjennom det bidra til å bistå de som er vanskeligstilte i boligmarkedet.

Husbanken har gitt NTNU Samfunnsforskning i oppdrag å følgeevaluere Husbankens kommuneprogram. Oppdraget har en innretning hvor det gjennom evalueringsperioden skal være et tett samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning som evaluator og Husbankens som oppdragsgiver. Hensikten med dette er at følgeevalueringen fortløpende skal være til nytte for Husbanken, slik at resultater fra evalueringsarbeidet kan nyttiggjøres av Husbanken i utvikling og forbedring av Kommuneprogrammet underveis i programperioden (2016-2020).

NTNU Samfunnsforskning fikk evalueringsoppdraget sommeren 2017. Denne rapporten er et resultat av evalueringsarbeidet som er gjort første halvår. Hovedformålet med evalueringsarbeidet så langt har vært å få fram et bilde av hvordan Kommuneprogrammet fungerer. Hensikten med denne rapporten er å formidle resultater fra dette evalueringsarbeidet, basert på data og informasjon som er hentet inn fra både kommuner og nøkkelinformanter i Husbanken.

Evalueringsarbeidet er gjennomført av et forskerteam bestående av Melina Røe, Hans Donali Tilset, Kurt Elvegård, Stina Svendsen og Thomas Hugaas Molden (prosjektleder).

NTNU Samfunnsforskning vil takke Husbanken for oppdraget. Samtidig vil vi takke Husbanken for et godt samarbeid, nyttige innspill, god tilrettelegging og bistand underveis i evalueringsarbeidet. En spesiell takk til alle våre informanter i Husbanken og til de i kommunene som har tatt seg tid til å delta i spørreundersøkelsen.

Trondheim, februar 2018

Thomas Hugaas Molden
Prosjektleder

Innhold

Forord	iii
1. Introduksjon.....	1
1.1 Husbankens kommuneprogram og Bolig for velferd	1
1.2 Tidligere studier av Husbankens kommunesatsing	5
1.3 Kort om følgeevalueringen og oppdragets innretning	7
2. Resultater	9
2.1 Spørreundersøkelse til kommuner	9
2.1.1 Kommuner som får et grunntilbud	10
2.1.2 By- og tettstedskommuner	14
2.1.3 Storbykommuner	20
2.1.4 Oppsummering av kommuneundersøkelsen.....	24
2.2 Husbankens programarbeid – et utfordringsbilde	27
2.2.1 Kvalitative intervju med ansatte i Husbanken	27
2.2.2. Likheter og forskjeller ved regionkontorenes programarbeid	27
2.2.3 Husbankens erfaringer	29
2.2.4 Programbeskrivelsen – en dokumentgjennomgang	41
3. Oppsummering og avslutning.....	45
Referanser.....	51

1. Introduksjon

I denne rapporten formidles resultater fra følgeevalueringen av Husbankens kommuneprogram. Oppdraget med å følgeevaluere Kommuneprogrammet ble gitt til NTNU Samfunnsforskning i juni 2017. Evalueringsoppdraget er i første omgang gitt for 2017, med muligheter for videreføring i påfølgende år. Hovedformålet med denne rapporten er å presentere noen konkrete resultater fra evalueringens første halvår. Resultatene i rapporten bygger på de data og den informasjonen prosjektet har innhentet om Husbankens kommuneprogram gjennom høsten 2017. Basert på disse funnene vil det avslutningsvis i rapporten gis noen oppsummerende anbefalinger.

Helt innledningsvis vil vi sette Husbankens kommuneprogram inn i en ramme. Det gis derfor først en kort beskrivelse av Husbankens rolle, tidligere boligsosiale satsinger og dagens kommuneprograms relasjon til den nasjonale boligsosiale strategien *Bolig for velferd*. En kort beskrivelse av Husbankens kommuneprogram inngår i dette. I tillegg vil vi kort si noe om andre relevante studier av Husbankens arbeid og Kommuneprogrammet. Vi vil deretter kort si noe om følgeevalueringens hovedformål.

1.1 Husbankens kommuneprogram og Bolig for velferd

Husbanken står sentralt i utøvelsen av norsk boligpolitikk, og har gjennom mange år hatt et målrettet samarbeid med de kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Dette som følge av den boligsosiale vendingen i norsk boligpolitikk mot slutten av 1990-tallet, og som et resultat av at boligsosialt arbeid siden da har vært et satsingsområde i norsk boligpolitikk (Ulfrstad 2011). Boligpolitikken gradvise orientering mot vanskeligstilte hushold har siden årtusenskiftet ført til flere offentlige prosjekter og strategier (NOU 2011:15, Sørvoll og Aarset 2015). De mest sentrale er *Prosjekt bostedsløs* (2001-2004), *På vei til egen bolig* (2005-2007) og Husbankens kommunesatsing, ofte betegnet som *boligsosiale utviklingsprogram* (2009-2015). Mens de førstnevnte har vært nasjonale satsinger, har Husbankens kommunesatsing hatt en mer regional utforming. Satsingen *Bolig for velferd* (2014-2020) er en pågående nasjonal boligsosial strategi. Flere departement står bak strategien som derfor er tverretattlig. Husbanken har i denne strategien en sentral og koordinerende rolle i selve gjennomføringen.

Bolig for velferd - en nasjonal boligsosial strategi

Den nasjonale boligsosiale strategien *Bolig for velferd* (2014-2020) er tverrdepartemental og forankret i Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hovedformålet med strategien er å bidra til at flere

vanskeligstilte får et egnet sted å bo og hjelp til å mestre boforholdet. Grunntanken er at en trygg og egnet bolig er et godt utgangspunkt for måloppnåelse på andre velferdsområder som helse, arbeid, utdanning, integrering og fattigdomsbekjempelse. Det er seks utøvende direktorater under departementene som jobber med strategien (Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Helsedirektoratet (Hdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken). Et sentralt formål med dette er å samle og målrette en mer helhetlig tverretattlig innsats overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Tre overordnede hovedmålsettinger er sentrale for strategien *Bolig for velferd*:

- 1) Alle skal ha et godt sted å bo
- 2) Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
- 3) Den offentlig innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Disse målsettingene er tråd med Husbankens overordnede oppdrag i arbeidet med vanskeligstilte i boligmarkedet, og underbygger derfor det meste av den innsatsen og arbeidet etaten har ut mot kommunene.

Husbankens kommuneprogram

Husbankens kommuneprogram (2016-2020) er etatens operasjonalisering og praktiske gjennomføring av *Bolig for velferd*. Kommuneprogrammet er dermed et viktig bidrag fra Husbanken for å realisere målene i den boligsosiale strategien, og skal samtidig bidra til å heve kvaliteten i Husbankens kommunesamarbeid. Sentralt i dette arbeidet står det å styrke kommunenes arbeid med å hjelpe de som faller utenfor i boligmarkedet, eller som trenger bistand for å beholde en bolig. Programmet er en videreføring av tidligere strategier og satsinger rundt vanskeligstilte i boligmarkedet, og bygger blant annet på Husbankens regionale erfaringer fra arbeidet med kommuner og tidligere boligsosiale utviklingsprogram.

I de siste årene har program som metode vært en av Husbankens valgte tilnæringsmåter og arbeidsmetodikk i kommunesatsingen. Fra 2009 og fram til 2016 ble det gjennomført regionale utviklingsprogram innenfor Husbankens ulike regioner. De ulike regionkontorene utviklet, utformet og gjennomførte disse programløpene med stor grad av regionale tilpasninger og lokale ressurser. Utviklingsprogrammene som ble tilbudt kommunene kunne derfor oppleves som geografisk forskjellig mellom regionene. Husbankens utviklingsprogram og kommunesatsing er tidligere evaluert (se Ytterdal m.fl. 2013, Grønningsæter mfl. 2014) og vurdert som vellykket på mange måter, bla. gjennom at kommunenes boligsosiale kompetanse var blitt styrket, ansvaret for boligsosialt arbeid var plassert tydeligere i kommunenes organisering, og at kommunene arbeidet mer målrettet, helhetlig og ble bedre organisert for å håndtere det boligsosiale arbeidet (Grønningsæter mfl. 2014). Denne evalueringen pekte også på at Husbankens regionkontor gjennomførte kommunesatsingen på ulike måter, og at programtilnærmingen derfor var regionalt varierende. Og selv om dette kan anses som en styrke i det at det ga kommunene et lokalt tilpasset tilbud fra Husbanken, pekte sistnevnte evaluering

også på at det kan oppleves som problematisk at kommunene gis forskjellige tilbud fra Husbanken avhengig av geografisk beliggenhet i landet.

Husbanken har derfor de siste årene jobbet for å bli mer enhetlig og lik, uavhengig av region og geografi. Internt i etaten har dette arbeidet gått under benevnelsen «enHusbank», og hvor målet er at kommunene skal oppleve at Husbanken gir et så likt tilbud som mulig til kommuner over hele landet. En sentral intensjon er å etablere grunnlag for et mer enhetlig og likt tilbud og samarbeid mellom Husbanken og kommunene i ulike deler av landet. Husbankens nye kommunesatsing tar hensyn til dette, og Husbankens kommuneprogram (2016-2020) er utviklet som et nasjonalt kommuneprogram. Et mål er at tilbudet kommunene får skal oppleves som mer likt, uavhengig av geografi. Programmet beskrives som Husbankens tilbud til de kommunene med de største boligsosiale utfordringene, uavhengig av i hvilke region programmet gjennomføres. Programbeskrivelsen for Kommuneprogrammet er derfor gitt for alle landets kommuner, og gir en helhetlig beskrivelse av Husbankens kommunesatsing fram mot 2020. Kommuneprogrammet er samtidig Husbankens operasjonalisering av den boligsosiale strategien *Bolig for velferd (2014-2020)*, og Husbankens kommunesatsing gir gjennom dette en retning for samarbeidet med kommunene de neste årene.

Selv om Husbanken tar utgangspunkt i at alle kommuner skal få et likt tilbud, legger Kommuneprogrammet opp til at kommuner med de største boligsosiale utfordringene skal prioriteres. Ved bruk av Husbankens indikatorverktøy identifiserer Husbanken hvilke kommuner de mener har de største boligsosiale utfordringene, og som oftest korrelerer dette med kommuners befolkningsstørrelse. I denne identifiseringen av kommunene deles de inn i ulike segmenter, eller grupperinger ut i fra kommunestørrelse og et boligsosialt utfordringsbilde. Kommuneprogrammet er derfor bygd opp todelt, og hvor en del handler om det tilbudet som skal gis til alle kommuner (Grunntilbudet), og hvor den andre delen er rettet mot de kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Herunder gis et tilbud til de største byene, også kalt Storbyprogrammet (delprogram 1), og By- og tettstedsprogrammet (delprogram 2). Sistnevnte tilbys kommuner som er mellomstore og som har til dels store og sammensatte boligsosiale utfordringer. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av Kommuneprogrammets ulike delprogram.

Husbankens grunntilbud til alle kommuner

Kort fortalt er Kommuneprogrammet inndelt i et grunntilbud som er likt for alle kommuner, og hvor alle Husbankens økonomiske virkemidler inngår. Inn i dette tilbudet tilbys Husbankens kompetanse og nettverk, samt tilbud om opplæring, kurs og øvrig informasjon sammen med boligøkonomiske virkemidler. Den digitale veilederen for *Bolig for velferd*, og som ligger på nettstedet «veiviseren.no», er et sentralt verktøy i grunntilbudet. Det samme er Husbankens egen hjemmeside.

Storbyprogrammet (delprogram 1)

Videre i Kommuneprogrammet er Storbyprogrammet et nasjonalt tilbud som gis samlet til de fem største bykommunene i landet (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen). Tanken med å lage et eget program for storbyene er at disse har gitt tilbakemelding om at de i mindre grad har hatt nytte av de boligsosiale utviklingsprogrammene regionalt, og at de derfor har et spesielt behov for et mer tilrettelagt tilbud fra Husbanken. I dette ligger muligheter for å jobbe mer utviklingsorientert (ut i fra tanken om at disse kommunene har ekstra utfordringer i sitt boligsosiale arbeid), at de har andre behov for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling, og et behov for å kunne se til andre aktuelle kilder for å få relevante erfaringer, kunnskap og inspirasjon i å møte storbyutfordringer. Forutsigbarhet rundt de økonomiske virkemidlene og kommunenes behov står også sentralt. I Storbyprogrammet legges det opp til tett dialog med storbykommunene rundt innretningen på programmet ut i fra kommunenes behov, og det tilbys ulike læringsarenaer for kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling. Husbanken inkluderer også arbeidet fra program for Områdeløft inn i Storbyprogrammet med et ønske om å lage en sterkere kobling mellom storbyenes boligsosiale arbeid og de områderettede innsatsene.

By- og tettstedsprogrammet (delprogram 2)

By- og tettstedsprogrammet i Kommuneprogrammet gjennomføres av Husbanken regionalt og tilbys mellomstore kommuner innenfor Husbankens regioninndeling. Husbanken og kommunene inngår et langsiktig og forpliktende samarbeid, og hvor deltakerkommunene prioriteres ved tildeling av økonomiske virkemidler. Husbanken tilbyr i dette delprogrammet ulike arenaer for kompetanseheving, erfaringsutveksling og læring. Kommuner som framhever seg gjennom å utøve gode grep innenfor boligsosialt arbeid kan også løftes fram som læringsagenter for andre kommuner, og i fellesskap bidra til å utvikle nye metoder for erfaringsspredning og innovative fremgangsmåter for deling og læring. Programkommunene tilbys også en programkontakt i Husbanken og rådgivende- og veiledende støtte, i tillegg til å framskaffe faktakunnskap om kommunen og dens boligsosiale utfordringsbilde.

Felles for begge delprogrammene er at det inngås et forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommunen, og hvor dialog og utvikling underveis om innholdet i samarbeidet skal framgå gjennom et fortløpende og tett samarbeid i programperioden. Kommuneprogrammet skal for Husbanken sikre at de økonomiske virkemidlene blir brukt helhetlig og godt. Samtidig skal programmet bidra til at innsatsen på det boligsosiale feltet målrettes mot langsiktige effekter, og mot kunnskapsutvikling og læring for både kommunene og Husbanken. Kunnskapsutvikling, læringsprosesser og innovasjon (på det boligsosiale arbeidsfeltet) er derfor prioriterte aktiviteter innenfor programmet.

1.2 Tidligere studier av Husbankens kommunesatsing

Det er gjennomført en rekke studier av Husbankens arbeid og virkemidler, og som på ulike måter har relevans for evalueringen av det nye Kommuneprogrammet. Den eksisterende forskningslitteraturen er imidlertid mye avgrenset til de økonomiske virkemidlene, og kun deler av Husbankens informasjonsarbeid. Forskningslitteraturen om Husbankens informasjonsarbeid ut mot kommunene tar i all hovedsak for seg den første kommunesatsingen, dvs. Husbankens satsing overfor kommunene innenfor de boligsosiale utviklingsprogrammene (jfr. Ytterdal m.fl. 2013, Grønningssæter m.fl. 2014, Rambøll 2016). Den nye kommunesatsingen er berørt i noen nyere rapporter, men gitt at Kommuneprogrammet startet opp i 2016, er det begrenset hvor inngående disse rapportene omtaler satsingen.

Som nevnt har tidligere evalueringer av Husbankens kommunesatsing pekt på at innsatsen har hatt positive effekter knyttet til boligsosial kompetanse i kommunene, bedre forankring av boligsosialt arbeid og bedre organisering av boligsosialt arbeid i kommunene (Grønningssæter m.fl. 2014). Men tidligere studier trekker også fram noen utfordringer ved Husbankens kommunesatsinger. I denne gjennomgangen vil disse funnene fremheves som del av utfordringsbildet. Eksempelvis er et generelt trekk ved tidligere studier av kommunesatsinger at de tar for seg Husbankens arbeid ut mot programkommunene, men i liten grad ser nærmere på Husbankens tilbud til de øvrige kommunene. Det finnes derfor lite dokumentert kunnskap om Husbankens arbeidet ut mot alle kommunene i landet, det vil si de kommunene som ikke får et særskilt tilbud om samarbeid med Husbanken. Et annet trekk ved disse evalueringene er at de i liten grad forsøker å følge virkningene av kommunesatsingen helt ut til sluttbruker (Vista Analyse 2017a).

Møreforskning har gjennom en følgeevaluering av det boligsosiale utviklingsprogrammet i region Øst blant annet fulgt tett opp fem kommuner i regionen (Hanche-Dalseth, Yttredal og Ouff 2010, Yttredal mfl. 2013). De viser til at Husbanken med fordel kan være mer spisset og konkret i sitt informasjonsarbeid ut mot kommunene, og at det bør bli mindre overordnet i sin tilnærming til kommunene. De viser også i rapporten entusiasme for programarbeidets idé om å kombinere langsiktig og strategisk kompetansehevende arbeid med mer kortsiktige tiltak. Husbankens vektlegging av "program som metode" problematiseres i den ene delrapporten (Hanche-Dalseth mfl. 2010), men evalueringen sett under ett peker på at programarbeid er en god måte å adressere komplekse problemstillinger i skjæringsfeltet mellom statlig og kommunalt nivå. Og spesielt trekkes det fram at denne arbeidsmåten kan være formålstjenlig når utfordringene og flaskehalsene ikke er kjent.

Fafos evaluering av Husbankens kommunesatsing fra 2009 til 2014 (Grønningssæter m.fl. 2014) fremhever at de boligsosiale utviklingsprogrammene har gitt en klar forbedring i kommunenes boligsosiale kompetanse, og at dette har gitt konsekvenser for organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Mest sannsynlig vil dette også ha positive virkninger på sikt. Samtidig trekker de fram at det er vanskelig å spore effekter av satsingen ned på individnivå, og at det har vært lite oppmerksomhet rettet mot å måle effekter av satsingen.

Denne evalueringen etterspør også mer enhetlige kriterier for å kunne sammenligne måloppnåelse (på tvers av regioner), og et behov for mer samarbeid på tvers av etater i programarbeidet.

I en rapport av Rambøll (2016) om kompetansetilskuddets bruk i Husbankens kommuneprogram, kartlegges hvordan Husbankens informasjonsarbeid varierer mellom de ulike regionkontorene. De peker blant annet på at det er stor variasjon i regionene i vektleggingen av kjennskap til kommunenes arbeid og utfordringer sett opp mot hvilken tilnærming Husbanken har mot kommunene. Her skiller de mellom at noen regionkontor har en mer prosessuell eller strukturell tilnærming, mens andre i større grad legger vekt på metodeutvikling og nettverksmøter. De finner også at flere kommuner etterlyser større kunnskap i Husbanken (og blant Husbankens ansatte) om kommunenes behov, og at dette gjelder de største byene spesielt, men også for andre kommuner.

I sin evaluering av statens boligsosiale virkemidler berører Vista Analyse (2017a, 2017b) noen aspekter ved Husbankens kommunesatsing. Sentralt i evalueringen står Husbankens informasjonsarbeid, og i rapporten reises det spørsmål om Husbankens budskap i Kommuneprogrammet treffer godt nok overfor kommunene, og om informasjonen som gis i større grad bør spisses, tilpasses og konkretiseres til kommunenes praktiske behov. Det gjøres også et poeng ut av om det er hensiktsmessig av Husbanken å konsentrere arbeidet mot de største kommunene, og om programkommunene i større grad bør rulleres slik at mindre kommuner, og som ikke har deltatt i Husbankens satsinger tidligere, kan inkluderes i Kommuneprogrammet. De kommer også med en klar formening om at Kommuneprogrammet 2016-2020 bør gjennomgås på nytt, med en vurdering av hva formålet skal være med programarbeidet framover (ibid).

Agenda Kaupang (2017) har i en utredning av Husbanken og etatens organisering hatt et sideblikk til Kommuneprogrammet. Med forbehold om at Kommuneprogrammet er i en oppstartsfase, er tilbakemeldingene fra kommunene entusiastiske. Storbyene er fornøyde med å få et eget storbyprogram, samtidig som de fleste by- og tettstedskommunene ser på programmet som en videreføring av et allerede godt samarbeid med Husbanken fra de tidligere boligsosiale utviklingsprogrammene. Det pekes på at til tross for at region Øst utøver sitt fagansvar for Kommuneprogrammet godt, gis det også uttrykk for at satsingen er for dominert av det boligsosiale utfordringsbildet som preger Østlandet. I tillegg uttrykkes det misnøye med at avklaringer i satsingen tar lang tid, og at maler og verktøy ferdigstilles for sent. Dette har skapt en utålmodighet både internt i Husbanken og ute i kommunene. Videre trekkes det fram at det at kompetansetilskuddet er lagt inn i kommunerammen oppleves som negativt, og at dette gir et fravær av økonomiske insentiver fra Husbanken til programarbeidet i kommunene. I rapporten trekkes det også fram at det er en betydelig usikkerhet til hva som skal være Husbankens tilbud til "resten" av kommunene i Kommuneprogrammet, og at det er viktig at Husbanken utvikler et opplegg også for disse kommunene.

1.3 Kort om følgeevalueringen og oppdragets innretning

Følgeevalueringen av Husbankens kommuneprogram bygger videre på det kunnskapsgrunnlaget som finnes fra tidligere evalueringer av Husbankens kommunesatsinger. Det er likevel presisert to hovedformål med følgeevalueringen av Husbankens kommuneprogram.

1. Evalueringsarbeidet skal bidra til utvikling av Kommuneprogrammet gjennom systematisk og målrettet kunnskapsutvikling og læring.
2. Gjennom evalueringen skal det belyses ulike problemstillinger om hvordan Kommuneprogrammet fungerer.

Følgeevalueringens første formål forutsetter at evaluator er tett på oppdragsgiver i evalueringsperioden og gjennom det er en faglig, konstruktiv og kritisk bidragsyter som underveis er til nytte for Husbanken og Kommuneprogrammet. Resultater fra evalueringsarbeidet skal kunne nyttiggjøres av oppdragsgiver underveis i programperioden for å utvikle ny og relevant kunnskap, samt gi læringsutbytte inn mot programarbeidet. Dette forutsetter en dynamisk tilnærming til evalueringsoppdraget, og hvor det må være rom for justeringer og korrigeringer underveis i evalueringen i samråd med oppdragsgiver.

Det andre formålet med følgeevalueringen handler om å svare på noen overordnede problemstillinger om hvordan dagens kommuneprogram fungerer og oppleves av kommunene. Dette handler i stor grad om Husbankens tilnærming og tilbud til kommunene treffer de behovene og utfordringene kommunene har, om program som valgt metode er en hensiktsmessig arbeidsmåte (for Husbanken og kommunene) for å nå de målene som er gitt i strategien *Bolig for velferd*, hvordan dagens kommuneprogram vurderes i forhold til tidligere kommunesatsinger, andre statlige innsatser o.l. Sett under ett skal også følgeevalueringen gi en helhetsvurdering av Kommuneprogrammet og hvordan denne metodiske tilnærmingen til kommunene bidrar til måloppnåelse for Husbanken.

I denne rapporten vektlegges det andre hovedformålet med evalueringen - hvordan fungerer Kommuneprogrammet? Rapporten har derfor til hensikt å være et bidrag inn i følgeevalueringens hovedformål om å få fram kunnskap om hvordan Kommuneprogrammet fungerer, og hva det kan være grunnlag for å se nærmere på for utvikling og forbedring av Husbankens kommuneprogram. Dette vil videre kunne gi et godt kunnskapsgrunnlag inn mot hovedformålet om å utvikle Kommuneprogrammet videre.

2. Resultater

I denne delen av rapporten vil vi presentere noen sentrale resultater fra første del av følgeevalueringen av Husbankens kommuneprogram. I all hovedsak vil framstillingen legge vekt på å få fram hvordan Kommuneprogrammet fungerer og hvilke erfaringer som finnes så langt. For å få fram et balansert bilde av erfaringene er dette sett både fra kommunenes ståsted og fra Husbankens ståsted. For sistnevnte er det de erfaringene ansatte ved Husbankens regionkontor besitter som er grunnlaget, og det denne framstillingen er basert på. Denne resultatdelen vil derfor være todelt med et kommuneperspektiv basert på kvantitative data fra kommuneundersøkelser og et perspektiv sett fra Husbankens ståsted basert på kvalitativ informasjon fra en rekke nøkkelinformanter i Husbanken.

Resultatene som her presenteres er relativt deskriptive. Det vil si at de er beskrivende og med et formål om å gi et hovedinntrykk av hvordan Kommuneprogrammet har fungert så langt. I framstillingen er det trukket ut noen hovedfunn. Dette anses å være resultater fra evalueringsarbeidet så langt, og er funn som peker seg ut som mest interessante for å si noe om hvordan Kommuneprogrammet fungerer. Fremstillingen vil kunne oppfattes å legge vekt på utfordringer og det som ikke fungerer så godt, men dette må forstås som et forsøk å få fram sider ved programarbeidet hvor det kan være muligheter og et potensiale for å utvikle Kommuneprogrammet i videreføringen.

Ut i fra de resultatene som her presenteres vil det trekkes noen oppsummerende anbefalinger til hva det kan være nyttig å se nærmere på for videre utvikling og forbedring av Kommuneprogrammet.

2.1 Spørreundersøkelse til kommuner

For å få et bredt innblikk i hvordan kommunene opplever og erfarer tilbudet de får av Husbanken gjennom Kommuneprogrammet, er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse (survey) til kommuner. Spørreundersøkelsen ble sendt til kommuner som har et tett samarbeid med Husbanken, dvs. de 67 kommunene som har inngått en programavtale med Husbanken. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse i et utvalg kommuner som ikke har en slik avtale.

Spørsmål og spørreskjema er utformet med den hensikt å få et bilde av kommunenes boligsosiale utfordringsbilde, og se dette opp mot det tilbudet Husbanken gir gjennom Kommuneprogrammet. Kommunene er også spurt om erfaringer med, og nytten av å delta i Kommuneprogrammet, og hva de mener om samarbeidet de har med Husbanken. I tillegg har det i spørreundersøkelsen blitt spurt om hva kommunene kunne ønsket seg mer eller mindre av i tilbudet fra Husbanken.

Det er utviklet tre spørreskjema i undersøkelsen til kommunene. Et skjema til kommunene som mottar et grunntilbud fra Husbanken, et skjema til kommunene i By- og tettstedsprogrammet, og et skjema til storbykommunene i Storbyprogrammet. Skjemaene har en generell del som er nokså lik for alle de tre skjemaene, og en del som er mer tilpasset det tilbudet de får innenfor Kommuneprogrammets to delprogram. Spørreskjemaene er kvalitetssikret av Husbanken før utsending.

Selve undersøkelsen er utformet i SelectSurvey, og gjennomført som en elektronisk spørreundersøkelse. Husbanken har vært behjelpelig med å skaffe kontaktinformasjon til kommunene. Datainnsamlingen ble gjennomført i november i 2017.

2.1.1 Kommuner som får et grunntilbud

Som beskrevet tidligere består Kommuneprogrammet av et grunntilbud som er likt for alle kommuner, og hvor alle Husbankens økonomiske virkemidler inngår. Tilbudet innbefatter Husbankens kompetanse og nettverk, samt tilbud om opplæring, kurs og øvrig informasjon sammen med virkemidler. Den digitale veilederen for Bolig for velferd på nettstedet veiviseren.no er et sentralt verktøy i grunntilbudet. Det samme er Husbankens eget nettsted på husbanken.no.

I utgangspunktet er dette grunntilbudet fra Husbanken et tilbud som gis til alle norske kommuner. Vi har derfor valgt å spørre et utvalg kommuner som ikke har inngått et formalisert samarbeid med Husbanken gjennom programavtaler om hvilke erfaringer de har med det tilbudet de får av Husbanken, det som innenfor Kommuneprogrammet betegnes som grunntilbudet. Som Vista Analyse (2017a) har påpekt er det et generelt trekk ved tidligere studier at de hovedsakelig tar for seg Husbankens arbeid ut mot programkommunene, og i liten grad tar for seg Husbankens tilbud til de øvrige kommunene. Det er derfor lite dokumentert kunnskap om Husbankens arbeid ut mot alle kommunene i landet. Denne delen av spørreundersøkelsen til kommuner som ikke er programkommuner, kan bidra til å bøte på noe av denne manglende dokumentasjonen.

Dette avsnittet inneholder derfor noen resultater fra spørreundersøkelsen gjennomført i et utvalg kommuner som får et minimumstilbud av Husbanken. Et spørreskjema ble sendt til et tilfeldig, men strategisk utvalg av kommuner spredt rundt omkring i landet. Utvalget er strategisk fordi det ble plukket ut et gitt antall kommuner innenfor hver av Husbankens regioner (dvs. 17 kommuner i hver region). Dette for å sikre en viss regional spredning på de kommunene som fikk mulighet til å delta i undersøkelsen. Kommunene ble videre tilfeldig trukket ut fra en liste over kommuner innenfor hver av Husbankens regionområder. Utvalget besto av 102 kommuner som fikk tilsendt spørreundersøkelsen elektronisk. Til sammen svarte 42 kommuner på undersøkelsen etter to purrerunder (N=42). Dette gir en svarprosent på 41 prosent, noe som vurderes som tilfredsstillende for slike typer undersøkelser. Undersøkelsen er gjennomført i perioden november til desember 2017.

En gjennomgang av besvarelsene viser at det er oppnådd en relativt god geografisk spredning av kommuner som deltok i undersøkelsen. I utvalget er det størst andel av kommuner i region Sør (26 prosent) og i region Bodø (24 prosent), og færrest andel kommuner i region Vest (10 prosent) og region Hammerfest (10 prosent). Kommuner i region Øst utgjør 17 prosent av utvalget og kommuner i region Midt-Norge utgjør 14 prosent.

Utvalget består av kommuner med ulik befolkningsstørrelse, og størst andel er det av små kommuner med innbyggertall mellom 0 og 5 000 (48 prosent). Kommuner med innbyggertall mellom 5 001 og 15 000 utgjør 38 prosent av utvalget, og litt større kommuner med befolkningsstørrelse mellom 15 001 - 50 000 innbyggere utgjør 10 prosent. Det er få store kommuner med i undersøkelsen, og kommuner med innbyggertall mellom 50 001 og 100 000 utgjør 5 prosent av utvalget. Det at det er overvekt av små kommuner i utvalget er naturlig, gitt at det er flest småkommuner i Norge.

Litt under en tredjedel av kommunene svarer at de har deltatt i Husbankens kommunesatsing tidligere, rundt en tredjedel vet ikke om de tidligere har deltatt i en satsing fra Husbanken, og litt over en tredjedel av kommunene svarer at de ikke har deltatt i Husbankens kommunesatsinger tidligere. Det er derfor en relativt jevn fordeling mellom kommuner som tidligere har hatt et tettere samarbeid med Husbanken og andre kommuner som ikke har hatt et slikt tett samarbeid.

Betydningen av Kommuneprogrammets grunntilbud

De kommunene som har svart på undersøkelsen får et generelt tilbud fra Husbanken gjennom Kommuneprogrammet (betegnet som programmet grunntilbud). På spørsmål om hvor fornøyd kommunene totalt sett er med det tilbudet kommunen får fra Husbanken, svarer 54 prosent av kommunene at de er fornøyd, og 31 prosent svarer at de er litt fornøyd. Slår vi disse to svarkategoriene sammen tilsier det at 85 prosent av kommunene enten er fornøyd eller litt fornøyd med grunntilbudet fra Husbanken. Ingen kommuner svarer at de er misfornøyd med tilbudet, men 3 prosent svarer de er litt misfornøyd, 3 prosent svarer at de ikke vet om de er fornøyd eller misfornøyd og 10 prosent svarer at de verken er fornøyd eller misfornøyd med tilbudet fra Husbanken totalt sett. Gitt at disse kommunene får et begrenset tilbud fra Husbanken er det en overraskende høy andel av kommunene som svarer at de er fornøyd med det de tilbys av Husbanken. Resultatene viser også at dette bilde er relativt likt for alle av Husbankens regioner dersom man slår sammen kategoriene fornøyd og litt fornøyd.

Videre svarer litt over halvparten av kommunene (54 prosent) at de mener det tilbudet kommunen får fra Husbanken er godt nok til at de skal kunne løse de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor. Men samtidig er det litt under hver femte kommune (18 prosent) som mener tilbudet de får fra Husbanken ikke er godt nok, og rundt en av fire kommuner (28 prosent) svarer at de ikke vet om Husbankens grunntilbud i Kommuneprogrammet er godt nok til at kommunen skal kunne løse sine boligsosiale utfordringer. Det er derfor grunn til å se nærmere

på hva kommuner trenger fra Husbanken innenfor grunntilbudet for at alle kommuner skal kunne yte et godt boligsosialt tilbud til sine innbyggere.

Nytteverdien av grunntilbudet

Om vi ser på nytteverdien av det tilbudet disse kommunene får fra Husbanken er det flest som svarer at de har stor nytte av de økonomiske virkemidlene (57 prosent) Husbanken tilbyr. Det å ha møter mellom kommunen og Husbanken opplever også mange kommuner som nyttig, og nær halvparten av kommunene (49 prosent) svarer at de har stor nytte av slike møter. Tilsvarende andel kommuner (49 prosent) svarer at de har stor nytte av råd og veiledning de får fra Husbanken. Nytteverdien vurderes som noe lavere for kommunene hva gjelder Husbankens faglige arrangementer, kurs- og opplæringstilbud og informasjon på Husbankens nettside og nettstedet veiviseren.no. Jevnt over svarer rundt en av tre kommuner at de har stor nytte av disse tilbudene fra Husbanken.

For kommunene samlet sett har Husbankens tilbud hatt størst betydning for det å gi flere bistand til å fremme en egen boligkarriere, og en tredjedel (33 prosent) av kommunene svarer at Husbankens tilbud har hatt stor betydning for dette arbeidet i kommunen. Dette gjelder også det å få flere vanskeligstilte etablert i egen eid bolig (fra leie til eie), og her tilskriver 30 prosent av kommunene Husbankens tilbud stor betydning for kommunens arbeid innenfor dette området. Videre er det tilgang på flere egnede bolig til flyktninger (24 prosent) og at flere vanskeligstilte har fått en egnet bolig (22 prosent) som trekkes fram som områder hvor Husbankens tilbud har stor betydning for kommunens boligsosiale arbeid. Snur vi på dette svarer kommunene at Husbankens tilbud har mindre betydning for det boligsosiale arbeidet innenfor områder som handler om færre gjennomførte utkastelser, færre begjæringer om utkastelse, færre bostedsløse, mindre bruk av midlertidige boliger og økt brukervedvirkning innenfor det boligsosiale området.

Det tilbudet kommunene får fra Husbanken virker å treffe relativt godt i forhold til de behovene kommunene har rundt boligsosiale problemstillinger. Det er 70 prosent av kommunene som mener tilbudet fra Husbanken treffer kommunens boligsosiale behov og de problemstillingene kommunen er opptatt av. Men samtidig svarer nær en fjerdedel (22 prosent) av kommunene at de ikke vet hvor godt Husbankens tilbud treffer, mens 8 prosent mener at de boligsosiale problemstillingene kommunen har ikke blir dekket av det tilbudet de får fra Husbanken. Som tidligere nevnt er det til tross for at en stor andel av kommunene opplever at Husbankens tilbud treffer de behovene kommunen har, fortsatt kommuner som mener de ikke får et godt nok tilbud som treffer de utfordringene kommunen står overfor eller har behov for bistand fra Husbanken på.

Kommunene er spurt om hvilke boligsosiale tema de opplever som utfordrende. Det utfordringsbildet som tegnes er at rullering i kommunal boligmasse er det temaet flest kommuner er enige om er utfordrende (82 prosent av kommunene er enige eller delvis enige i dette). Temaet boligframskaffelse er det også mange kommuner som ser på som utfordrende, noe 80 prosent av kommunene er enige eller delvis enige om. Videre er det bruk av det private boligmarkedet til boligsosiale formål (64 prosent) og boligsosial planlegging (62 prosent) som nevnes som

utfordrende. Andre boligsosiale utfordringer for kommunene, som politisk og administrativ forankring, tilstrekkelig tilgang på boligøkonomiske virkemidler, boligsosial organisering, boligsosial kompetanse, boligsosialt samarbeid på tvers i kommunen og det boligsosiale tjenestetilbudet skårer lavere innenfor dette utfordringsbildet, men er likevel utfordringer en del kommuner mener de har.

Ut i fra hva kommunene svarer må man kunne si at Husbankens generelle tilbud har en viss innvirkning på hvordan kommunene løser sine boligsosiale utfordringer. Nær hver femte kommune (19 prosent) svarer at Husbankens tilbud i stor grad har bidratt til at kommunen har endret sin boligsosiale praksis. Videre svarer 70 prosent av kommunene at de i noen grad har endret sin boligsosiale praksis som følge av Husbankens tilbud. Dette vil si at ni av ti kommuner mener at endret boligsosial praksis i kommunene kan tilskrives det tilbudet de får fra Husbanken. Husbanken har i så måte en betydelig påvirkningskraft overfor kommunene i hvordan de skal jobbe med, og løse de boligsosiale utfordringene de står overfor.

Kommunene ble i tillegg spurt om hva de mener er de tre viktigste boligsosiale utfordringene framover. Den utfordringen flest kommuner ser som den viktigste framover er mangel på egnede boliger til vanskeligstilte (54 prosent). Litt under halvparten av kommunene (45 prosent) mener også at boligmangel generelt er en viktig utfordring. Deretter følger mangel på oppfølgingstjenester (33 prosent), boligpolitisk planlegging (26 prosent), økt boligsosial kompetanse i kommunen (24 prosent), bedre organisering av kommunens boligarbeid (24 prosent) og til slutt mer boligpolitisk forankring (19 prosent).

Grunntilbudet oppsummert

Det har vært relativt liten dokumentasjon rundt hvordan kommuner uten tett samarbeid med Husbanken opplever det tilbudet Husbanken tilbyr til disse kommunene (Vista Analyse 2017a). I det nye Kommuneprogrammet inngår alle kommuner, men flesteparten av kommunene mottar det som benevnes som grunntilbudet. Funnene fra denne undersøkelsen tyder på at disse kommunene er ganske fornøyde med det tilbudet de får fra Husbanken. Svarene fra kommunene som mottar et grunntilbud fra Husbanken er at dette for mange kommuner generelt sett oppleves som godt nok, og at det gir kommunene et tilfredsstillende utgangspunkt for både å jobbe med og løse de boligsosiale utfordringene kommunene står overfor. Dette er interessant sett i lys av funn fra Vista Analyse (2017a), og hvor det reises spørsmål om Husbankens prioriteringer av store kommuner er riktig, og med en anbefaling om mer innsats mot små kommuner med boligsosiale utfordringer. Innholdsmessig ser det ut til at Husbankens grunntilbud i Kommuneprogrammet treffer godt kommunenes behov. Likevel er det rom for å se nærmere på grunntilbudets innhold, og da spesielt med utgangspunkt i at det er kommuner som mener tilbudet fra Husbanken ikke treffer godt nok. Og sett i lys av at de fleste kommunene mener at Husbankens tilbud påvirker kommunens boligsosiale praksis, er det viktig at det tilbudet Husbanken gir i form av et grunntilbud til alle kommuner i Kommuneprogrammet er målrettet og i tråd med kommunenes boligsosiale utfordringer og behov.

2.1.2 By- og tettstedskommuner

I dette avsnittet presenteres kort noen hovedresultater fra undersøkelsen gjennomført mot kommuner i By- og tettstedsprogrammet. Undersøkelsen ble gjennomført i november 2017. Alle de 62 programkommunene som deltar i By- og tettstedsprogrammet fikk tilsendt spørreundersøkelsen på e-post. Av disse 62 kommunene mottok vi komplette besvarelser fra 44 kommuner, og disse kommunene utgjør grunnlaget for resultatene fra By- og tettstedskommunene (N=44). Oppslutningen rundt undersøkelsen gir en svarprosent på 71 prosent. Kommuner som ikke hadde besvart spørreskjemaet innen gitte frister ble purret inntil to ganger. Dette økte svaroppslutningen noe underveis i datainnsamlingen.

By- og tettstedskommunenes erfaringer

Kommunene i By- og tettstedsprogrammet er totalt sett fornøyde med Husbankens kommeprogram. Dette er på et generelt nivå, og hvor tre av fire kommuner (73 prosent) svarer at de er fornøyde, og hver femte kommune (21 prosent) svarer at de er litt fornøyde. Det er 5 prosent av kommunene som svarer at de er litt misfornøyd med Husbankens kommuneprogram, mens 2 prosent svarer at de ikke vet om de er fornøyd eller misfornøyd. Sammenlignet med kommuner som kun mottar et grunntilbud fra Husbanken er kommunene i By- og tettstedsprogrammet litt mer fornøyd med tilbudet de får i Kommuneprogrammet.

I spørreundersøkelsen ble det fremmet noen påstander om samarbeidet med Husbanken og erfaringer kommunene har med deltakelse i Kommuneprogrammet. Kommunene ble bedt om å svare i hvor stor grad de var enige eller uenige i disse påstandene. Svarene på noen av disse påstandene presenteres nedenfor.

By- og tettstedskommunene mener at samarbeidet mellom kommunen og Husbanken fungerer godt. Nær tre av fire av kommunene (72 prosent) er helt enige i påstanden om at kommunen og Husbanken samarbeider godt, mens resterende hver fjerde kommune (28 prosent) oppgir å være litt enige i dette. Kommunene opplever at det hovedsakelig er Husbanken som setter premissene for samarbeidet, og halvparten (50 prosent) svarer at de er enige (11 prosent) eller er litt enig (39 prosent) i at Husbanken er premissleverandøren i samarbeidet. Mange kommuner er mer avholdende til påstanden om Husbanken som premissleverandør, og 32 prosent svarer her verken enig eller uenig i påstanden, og 14 prosent er litt uenige, og 2 prosent er uenig i at Husbanken er premissleverandør. Snur vi på dette så er nesten alle kommunene enige i at de opplever å ha medvirkning og innflytelse i samarbeidet med Husbanken. En tredjedel av kommunene (34 prosent) er litt enige i at de har medvirkning, og nær to tredjedeler av kommunene (61 prosent) er enige i at de har medvirkning og innflytelse i samarbeidet. Resterende 5 prosent av kommunene svarer verken enig eller uenig på påstanden om at kommunen har medvirkning og innflytelse i samarbeidet. Dette kan forstås som et uttrykk for at det Husbanken setter på agendaen overfor kommunene også er i samsvar med det kommunene uttrykker de har behov for, og at kommunene derfor opplever å bli hørt av Husbanken i samarbeidet.

Går vi mer på innholdet i Kommuneprogrammet, og da mer presist By- og tettstedsprogrammet, så er kommunene spurt om de kan ta stilling til en påstand om at problemstillinger i Kommuneprogrammet er et resultat av dialogen mellom kommunene og Husbanken. Stort sett svarer kommunene seg enige i dette, 43 prosent er enige og 36 prosent er litt enige. Til sammen er altså 79 prosent av kommunene enten enige eller litt enige i påstanden. Samtidig er det 18 prosent som svarer at de er verken enige eller uenige i at problemstillingene følger dialogen mellom Husbanken og kommunen, mens 2 prosent svarer at de ikke vet hva de skal svare. Stort sett er det slik at kommunene opplever å bli hørt av Husbanken, men som vist er det ikke alle som opplever det slik. Det kan være ulike grunner til det. Det at kommunene har ulike ønsker og behov for hva Husbanken skal ta opp av problemstillinger og løfte inn i programarbeidet kan være en plausibel forklaring, at Husbanken ikke har mulighet til å prioritere å følge opp alt av kommunenes behov og ønsker kan være en annen.

Videre er det slik at Kommuneprogrammet i stor grad treffer kommunenes behov i forhold til de boligsosiale utfordringene de står overfor. Hele ni av ti kommuner (91 prosent) svarer seg enten enige (56 prosent) eller litt enige (34 prosent) i at Kommuneprogrammet treffer kommunenes utfordringsbilde godt. En liten andel av kommunene (7 prosent) svarer noe mer nøytralt på denne påstanden (verken enig eller uenig), og 2 prosent av kommunene er litt uenig i at Kommuneprogrammet treffer kommunenes boligsosiale utfordringer. Vi kan med andre ord se at innholdsmessig treffer By- og tettstedsprogrammet godt, og de problemstillingene som løftes inn i samarbeidet med kommunene er i stor grad i tråd med det kommunene har behov for fra Husbanken.

Hvilken betydning har så Kommuneprogrammet for kommunenes praksis? Det ble i undersøkelsen fremmet en påstand om at Kommuneprogrammet bidrar til å endre kommunens boligsosiale praksis. Også her svarer kommunene positivt, og hele 86 prosent av kommunene er enten enige (56 prosent) eller litt enige (30 prosent) i at Kommuneprogrammet bidrar til endret praksis innenfor det boligsosiale arbeidet. Om vi snur på dette så er det 8 prosent av kommunene som er uenige, og 5 prosent er litt uenig og 2 prosent uenig i at praksisen endres i kommunen som følge av Kommuneprogrammet. Det er også 5 prosent av kommunene som svarer nøytralt (verken enig eller uenig) til denne påstanden. Dette må tolkes som at kommunene nyttiggjør seg det Husbanken tilbyr i By- og tettstedsprogrammet, og også at Husbankens arbeid med kommunene er virkningsfullt i å endre eller påvirke kommunenes boligsosiale praksis. Det er med andre ord mye påvirkningskraft overfor kommunene i Husbankens arbeid, noe som også tillegger programarbeidet både mye ansvar og betydning i å gi kommunene et tilbud for å jobbe på en riktig og god måte med sine boligsosiale problemstillinger.

Læringsaspektet fremheves inn i programarbeidet, og blant annet i Kommuneprogrammets programbeskrivelse vektlegges det at det innenfor programarbeidet skal tilrettelegges for mer systematisk kunnskapsutvikling og læring. Det ble derfor i undersøkelsen fremmet en påstand om at Kommuneprogrammet bidrar til økt læring rundt boligsosiale problemstillinger. Dette er by- og tettstedskommunene stort sett enige i, hele 96 prosent svarer at de enten er enige (75

prosent) eller litt enige (21 prosent) i denne påstanden. Bare 2 prosent av kommunene er uenige i at Kommuneprogrammet fremmer læring rundt boligsosiale problemstillinger. Dette indikerer at kommunene har et læringsutbytte av å delta i programmet, og at de opplever at læring er en del av programarbeidet.

På sammen måte som læring står sentralt, er kunnskapsutvikling løftet fram som viktig i Kommuneprogrammet. Kommunene ble derfor utfordret på hvor enige eller uenige de er i at Kommuneprogrammet bidrar til mer kunnskapsutvikling om boligsosiale problemstillinger. Og stort sett er kommunene enige i at Kommuneprogrammet bidrar til dette. Så å si nesten alle kommunene (96 prosent) i By- og tettstedsprogrammet er enige i at programmet bidrar til mere kunnskapsutvikling om boligsosiale problemstillinger, det vil si at 73 prosent er enige og 23 prosent er litt enige i dette. Nær 5 prosent av kommunene er verken enige eller uenige i påstanden om kunnskapsutvikling i Kommuneprogrammet. Det er derfor grunn til å si at kommunene opplever at både kunnskapsutvikling og læring ivaretas innenfor By- og tettstedsprogrammet slik det gjennomføres nå.

Hva så med Kommuneprogrammets bidrag i å stimulere kommunene til å finne nye løsninger innen det boligsosiale arbeidsfeltet? Kommunene ble bedt om å ta stilling til en påstand om at Kommuneprogrammet bidrar til innovasjon i det boligsosiale arbeidet. Her svarer 70 prosent av kommunene i By- og tettstedsprogrammet at de er enige (30 prosent) eller litt enig (40 prosent) i at programmet bidrar til boligsosial innovasjon. Nær en av ti kommuner (9 prosent) svarer at de er litt uenig i at Kommuneprogrammet bidrar til innovasjon, og 21 prosent er verken enige eller uenige i påstanden om at programmet bidrar til innovasjon i det boligsosiale arbeidet. Hva kommunene her forstår med innovasjon innenfor det boligsosiale arbeidsfeltet er noe uklart, og kan være varierende. Det er nærliggende å se for seg at kommunene i innovasjon legger det å finne nye måter å løse sine boligsosiale utfordringer på, som å f.eks. ta i bruk nye metoder, finne andre og nye løsninger, endre praksis og tenke nytt rundt måten det jobbes på. Når nær tre av fire kommuner ser på By- og tettstedsprogrammet som et bidrag til å jobbe på nye måter, så er uansett det et tegn på at kommunene opplever å bli stimulert til nytenkning rundt boligsosiale problemstillinger i programarbeidet.

En siste påstand som ble fremmet handlet om rapportering til Husbanken. Kommunene skulle svare på hvor enige eller uenige de er i at rapporteringen til Husbanken er nyttig for kommunen. Litt under halvparten (46 prosent) av kommunene svarer at de er enige, og 23 prosent svarer at de er litt enige i at rapporteringen er nyttig. Her er det også kommuner som er uenige, og 13 prosent er uenige (dvs. at 2 prosent svarer at de er uenig og 11 prosent svarer de er litt uenig). Nær en av fem kommuner (18 prosent) svarer at de verken er enig eller uenig i at rapporteringen til Husbanken også er nyttig for kommunen. Rapporteringen i programarbeidet er viktig for Husbanken, blant annet for å kunne hente inn dokumentasjon fra innsatsen overfor kommunene. At kommunene opplever at dette er nyttig også for kommunen er viktig, ikke minst for at rapporteringen skal oppleves som meningsfull for kommunene. Dobbelrapportering kan være en utfordring, det samme kan rapportering til ulike instanser. At flest mulig kommuner svarer at de opplever at rapporteringen i programarbeidet er nyttig for kommunen bør derfor være et mål, og her har Husbanken litt å gå på for å få flere kommuner til å se en egen nytte av

rapporteringen. At rapporteringen oppleves som nyttig kan også påvirke kvaliteten i rapporteringen.

Nytteverdi og utbytte av programdeltagelse

I undersøkelsen er kommunene spurt om hvor stor nytte og utbytte de har av noen av de ulike tilbudene som gis som del av Husbankens kommuneprogram. Dette har et spenn fra å ha tilgang til arrangementer, samlinger og møteplasser, verktøy og maler til tilgang til ulike informasjonskanaler.

By- og tettstedskommunene svarer at de har mye nytte av å delta i programsamlinger. To tredjedeler av kommunene (66 prosent) svarer at de har stor nytte av å delta på disse samlingene, mens nesten en tredjedel (32 prosent) svarer at de har noe nytte. Bare 2 prosent av kommunene svarer at de har liten nytte av å delta i programsamlinger. Bildet er enda litt bedre for arrangementer Husbanken tilbyr som fagsamlinger, nettverkssamlinger eller felles temamøter. Hele tre av fire kommuner (75 prosent) oppgir at de har stor nytte av å delta på slike arrangementer, og 21 prosent av kommunene oppgir å ha noe nytte. Det er også 2 prosent av kommunene som oppgir liten nytte av slike typer samlinger eller temamøter. Disse tilbakemeldingene tyder på at programkommunene har godt utbytte av Husbankens arrangementer i By- og tettstedsprogrammet. Det kan samtidig påpekes at nytteverdien er større for arrangementer og samlinger som er tematisk spisset, eller hvor Husbanken setter utvalgte faglige problemstillinger spesielt på agendaen gjennom å ha temamøter, fagsamlinger eller nettverkssamlinger om et særskilt emne.

Husbanken gjennomfører møter med kommunene i By- og tettstedsprogrammet. Nyten av disse møtene er vurdert av kommunene. Litt over tre fjerdedeler av kommunene (77 prosent) har stor nytte av å ha egne møter med Husbanken, og 18 prosent svarer at de har noe nytte slike møter. Det er 5 prosent av programkommunene som svarer at møtene med Husbanken har liten nytte.

Innenfor Kommuneprogrammet har Husbanken utviklet ulike maler og verktøy, og som kommunene kan ta i bruk i sitt programarbeid. Dette handler om ulike maler og verktøy som handlingsplan, aktivitetsplan, mal for rapportering, behovsmelding mm. Kommunene har svart på nytten de har av disse malene og verktøyene. De fleste kommunene svarer at de har stor nytte (39 prosent) eller noe nytte (50 prosent) av disse. Resterende svarer at de har liten nytte (9 prosent) eller ingen nytte (2 prosent) av verktøyene. Ni av ti by- og tettstedskommuner opplever dermed å ha nytte av de verktøyene Husbanken tilbyr i form av maler.

Det ble også stilt spørsmål om nytten kommunene har av informasjonskanaler som nettstedene husbanken.no og veiviseren.no. Kommunene svarer at de enten har stor nytte (51 prosent) eller noe nytte (49 prosent) av informasjonen som gis på Husbankens hjemmeside (husbanken.no). Nettstedet veiviseren.no kommer litt bedre ut, og her er det 64 prosent av kommunene som har stor nytte av informasjonen som gis, og 34 prosent har noe nytte av nettstedets informasjon. To prosent av kommunene oppgir at de har liten nytte av informasjonen på veiviseren.no.

Kommunene gir også uttrykk for at deltakelsen i By- og tettstedsprogrammet gir bedre utbytte av samarbeidet med Husbanken enn de har erfart tidligere. Hele 79 prosent av kommunene mener utbyttet av samarbeidet har blitt bedre. Det er 14 prosent av kommunene som svarer at de ikke vet om utbyttet har blitt bedre som følge av deltakelsen i programmet, og 7 prosent svarer at samarbeidsutbyttet ikke har blitt bedre. Begrunnelser for dette ligger i at noen kommuner har erfart et veldig godt utbytte av samarbeidet med Husbanken også tidligere og før Kommuneprogrammets oppstart (bla. gjennom boligsosiale utviklingsprogram).

By- og tettstedsprogrammets betydning for kommunene

I undersøkelsen er det spurt kommunene i By- og tettstedsprogrammet om hvilken betydning programmet har for kommunens boligsosiale arbeid innenfor en rekke områder. De boligsosiale områdene kommunene er bedt om å vurdere er: 1) Flere egnede botilbud til rusmiddelavhengig, 2) raskere bosetting av flyktninger etter vedtak enn tidligere, 3) tilgang til flere egnede boliger for flyktninger, 4) færre gjennomførte utkastelser, 5) færre begjæringer om utkastelse, 6) færre bostedsløse, 7) flere får bistand til å fremme egen boligkarriere, 8) flere med behov for oppfølgingstjenester, 9) flere vanskeligstilte er etablert i egen eid bolig (fra leie til eie), 10) færre på venteliste til kommunal bolig, 11) mindre bruk av midlertidige boliger, 12) at flere vanskeligstilte har fått en egnet bolig, 13) at flere vanskeligstilt ungdom har fått en egnet bolig, 14) at flere vanskeligstilte barnefamilier bor i trygge bomiljø, 15) økt brukermedvirkning innenfor det boligsosiale området, 16) en mer samordnet boligsosial innsats overfor brukerne, 17) større samordning av boligforvaltningen og øvrige tjenester i kommunen, og 18) mer helhetlig bruk av de boligøkonomiske virkemidlene.

Om vi slår sammen svarkategoriene "stor betydning" og "noen betydning" kan vi framstille hvilke områder kommunene mener By- og tettstedsprogrammet har hatt størst betydning for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Størst betydning har programmet hatt innenfor området *en mer samordnet boligsosial innsats overfor brukerne* (95 prosent). Videre er det *en mer helhetlig bruk av de boligøkonomiske virkemidlene* som nevnes (91 prosent), før det *at flere vanskeligstilte har fått en egnet bolig* (89 prosent). De neste områdene hvor Kommuneprogrammet har hatt stor betydning er *at flere får bistand til å fremme egen boligkarriere* (88 prosent), *at flere vanskeligstilte er etablert i egen eid bolig (fra leie til eie)* (86 prosent) og *at flere vanskeligstilte barnefamilier bor i trygge bomiljø* (82 prosent).

Ser vi på de områdene hvor betydningen av By- og tettstedsprogrammet er lav (dvs. der kommunene svarer liten eller ingen betydning) så er det innenfor området flyktningebosetting at betydningen skårer lavest. Dette gjelder områdene *raskere bosetting av flyktninger etter vedtak enn tidligere* (57 prosent) og *tilgang til flere egnede boliger for flyktninger* (52 prosent). Kommuneprogrammet tilskrives også liten betydning for at det gis *færre begjæringer om utkastelse* (43 prosent) at det *gjennomføres færre utkastelser* (40 prosent).

Kommunene er spurt om hva By- og tettstedsprogrammet har betydd for kommunen innenfor noen utvalgte tema, det vil si om de opplever at deltakelse i programmet har bidratt til at det

har blitt bedre, er som før eller blitt dårligere i kommunen. Temaene som er trukket fram er tilgang til boligøkonomiske virkemidler, helhetlig virkemiddelbruk, boligsosial forankring i kommuneledelsen, informasjon, boligsosialt utviklingsarbeid, innovasjon og nye løsninger, erfaringsdeling samt kunnskap og kompetanseheving.

Av disse temaene er det *boligsosialt utviklingsarbeid* (93 prosent) flest kommuner mener har blitt bedre, og hvor Kommuneprogrammet har betydd mest. Dette *foran boligsosial forankring i kommuneledelsen* (91 prosent) og *kunnskap og kompetanseheving* (85 prosent). Temaet innovasjon og nye løsninger (60 prosent) skårer lavest, og hvor Kommuneprogrammet har hatt minst betydning for kommunene.

Det er mange kommuner som er enige eller litt enige i påstanden om at Kommuneprogrammet har bidratt til et mer målrettet arbeid for kommunens vanskeligstilte i boligmarkedet (93 prosent). Færre er enige eller litt enige i påstanden om at det sannsynligvis ville vært flere bostedsløse i kommunen uten Kommuneprogrammet (46 prosent). Hele 86 prosent er enige eller litt enige i påstanden om at Kommuneprogrammet har hatt påvirkning på organiseringen av kommunens boligsosiale arbeid, og 93 prosent er enige eller litt enige i at Kommuneprogrammet har inspirert kommunen til å tenke nytt rundt boligsosiale problemstillinger. Boligsosialt arbeid får også høyere prioritet i kommunen som følge av Kommuneprogrammet, og hele 91 prosent av kommunene er enige eller litt enige i denne påstanden. Det er færre kommuner som mener at Kommuneprogrammets struktur er forutsigbar for kommunen, og 80 prosent av kommunene sier seg enige eller litt enige i denne påstanden.

Husbanken treffer kommunenes behov godt med de problemstillinger og tema som gis innenfor programmet. Hele 93 prosent er enige eller litt enige i at problemstillinger og tema treffer kommunenes behov. Kommuneprogrammet tilskrives også betydning for at kommunene oppnår boligsosiale mål og resultater. Det er 86 prosent av kommunene i By- og tettstedsprogrammet som er enige eller litt enige i påstanden om at Kommuneprogrammet gjør at kommunen oppnår boligsosiale resultater og mål. Snur vi på dette mener 77 prosent av kommunene at de ikke ville oppnådd de samme målene uten deltakelse i Kommuneprogrammet. Dette kan forstås som at for kommunene i By- og tettstedsprogrammet er det stor nytte i å delta i programmet, og at deltakelsen og samarbeidet med Husbanken gjør at kommunen oppnår resultater i sitt boligsosiale arbeid. Tilbakemeldingene er også et svar på at Husbanken treffer godt med innholdet i programarbeidet, og at dette er i tråd med de boligsosiale utfordringene og behovene programkommunene har.

Kommunene i By- og tettstedsprogrammet ble bedt om å ta stilling til en påstand om at kommunen kunne tenkt seg andre måter å samarbeide med Husbanken på enn gjennom Kommuneprogrammet. Til denne påstanden er kun 2 prosent enige, 21 prosent litt enige, 23 prosent svarer verken enig eller uenig, 12 prosent er litt uenig og 35 prosent er uenig. Det er med andre ord en overvekt av kommuner som synes Kommuneprogrammets By- og tettstedsprogram er en foretrukket samarbeidsmåte med Husbanken. Kommunene ble også spurt om de mener at Kommuneprogrammet trenger endringer. Det er 42 prosent av kommunene som mener at det ikke trengs endringer, 33 prosent svarer vet ikke, og 25 prosent svarer at det trengs endringer. Det gis ulike årsaker til at noen kommuner mener det bør gjøres endringer innenfor programmet, og blant

annet nevnes gjeninnføring av boligsosiale kompetansetilskuddsmidler, mindre rapporteringskrav, tydeligere frister og datoer, mer forutsigbarhet, mer fokus på erfaringsutveksling og kompetanse mm.

Oppsummert tyder resultatene fra by- og tettstedskommunene på at de kommunene som er deltakere i denne delen av Kommuneprogrammet er godt fornøyde med det tilbudet de mottar fra Husbanken. Samtidig som bildet som tegnes er at de fleste kommunene gir uttrykk for å være fornøyde, er også noen kommuner mer nøytrale i sine erfaringer, eller som sier seg litt misfornøyde. I et perspektiv hvor man ønsker å forbedre og utvikle By- og tettstedsprogrammet videre er det viktig å ha oppmerksomhet på disse kommunene. I tillegg er det viktig å sammen med alle programkommunene finne utviklingsmuligheter og områder å samarbeide om framover, noe som kan bidra til å gjøre denne delen av Kommuneprogrammet enda bedre. Sett i lys av svarene fra denne undersøkelsen kan det tyde på at mer spissing av problemstillinger og temaer kan være en vei å gå for å treffe kommunenes behov ytterligere. I tillegg ser det ut som at det å finne fram til nye måter å løse boligsosiale utfordringer på er et potensielt utviklingsområde framover.

2.1.3 Storbykommuner

Storbykommunene som deltar i Husbankens Storbyprogram er også spurt om deres erfaringer med samarbeidet med Husbanken. Av de fem storbykommunene som fikk tilsendt undersøkelsen (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen) besvarte fire kommuner spørreskjemaet. Dette er i utgangspunktet et veldig lite utvalg, og ideelt sett skulle vi hatt besvarelser fra alle kommunene i Storbyprogrammet. Vi vurderer oppslutningen i undersøkelsen som god nok til å gi et bilde på hvordan storbyene erfarer deltakelsen i Storbyprogrammet. Undersøkelsen ble gjennomført i november 2017, med en purrerunde til de kommunene som ikke hadde besvart spørreskjemaet innen den første fristen.

Vi vil i dette avsnittet se nærmere på hvilke erfaringer storbykommunene har rundt deltakelsen i Storbyprogrammet spesielt. Dette innebærer at vi i denne framstillingen konsentrerer oss om storbykommunenes tilbakemeldinger rundt Storbyprogrammet. Utover dette er det i undersøkelsen også hentet inn informasjon om storbykommunenes erfaringer med Kommuneprogrammet generelt, men dette inngår ikke i denne gjennomgangen av storbykommunenes besvarelser.

Storbyenes erfaringer

Av storbykommunene svarer en kommune at de totalt sett er fornøyd med Storbyprogrammet, og to kommuner er litt fornøyd. Den siste kommunen svarer at de verken er fornøyd eller misfornøyd. Dette indikerer at storbykommunene har litt variert erfaring med deltakelsen i Storbyprogrammet.

For storbykommunene representerer Storbyprogrammet noe nytt i forhold til hvordan de har samarbeidet med Husbanken tidligere. I dette legger storbykommunene at de nå jobber mer helhetlig og har et bredere perspektiv enn tidligere, og hvor det nå i større grad handler om boliger og tjenester til vanskeligstilte i boligmarkedet. I Storbyprogrammet vektlegges overordnet planlegging tydeligere inn i det boligsosiale arbeidet, og det er et mer overordnet og planmessig blikk på aktuelle problemstillinger til dette. Det er også et mer helhetlig perspektiv på det boligsosiale arbeidet, og ulike satsingsområder sees i sammenheng. I tillegg er målgruppen i det boligsosiale arbeidet utvidet (som eldre og utviklingshemmede) i tillegg til at områdesatsingen er inkludert som del av Storbyprogrammet. Et fellestrekk i storbyenes tilbakemelding er at samarbeidet med andre kommuner som har like utfordringer er veldig nyttig. Spesielt opplever kommunene at det tilrettelegges godt for erfaringsutveksling og arbeid sammen med de andre kommunene i programmet, noe som gjør arbeidet mer interessant og relevant. Alle storbykommunene er enige om at deltakelse i Storbyprogrammet gir kommunene en merverdi utover det å samarbeide med Husbanken på ordinært vis.

Storbyenes behov og nytteverdi

Hvordan treffer så Storbyprogrammet storbyenes behov? Her er svarene fra kommunene litt delte. Tre av de fire kommunene vet ikke om Husbanken i Storbyprogrammet har klart å identifisere de problemstillingene kommunene er mest opptatt av. Og selv om to kommuner er enten enig eller litt enig i påstanden om at Storbyprogrammet treffer storbyenes behov ift. tema og problemstillinger, så svarer to kommuner at de er verken enige eller uenige i dette. Dette er et signal om at storbyenes behov ikke imøtekommes tilfredsstillende godt nok sett opp mot innholdet som tilbys i Storbyprogrammet.

Programmets struktur framstår heller ikke som forutsigbart for storbyene, to av kommunene er uenig i at programstrukturen er forutsigbar, en kommune er litt enig i at strukturen er forutsigbar, mens en kommune svarer at de ikke vet hva de mener om dette. Igjen er dette et uttrykk for at storbykommunene ikke helt ser hvordan Storbyprogrammet er bygget opp, og hvordan programstrukturen er lagt opp gjennom programperioden.

Det er også spredning i hvordan kommunene ser på at Storbyprogrammet gir kommunene større muligheter til utformingen av politikken, om programmet gjør at kommunen oppnår boligsosiale mål og resultater, eller at kommunen ville oppnådd de samme resultatene uten deltakelse i Storbyprogrammet. To av kommunene sier seg enig eller litt enig i at programmet trenger mer fokus på kunnskapsdeling, tilsvarende er det to kommuner som er enige/litt enige i at det ikke er behov for flere arbeidspakker (resterende to kommuner svarer at de ikke vet). Ingen av kommunene uttrykker at det trengs flere felles spissede/konkrete problemstillinger for samarbeid inn i programmet. Kommunene gir også et enstemmig uttrykk for at det ikke er ønskelig med flere kommuner inn i Storbyprogrammet.

Storbyprogrammet treffer godt i forhold til storbyenes behov for kunnskapsutvikling. To kommuner mener dette behovet treffes i stor grad og to kommuner i noen grad. Det ser derfor ut til at Husbanken lykkes i det å tilføre kunnskap inn i programmet og som er utviklende og

nyttig for storbyene. Kommunenes behov for metodeutvikling dekkes i litt mindre grad i Storbyprogrammet, tre kommuner svarer at dette behovet dekkes i noen grad, mens en kommune svarer i liten grad.

Ser vi på behovet for utvikling av virkemidlene, enten de er økonomiske, organisatoriske eller juridiske, så svarer kommunene veldig ulikt på hvordan programmet dekker kommunenes behov for virkemiddelutvikling. Spredningen i kommunenes svar gjelder for alle de tre virkemidlene. Det kan derfor se ut som at kommunene har ulike behov for utvikling av virkemidlene, og at Storbyprogrammet derfor i ulik grad dekker disse behovene. Dette indikerer en utfordring rundt innretningen i virkemiddelutviklingen, kommunene har ulike behov, og det å imøtekomme disse behovene samlet kan være krevende for Husbanken. I og med at utvikling av virkemidler er en viktig del av funksjonen Storbyprogrammet skal ha, bør det gås nærmere inn i behovene storbyene har for både å utvikle eksisterende virkemidler og se på behovet for andre eller nye virkemidler for framtida.

Kommunene er enige om at behovet for læringsarenaer dekkes i noen grad gjennom Storbyprogrammet. Behovet for erfaringsutveksling samt det å ha utviklingsorientert samarbeid mellom storbyene imøtekommes ganske godt innenfor Storbyprogrammet, halvparten av kommunene mener dette behovet dekkes i stor grad, og den andre halvparten mener behovet dekkes i noen grad. Det er med andre ord rom for å vurdere om det skal tilbys flere arenaer i programmet for kunnskapsformidling og læring, samt gi rom for enda mer erfaringsutveksling mellom kommunene som deltar.

I synet på hvordan Storbyprogrammet dekker kommunenes behov for innovasjon og nye løsninger, og det å få informasjon, råd og veiledning, så fordeler svarene seg fra kommunene i ulik retning. Dette kan tyde på at kommunene enten har veldig ulike behov, eller de opplever at behovet dekkes forskjellig innenfor programmet.

I Storbyprogrammet samarbeider storbyene i to ulike tematiske arbeidspakker. Arbeidspakke 1 handler tematisk om "Flere egnede boliger til vanskeligstilte". To av kommunene svarer at deltakelse i denne arbeidspakken i stor grad dekker kommunens behov i dette arbeidet, og de to andre kommunene svarer at arbeidspakken i noen grad dekker deres behov innenfor denne tematikken. Arbeidspakke 2 handler om "God byutvikling og bo- og nærmiljø". Her svarer to kommuner at arbeidspakken i liten grad dekker kommunens behov innenfor tematikken, og to kommuner svarer at de ikke vet hvordan kommunens behov er dekket innenfor arbeidspakken. Dette tyder på at kommunene opplever at arbeidspakke 1 godt treffer kommunenes behov for å samarbeide om et tema, men at arbeidspakke 2 ikke gjør det. Det bør derfor sees nærmere på hva det er som gjør at arbeidspakke 2 tematisk ikke oppleves som relevant for kommunene.

Kommunene svarer at de ikke tror storbyene ville samarbeidet like mye uten Storbyprogrammet. Samtidig vurderer kommunene det til at Storbyprogrammet bidrar til mer tverrsektoriell dialog i storbykommunene. Dette kan skyldes at kommunene stiller bredt i programarbeidet, med representanter fra ulike etater i kommunen. Slik sett gir det kommunene et rom for å møtes på tvers av fagområder, og sammen jobbe rundt felles boligrelaterte

problemstillinger. Kommunene er mer delt i oppfatningen om at Storbyprogrammet fører til mer innovasjon og nye løsninger innenfor det boligsosiale fagområdet, og hvor svarene fordeler seg fra å være enige til å være uenige i dette. Som nevnt ovenfor svarer kommunene noe ulikt på om Storbyprogrammet dekker kommunenes behov for innovasjon og å finne nye løsninger. Om dette handler om at behovet er stort eller lite, eller om kommunene ønsker mer innovasjon eller mindre kommer ikke fram av denne kartleggingen, og bør undersøkes nærmere. Kommunene er også uenige i om programmet bidrar til økt brukerinvolvering. En kommune er litt enig i dette, to kommuner er uenig, og en kommune vet ikke om det fører til mer brukerinvolvering.

For kommunene framstår det som at Husbanken har en tydelig rolle i storbynettverket. En kommune svarer seg enig i dette, to kommuner er litt enige. En kommune svarer imidlertid at de er verken enig eller uenig i påstanden om at Husbanken har en tydelig rolle i storbynettverket.

Deltakelse i Storbyprogrammet prioriteres av kommunene. Tre av kommunene er enige i at de setter av nok ressurser til å delta, mens en kommune svarer at de ikke vet om det settes av nok ressurser. Alle kommunene er enige i at de prioriterer deltakelse på nettverkssamlinger høyt. Av hindringer for kommunene i å delta i konkrete aktiviteter i Storbyprogrammet så er det begrunnelser som relevans, uklar prosjektorganisering og kompleks målsetting som nevnes hyppigst (to av fire kommuner har krysset av for dette som en mulig hindring). Det er verdt å merke seg at kommunene er enstemmige i å oppleve at de andre statlige aktører ikke er koblet på i storbynettverket (noe alle kommunene er enige om).

To kommuner mener at deltakelse i Storbyprogrammet bidrar til å endre kommunens praksis i noen grad, en kommune mener det påvirker praksisen i liten grad, og en kommune vet ikke om det bidrar til praksisendring å delta i Storbyprogrammet. På samme måte er det noe tvetydige tilbakemeldinger fra kommunene på om de har mer utbytte av å delta i Storbyprogrammet enn i tidligere samarbeid med Husbanken. En kommune er enig i dette, en annen kommune vet ikke. To kommuner har også svart at de ikke har mer utbytte av å delta i Storbyprogrammet enn i tidligere samarbeidet med Husbanken. Begrunnelsen for dette er at det foreløpig er for tidlig å uttale seg om utbyttet (etter deltakelse i ett års tid) eller at utbyttet av samarbeidet med Husbanken tidligere har vært veldig godt.

Storbyene ble også spurt om hva de anser som de største boligsosiale utfordringene i kommunen i tida framover. Her er det mangel på oppfølgingstjenester som hyppigst nevnes (tre kommuner), foran mangel på egnede boliger, bedre organisering av kommunens boligarbeid, og boligpolitisk planlegging (alle disse utfordringene ble nevnt av to kommuner). Som motsats kan nevnes at en kommune mener at økt boligsosial kompetanse i kommunen totalt sett er en utfordring framover, mens ingen av kommunene mener at mer boligpolitisk forankring vil være en utfordring i tida som kommer.

Sett under ett ser vi at kommunene i Storbyprogrammet ikke er overbevisende fornøyd med tilbudet de får som del av Kommuneprogrammet. Storbyprogrammet er relativt nytt tilbud fra Husbanken, og et forsøk på å tilnærme seg storbykommunene på en ny måte, og med et mer

storbytilpasset innhold. I dette ligger det også en forståelse av at Storbyprogrammet er under utvikling, og noe Husbanken ønsker å utforme sammen med storbyene. Samtidig er Storbyprogrammet kommet til et punkt hvor man må anse oppstartsfasen som over, og at det blir viktig å kunne tilby storbyene et programtilbud de opplever som relevant og nyttig. Og selv om kommunene ikke har opparbeidet lang erfaring med Storbyprogrammet, så peker resultatene i denne kartleggingen på at det blir viktig framover å tilby storbyene et program som treffer godt i forhold til de problemstillingene de er opptatt av, de kunnskaps- og kompetansebehovene de har for å jobbe med storbyrelaterte utfordringer, og virkemiddelutvikling i tråd med de utfordringene storbyene har i dag og framover. Husbanken bør derfor framover i dialog med storbyene finne en innretning på Storbyprogrammet som svarer til de forventningene disse kommunene har til samarbeidet og programarbeidet.

2.1.4 Oppsummering av kommuneundersøkelsen

Stort sett virker kommunene som mottar et generelt tilbud fra Husbanken gjennom Kommuneprogrammet (grunntilbud) ganske fornøyde med det tilbudet de får. Kommunene svarer at dette tilbudet på mange måter er tilstrekkelig til at de skal kunne arbeide med, og løse de boligsosiale utfordringene kommunen har. At kommuner som får et minimumstilbud fra Husbanken sier seg såpass fornøyde er positivt. Samtidig kunne man kanskje forvente at disse kommunene ville ha et ønske om mer og tettere samarbeid med Husbanken, og et mer innholdsrikt grunntilbud. Men ut i fra kommunebesvarelsene kan det se ut som at dimensjoneringen av det tilbudet Husbanken gir i form av et grunntilbud til alle kommuner treffer relativt godt de kommunene som ikke har et tettere samarbeid med Husbanken.

I Vista Analyses (2017a) gjennomgang av Husbankens informasjonsarbeid problematiseres det at Husbanken i stor grad vektlegger sitt arbeid mot store kommuner, eller programkommuner. Småkommuner prioriteres ned, og får lite oppfølging i tillegg til at informasjonen som tilbys anses å være for overordnet og generell. Videre påpekes det at mindre (og svake) kommuner kan ha stort behov for et mer konkret og spisset tilbud fra Husbanken. Sett i lys av disse funnene tyder ikke vår kartlegging på at småkommunene har store udekkede behov i grunntilbudet som gis fra Husbanken. Likevel viser våre resultater at det finnes kommuner som har et behov eller ønske om mer bistand fra Husbanken enn hva de mottar i dag. I utformingen av grunntilbudet videre vil Husbankens regionkontors kjennskap til norske kommuner være viktig for å finne fram til disse kommunene. Ved å kartlegge hvilke behov de har for mer oppfølging fra Husbanken kan dette være et utgangspunkt for å videreutvikle grunntilbudet slik at det også kan imøtekomme disse kommunenes behov for å løse sine boligsosiale utfordringer.

By- og tettstedskommunene svarer også jevnt over at de er godt fornøyde med det tilbudet de får fra Husbanken gjennom By- og tettstedsprogrammet. Vi har her gitt et samlet bilde av hvordan by- og tettstedskommunene opplever deltakelsen i By- og tettstedsprogrammet, og ikke hatt som formål å få fram om det er regionale forskjeller. Det kan være geografiske forskjeller i hvordan kommunene svarer gitt at Husbankens regionkontor gjennomfører By- og

tettstedsprogrammet med regionale tilpasninger. Likevel viser resultatene samlet sett at by- og tettstedskommunene svarer at det er mye som fungerer godt i Husbankens program. Dette skyldes nok det tette samarbeidet disse kommunene har med Husbankens regionkontor, et samarbeid som mange kommuner har hatt over lengre tid. Samarbeidsformen har gjort at Husbanken kjenner kommunenes behov godt, og derfor også utformer et innhold i By- og tettstedsprogrammet som treffer godt de problemstillingene kommunene er opptatt av. Og gjennom programarbeidet har Husbanken påvirkningskraft overfor kommunene i å endre den boligsosiale praksisen. Dette indikerer samtidig hvor viktig det er for Husbanken å være bevisst de problemstillingene de jobber med kommunene om framover, og at det ligger et videre potensiale i å løse ytterligere boligsosiale utfordringer som kommunene står overfor framover.

By- og tettstedskommunene viser til at det er mye læring og kunnskapsutvikling i programarbeidet, og at det bidrar til å gi kommunene nyttig kunnskap og kompetanse i arbeidet i egen kommune. Det er likevel et potensiale i å legge enda mer vekt på å skape innovasjon i arbeidet med å finne nye løsninger innenfor programarbeidet. Samtidig trekker by- og tettstedskommunene fram at de har stor nytte av å være med i programmet, og at dette bidrar til at kommunene oppnår boligsosiale resultater. Spesielt nevner mange kommuner at programdeltagelsen bidrar til at kommunen gir en mer helhetlig og samordnet innsats overfor brukerne.

I lys av at tilbakemeldingene fra kommunene i By- og tettstedsprogrammet er jevnt over gode er det viktig å se nærmere på hvor Husbanken kan finne muligheter for å utvikle og forbedre denne delen av Kommuneprogrammet ytterligere. Mange av kommunene i By- og tettstedsprogrammet har hatt et samarbeid med Husbanken over lengre tid, blant annet gjennom de tidligere boligsosiale utviklingsprogrammene. At kommuner har samarbeidet med Husbanken lenge gir også utfordringer og viktighet i å kunne tilby kommunene et innhold i programmet som er nytt og nyttig framover. I dette ligger det en forventning om at Husbanken tar tak i nye problemstillinger, nye utfordringer og behovet for å finne nye måter å jobbe sammen med kommunene om å løse de utfordringene kommunene har nå og i årene som kommer.

Storbyprogrammet har vært operativt i litt over et år. Dette er kanskje en noe kort tid til at storbyene har opparbeidet seg et godt grunnlag for å si noe om hvordan de mener Storbyprogrammet fungerer. De har også et begrenset grunnlag for å si noe om hvilken betydning deltakelsen i programmet har for kommunens praksis. Ut i fra de svarene storbykommunene har gitt i spørreundersøkelsen får man likevel noen signaler om hvordan de opplever at Storbyprogrammet har fungert så langt. Det at besvarelsene fra kommunene til dels spriker kan være et uttrykk for at kommunene har ulike behov, og at storbyprogrammet derfor treffer kommunenes behov i varierende grad. Ser vi på innholdssiden i programmet ser vi at storbyene mener at problemstillingen i arbeidspakke 2 "God byutvikling og bo- og nærmiljø" ikke treffer kommunenes behov godt nok. Det er derfor grunn til å se nærmere på hvordan arbeidspakke 2 fungerer i forhold til hvilke problemstillinger kommunene er opptatt av. Arbeidspakke 1 "Flere egnede boliger til vanskeligstilte" virker imidlertid å treffe kommunenes behov godt. At storbyene er delte i oppfatningen av hvor godt Storbyprogrammet treffer

behovene og problemstillingene de er opptatt av, er et tydelig signal til Husbanken om at de må se nærmere på innholdet i programmet. Og dette henger også sammen med en noe tvetydig tilbakemelding på hvor stor nytte storbyene har av å delta i Storbyprogrammet. Tilsvarende gir storbyene uttrykk for at de ikke mener programmets struktur er forutsigbar nok.

Gitt de svarene storbyene gir i denne spørreundersøkelsen er det grunn til å anbefale Husbanken om, og i samarbeid med storbyene, å se nærmere på hvordan både struktur og innhold i Storbyprogrammet skal utformes slik at det i større grad treffer de behov, ønsker og forventninger storbyene har til deltakelse i programmet.

2.2 Husbankens programarbeid – et utfordringsbilde

Det er mye førstehånds kunnskap om hvordan Kommuneprogrammet fungerer hos Husbankens medarbeidere. For å få fram viktige erfaringer med programarbeidet har det derfor vært viktig i evalueringsarbeidet å snakke med ansatte i Husbanken. I evalueringen er det derfor vektlagt å få fram hva de som jobber i og med Kommuneprogrammet mener om programarbeidet og dagens program. I dette har det vært en intensjon om å ha et kritisk blikk på hvordan Kommuneprogrammet fungerer. Dette for å få fram punkter eller momenter i arbeidet som kan forbedres eller utvikles videre.

2.2.1 Kvalitative intervju med ansatte i Husbanken

Det er gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter ved hvert av Husbankens regionkontor. I tillegg er Husbankens strategikontor intervjuet som eier av Kommuneprogrammet, og regionkontor Øst som administrator. Hovedsakelig er disse intervjuene gjennomført som gruppeintervjuer ved hvert regionkontor, og hvor flere medarbeidere ved Husbankens regionkontor sammen har deltatt og bidratt inn i intervjuet. Alle regionkontorene ble oppfordret til å stille med flere medarbeidere i intervjuet, både fordi vi mente det ville bidra til å få et bedre og bredere bilde av regionkontorenes erfaringer med programarbeidet, men også fordi vi erfarer at slike gruppeintervju er nyttige for de som intervjues rundt det å reflektere sammen om noen gitte tema og problemstillinger.

Det ble utviklet en intervjuguide til intervjuene, og som regionkontorene fikk tilsendt i forkant av intervjuet. Dette ga informantene mulighet til å stille forberedt til intervjuene. Intervjuguiden ble kvalitetssikret av prosjektgruppa i Husbanken før intervjurunden tok til.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju på Skype, med unntak av ett intervju som ble gjennomført ved oppmøte på et av regionkontorene. Intervjuene er gjennomført i november og desember 2017 og i januar 2018.

2.2.2. Likheter og forskjeller ved regionkontorenes programarbeid

Husbankens kommuneprogram er nasjonalt, og målet har vært at tilbudet som gis til kommunene regionvis skal være tilnærmet likt. Programbeskrivelsen til Kommuneprogrammet har i grove trekk forsøkt å konkretisere tilbudet til kommunene, samt Husbankens organisering av samarbeidet med kommunene og de andre velferdsaktørene.

Gjennom intervjuene med medarbeiderne ved Husbankens regionkontor kommer det fram at ved oppstarten av Kommuneprogrammet i 2016 ble mye av arbeidet basert på hvordan de

tidligere jobbet innenfor de regionvise boligsosiale utviklingsprogrammene. Til dels handlet dette om at de da allerede hadde innarbeidet gode samarbeidsmodeller med kommunene, dels at det i Kommuneprogrammets programbeskrivelse var få føringer om hvordan programarbeidet skulle utføres. Regionkontorene opplevde derfor at det var litt opp til de hvordan Kommuneprogrammet ble tilpasset regionalt, ut i fra regionale forskjeller og ulike behov i kommunene spredt rundt i landet.

Dette har resultert i at regionkontorene har mange likheter i måten de utfører programarbeidet på, men at det samtidig finnes regionale forskjeller. I grove trekk handler likhetene om at alle innholdsmessig jobber aktivt med Bolig for velferd som del av programarbeidet, og at det er målsettingene i Bolig for velferd som er førende for det substansielle i samarbeidet med kommunene.

For regionkontorene gir dette en god struktur i By- og tettstedsprogrammet ved at kommune må prioritere innsatsområder i sitt boligsosiale arbeid i tråd med målene i Bolig for velferd. Det er også en del likheter i måten programarbeidet utføres på. Programkommunene får et tilbud om egne møter med Husbanken, gjerne to ganger årlig (i noen tilfeller også oftere). Regionkontorene har som mål å gjennomføre to programledersamlinger årlig, tilsvarende to programkommunesamlinger. I tillegg har regionkontorene ulike nettverkssamlinger, fagsamlinger, kunnskapingsmøter, eller Husbankkonferanser, enten rettet spesielt til programkommuner, eller som del av grunntilbudet. Regionkontorene har også tatt i bruk de maler og verktøy som etterhvert er utviklet i Kommuneprogrammet i samarbeid med programkommunene. Dette skaper også en mer lik tilnærming til kommunene uavhengig av region.

Det kan se ut som at regionkontorene underveis har nærmet seg hverandre i måten å jobbe med Kommuneprogrammet. I startfasen tok de fleste utgangspunkt i hvordan de tidligere hadde jobbet med kommunene innenfor de boligsosiale utviklingsprogrammene. Det er et inntrykk av at regionkontorene har et ønske om å nærme seg hverandre på i hvordan de gjennomfører programmet, i alle fall i forhold til struktur, begrepsbruk og innhold. Likevel er det noe regional variasjon.

Spesielt ser vi dette i forhold til hvordan regionkontorene løser samarbeidet med andre statlige etater regionalt, og hvor det tverrsektorielle samarbeidet gjøres på ulike måter. I en region har man videreført et regionalt samarbeidsutvalg hvor andre statlige etater er inkludert. Andre regionkontor har et mer enkeltvis etatssamarbeid med regional stat. Et tredje eksempel er at man har etablert læringsnettverk og hvor de statlige etatene regionalt samarbeider med kommuner i et nettverk rundt noen utvalgte tema. Et fellestrekk ved det tverretatlige samarbeidet er at Fylkesmannen er en viktig samarbeidsaktør for Husbanken, og at Fylkesmannens arenaer også er nyttige for Husbanken for å nå ut til andre kommuner enn programkommunene. Og som det er nevnt tidligere ser det ut til at det er noen statlige etater regionalt som er lettere å få med i samarbeidet rundt Bolig for velferd i Kommuneprogrammet enn andre. Dette varierer også regionalt.

2.2.3 Husbankens erfaringer

I intervjuene med ansatte ved Husbankens regionkontor gis et bilde av at det er mye som fungerer bra med Kommuneprogrammet, og at medarbeiderne ved regionkontorene uttrykker at de er fornøyde med hva de oppnår i programarbeidet. Ved alle regionkontorene gis arbeidet med Kommuneprogrammet høy prioritet, og erfaringene er at det er mange sider ved programarbeidet som er bra og som fungerer godt. Spesielt trekkes praksisnærheten til kommunene fram som en styrke i programarbeidet, og det at medarbeiderne ved regionkontorene jobber tett med kommunene er både en styrke og en forutsetning for å skape et godt samarbeid og oppnå resultater.

Til tross for dette ser vi i gjennomgangen av intervjuene noen fellestrekk i hva informantene i Husbanken trekker fram av tema eller problemstillinger som kan være utfordrende, eller hvor man ser at det kan være et potensiale for forbedring eller utvikling. Og selv om de ansatte i Husbanken peker på at det er mye som fungerer bra i Kommuneprogrammet vil vi i denne framstillingen rette søkelyset mot noen områder vi vil mene det er grunn til å se nærmere på sett i lys av målet om å utvikle Kommuneprogrammet videre. Dette er innenfor temaer hvor det trekkes fram at det kan være forbedringsmuligheter, eller hvor det kan være et potensiale for å gjøre arbeidet med Kommuneprogrammet enda bedre. De temaene som her løftes fram er derfor ment som innspill til hvor det framover kan være behov eller muligheter for å se nærmere på om det skal gjøres endringer eller justeringer i arbeidet med Kommuneprogrammet. Følgende tema er løftet fram som noen hovedtendenser fra intervjuene med nøkkelinformantene i Husbanken, og er ikke uttømmende i forhold til temaområder som kan problematiseres i evalueringssammenheng.

Roller og ansvar i Kommuneprogrammet

Husbanken er en komplisert organisasjon, med tre sentrale kontor, seks regioner og fordeling av et stort antall fagansvar på flere regionkontor. En slik komplisert struktur har både styrker og svakheter (Agenda Kaupang 2017a). Kommuneprogrammet er organisert innenfor denne strukturen, med Husbankens strategikontor som eier av programmet, Husbanken region Øst som administrator og med et fagansvar for programmet (i tillegg til fagansvaret for boligsosialt arbeid i Husbanken), og regionkontorene som utøver og gjennomfører av programmet ut mot kommunene. Region Øst har også et ansvar for gjennomføringen av Storbyprogrammet, sammen med de regionkontorene som har kommuner inne i dette delprogrammet.

Det er tydelig at det er utfordringer knyttet til roller, ansvar og kommunikasjon i Kommuneprogrammet. Spesielt gjelder dette forholdet mellom eier (Strategikontoret) og administrator (Region Øst). Våre informanter er relativt samstemte i det bildet som tegnes og at det har vært noen uløste utfordringer. Helt fra programmets start har det vært alt for utydelige rolleavklaringer, uklar ansvarsfordeling og for dårlig kommunikasjon og dialog mellom Strategikontoret og region Øst. Det pekes på at årsakene til at det har blitt slik er sammensatte, at det er flere faktorer som spiller inn, men at mye kan knyttes til at man ved oppstarten av

programmet i 2016 hadde hastverk med å få satt programmet i gang. Dette ble gjort uten at forarbeidet ble gjort grundig nok med hensyn til roller, ansvar og struktur for kommunikasjon. I ettertid ser man at igangsettingen av programmet ble for rask, blant annet uten å ha tydeliggjort en klar rolle- og ansvarsfordeling. Det ble imidlertid laget et internt notat i august 2016, og som skulle fungere som et diskusjonsgrunnlag for å rydde opp i roller, ansvar og oppgaver for de tre nivåene i Kommuneprogrammet, uten at dette har bidratt nevneverdig til en tydelig praksis.

I tillegg til en utydelig rolle- og ansvarsfordeling manglet det fra starten av en god struktur på samarbeid og dialog mellom eier og administrator av programmet. Under oppstarten var det noen koordineringsmøter på ledernivå, men dialogen har ikke vært formalisert og strukturert, og derfor blitt preget av å være tilfeldig og uformell. Det har manglet klare kommunikasjonslinjer mellom rollene som eier og administrator av programmet. Man kom med andre ord skjevt ut i starten i 2016, og av ulike grunner har man ikke klart å hente seg inn underveis. Dette har resultert i dårlig samkjøring mellom eier og administrator. Eier av programmet tar sin del av skylden for at det har blitt slik, og ser at de i programperioden ikke har tatt tilstrekkelig grep om utfordringene med å forvalte eierrollen og det mandatet de har som eier av programmet overfor administrator.

I mangel på en tydelig eierstyring av Kommuneprogrammet har Region Øst på sin side måttet ta et ansvar for å gjennomføre de oppgaver de har som administrator av programmet. For administrator har dette vært utfordrende på ulike måter. Dels fordi det har manglet en god dialog med strategikontoret som eier av programmet og med ansvar for å styre og gi føringer for Kommuneprogrammets retning, dels fordi det i mangel på styring har vært behov for å legge til rette for gjennomføringen av programmet, en oppgave region Øst har løst uten en tydelig rolle- og oppgavebeskrivelse, og dels fordi mange ressurs- og kapasitetskrevenne oppgaver har tilfalt ansvaret som administrator uten at dette er gjenspeilet i budsjetter og bemanningen ved avdelingen. Utydelighet har ført til at administrator opplever at de har fått korte frister for leveranser, og med begrensede ressurser til å utføre disse oppgavene.

Videre har dette hatt konsekvenser som at administrator ikke har hatt rom for å inkludere regionkontorene tilstrekkelig i utvikling av maler og verktøy, de opplever ikke å ha hatt tilstrekkelig rom for å utføre fagansvaret for programarbeidet i tråd med egne ønsker, og overfor regionkontorene mm. Likevel opplever administrator av programmet at de har klart å utføre mye i mangel av å ha myndighet og tilstrekkelige budsjetter, spesielt gjelder dette innenfor Storbyprogrammet, men også gjennom at de opplever at mye av reisverket i Kommuneprogrammet i form av maler og verktøy nå er på plass.

Det trekkes også fram at Husbanken som organisasjon kan være en utfordring for Kommuneprogrammet. For administrator av programmet oppleves det ikke bare som en utfordring at Strategikontoret som eier av programmet er noe fraværende gjennom kommunikasjon og tydeliggjøring av forventninger. Hovedkontoret oppleves også som noe avkoblet Kommuneprogrammet, og det gis uttrykk for et ønske om en noe sterkere lederforankring og forståelse for hvem administrator av Kommuneprogrammet skal være for i Husbanken. Mangelen på dette oppleves å være en barriere for å ta Kommuneprogrammet

videre, og skape ytterligere framdrift og aktiviteter i arbeidet (eksempelvis i forhold til aktiviteter som er nedfelt i den nasjonale aktivitetsplanen).

Gitt disse klare tilbakemeldingene fra våre informanter er det grunnlag for å anbefale Husbanken om å ta tak i de utfordringene som ligger i den interne organiseringen av Kommuneprogrammet. Dette vil måtte skje innenfor OU-prosessen som allerede pågår i Husbanken, og med de organisasjonsendringene som ligger i den. Utfordringene handler først og fremst om å rydde opp i, og tydelig definere hva som ligger i de ulike rollene som eier, administrator og utøver av Kommuneprogrammet, men også innenfor dette tydeliggjøre oppgaver og ansvar tilhørende de ulike rollene. Videre må programeier ta sin rolle og signalisere en sterkere styring av programmet, og først og fremst gjennom å skape gode kommunikasjonslinjer og strukturer for dialog mellom eier og administrator. I dette ligger det også en forventning om at det gis klare føringer for retningen av programarbeidet framover. Og sist men ikke minst må det skapes en sterkere lederforankring av Kommuneprogrammet, og et sterkere eierskap i Husbanken til betydningen av å videreutvikle og forbedre programarbeidet videre i programperioden fram mot 2020. Ressursspørsmål og kapasitetsvurderinger i forhold til forventninger og arbeidsbyrder må avspeiles i en slik gjennomgang.

Nasjonalt fagansvar og regionkontorene

Husbankens kommuneprogram har en tredelt forvaltningsstruktur hvor Husbankens strategikontor er eier av Kommuneprogrammet, region Øst (Seksjon for nasjonalt kommuneprogram, kommunikasjon og tjenesteutvikling) er tillagt rollen med nasjonalt fagansvar (administrator), og regionkontorene har en utøvende rolle i det å gjennomføre Kommuneprogrammet lokalt. Vi har spurt Husbankens medarbeidere ved regionkontorene om hvordan de opplever at fagansvaret ved Øst er ivaretatt. Tilbakemeldingene fra regionkontorene er at de mener at region Øst har gjort en god jobb som fagansvarlig, tatt i betraktning den kapasiteten, de ressursene og den oppgavemengden de har hatt. Det er en forståelse ved regionkontorene for at region Øst har hatt mye å holde på med, og at spesielt fokuset på Storbyprogrammet og utviklingen av maler og verktøy har tatt mye av arbeidskapasiteten.

Samtidig gis det også uttrykk for at region Øst kunne utøvd rollen som fagansvarlig på en mer tydelig og inkluderende måte. I den grad Kommuneprogrammet skal ha en nasjonal overbygning, hadde det vært nyttig med en klarere ledelse og struktur i Kommuneprogrammet. Noen informanter ser at det med fordel kunne vært mer tydelige signaler og føringer for hvordan Kommuneprogrammet skal utføres regionalt. Det er da snakk om et ønske om mer ledelse av Kommuneprogrammet snarere enn styring. For regionkontorene gjelder dette spesielt By- og tettstedsprogrammet, men også grunntilbudet som gis til alle kommuner. Det har vært lite oppmerksomhet fra region Øst mot disse delene av programmet. Noen peker på at Storbyprogrammet har krevd (for) mye av region Øst, det samme har utviklingen av maler og verktøy, og at dette da har gått på bekostning av fagansvaret også for By- og tettstedsprogrammet og grunntilbudet.

Mangel på medvirkning og involvering fra region Øst nevnes spesielt i forbindelse med utviklingen av maler og verktøy. Region Øst har tatt et hovedansvar for dette. I denne prosessen mener de fleste regionkontorene de kunne vært mer involvert i arbeidet, gitt de erfaringene de besitter rundt tidligere regionale maler og verktøy, og kjennskapen til kommunenes behov og forventninger. I den grad regionkontorene er involvert, så erfarer de at dette har skjedd noe sent i prosessen, og at mye da allerede er fastlagt og at det er lite rom for å gjøre endringer. Tidspres og korte frister tillegges som årsak til at det har blitt slik. Samtidig er det gode tilbakemeldinger på de verktøyene og malene som er utviklet, til tross for at regionkontorene mener de har kommet noe sent i programløpet. Dette har ført til at Husbanken ikke tidsnok har klart å levere det de har lovt kommunene. Vi skal videre se mer på maler og verktøy.

Utvikling og bruk av nye maler og verktøy

Som del av Kommuneprogrammet er det utviklet en rekke maler og verktøy. Målet er at alle regionkontorene i Husbanken skal bruke de samme malene og verktøyene, og at disse malene og verktøyene skal fungere som dialogverktøy i samarbeidet med kommunene, det vil si at det skal være verktøy som gir innhold til dialogen mellom kommunene og Husbanken. Med maler og verktøy menes her maler for programavtaler, handlingsplaner, aktivitetsplaner, rapportering, behovsmelding mm.

Regionkontorene har utviklet og brukt maler tidligere innenfor de boligsosiale utviklingsprogrammene. Erfaringene med disse malene og verktøyene er at de fungerte godt, at kommunene benyttet dem, og at de var godt innarbeidet som del av samarbeidet mellom regionkontorene og programkommunene. I mangel på nye felles maler og verktøy i oppstarten av Kommuneprogrammet brukte derfor regionkontorene de maler og verktøy de hadde tilgjengelig. Etter hvert er det utviklet nye felles verktøy og maler (av region Øst). Det er en bred forståelse blant Husbankens ansatte om at det er fornuftig å ha like maler og verktøy i Husbanken. Dette oppleves også hensiktsmessig i forhold til å framstå som lik overfor kommunene, og like maler og verktøy i Husbanken gjør det lettere å sammenligne på tvers av regionkontorene.

Til tross for at dagens maler og verktøy oppleves som gode, er det tilbakemeldinger om at prosessen med utviklingen av disse kunne vært bedre. Regionkontorene er noe delt i synet på hvor involvert de opplever at de har vært i dette utviklingsarbeidet, men jevnt over mener de fleste at region Øst (med nasjonalt fagansvar for Kommuneprogrammet) kunne trukket regionkontorene i større grad inn underveis. Regionkontorene opplever at de har utviklet gode maler tidligere, og denne erfaringen sammen med erfaringene de har om kommunenes bruk av disse malene kunne vært nyttiggjort i arbeidet med å utvikle felles maler i Husbanken.

Et moment som trekkes fram er at en del av de malene som er lansert har vært første versjoner, eller halvveis utprøvde eller utviklede maler. Kommunene har fått malene med en visshet om at de vil bli videreutviklet. Noen trekker også fram at rekkefølge og tidspunkt for lansering av malene og verktøyene kunne vært bedre, spesielt at maler og verktøy burde vært lansert tidligere. For de som jobber tett med kommunene handler dette om profesjonaliteten Husbanken

skal ha ut mot kommunene, eller som en av informantene uttrykte det: «Husbanken kan ikke bruke kommunene som testkaniner for de verktøyene som tilbys i Kommuneprogrammet». Tilbakemeldingene er at medarbeidere i Husbanken opplever det som lite tilfredsstillende at det som tilbys kommunene ikke er godt nok utviklet, og innenfor Kommuneprogrammet har ikke alt vært klart fra starten av, og det kan gå på bekostning av kommunenes opplevelse av kvalitet og profesjonalitet fra Husbanken.

Innholdet struktureres av Bolig for velferd

Det gis et entydig bilde av at strategien Bolig for velferd har gitt en positiv drivkraft til Husbankens kommunearbeid. Bolig for velferds tre hovedmålsettinger med dertil underliggende delmål har bidratt til å gi en tydelig struktur og et konkret innhold i Kommuneprogrammet. De tre hovedmålsettingene har fungert godt for å gi en målrettet substans i hva Husbanken skal samarbeide med kommunene om.

At Bolig for velferd og Kommuneprogrammet er så tett sammenbundet oppleves som positivt, og medarbeiderne i Husbanken forteller at det har vært lett å få kommunene med i arbeidet med å jobbe i tråd med målene i den boligsosiale strategien. Regionkontorene brukte litt tid sammen med kommunene i starten for å finne fram til hva hver enkelt kommune ønsket å konsentrere seg om innenfor målene i Bolig for velferd. Etter hvert har det vært behov for at kommunene har måttet justere ambisjonsnivået noe, eller endre på hva de fokuserer mest på, men totalt sett har det gått greit å få kommunene med på å jobbe programrettet med strategiens mål.

Samtidig trekkes det fram at selv om Bolig for velferd er godt integrert og forstått i kommunene, og at det gir en god struktur for Husbanken å jobbe nedover og ut mot kommunene, så mangler det en tilsvarende god struktur på å ta resultatene fra dette arbeidet tilbake fra kommunene til Husbanken og videre oppover. Dette forstås som mangler i å ha gode strukturerte systemer for å behandle og bearbeide den informasjonen Husbanken innhenter gjennom bla. rapportering fra kommuner og regionkontor, og videre å analysere og fortolke disse resultatene strukturert til nytte for videre arbeid og innsats.

Et bevisst forhold til kunnskapsbasert utviklingsarbeid

I Husbankens programbeskrivelse for Kommuneprogrammet er kunnskapsbasert utviklingsarbeid trukket fram som en sentral del av programarbeidet. Også strategien Bolig for velferd understreker at det boligsosiale arbeidet skal være kunnskapsbasert. Kommuneprogrammet skal basere seg på ulike typer kunnskap, og kan være forskningsbasert, erfaringsbasert eller kunnskap om brukernes behov. Målet er at gjennom å ha en slik tilnærming vil Husbanken utvikle en kunnskapsbasert praksis.

I intervjuene med medarbeiderne ved Husbankens regionkontor svarer alle at de jobber kunnskapsbasert i programarbeidet. Forståelsen av å arbeide kunnskapsbasert varierer imidlertid noe mellom regionene. Alle har et bevisst forhold til at de skal jobbe kunnskapsbasert, og at programarbeidet skal bidra til kunnskapsbasert utviklingsarbeid, men

hva regionkontorene legger i det å jobbe kunnskapsbasert er varierende. Et regionkontor trekker fram at de jobber kunnskapsbasert fordi de bruker kommunekunnskapen Husbanken besitter (bla. gjennom rapporteringer, faktaark, statistikk ol). aktivt i arbeidet med kommunene. Et annet regionkontor trekker fram at de har ulike arenaer hvor FoU-arbeid presenteres og formidles til kommunene. Et tredje regionkontor nevner at kunnskapsbasert utviklingsarbeid handler om å sammen med en eller flere kommuner å utvikle ny kunnskap gjennom prosjekter, og som senere kan deles med enda flere kommuner.

Et fellestrekk ved beskrivelsene av å jobbe kunnskapsbasert er at alle regionkontorene ser på dette som en grunnleggende del av programarbeidet, og at det å jobbe kunnskapsbasert er en kontinuerlig prosess i å bruke kunnskap aktivt innenfor Kommuneprogrammet. Alt programarbeidet skal bygge på eksisterende kunnskap som finnes, og ny kunnskap skal anvendes fortløpende inn i programarbeidet, enten gjennom den kunnskap og kompetanse som finnes blant Husbankens ansatte, eller ved å hente inn eksterne foredragsholdere eller innledere som kan formidle kunnskap til programkommunene (eksempelvis som erfaringsformidling fra kommuner, forskningsformidling, prosjektpresentasjoner ol.).

Gitt at kunnskapsbasert utviklingsarbeid står så sentralt i gjennomføringen av Kommuneprogrammet bør det vurderes om man i Kommuneprogrammet bør se nærmere på hvordan man mer systematisk og målrettet skal skape en bevissthet om hvordan man jobber kunnskapsbasert, og hva Husbanken legger i det å gjennomføre kunnskapsbasert utviklingsarbeid. Dette er i tråd med anbefalingene gitt av Rambøll (2016), og hvor det gis en mer inngående analyse av hvordan Husbanken kan jobbe mer systematisk for å oppnå målet om kunnskapsbasert praksis. Ikke fordi det er noe som tyder på at regionkontorene ikke jobber kunnskapsbasert, men for å få en mer felles forståelse av hva kunnskapsbasert utviklingsarbeid er, og hva det innebærer å ha en kunnskapsbasert tilnærming i programarbeidet. Det å jobbe kunnskapsbasert skal i følge programbeskrivelsen bidra til at Husbanken fremmer læring, kunnskapsutvikling og innovasjon, og en sterkere bevissthet om hvordan man skal jobbe for å oppnå dette, kan da anses som viktig i det å utvikle Kommuneprogrammet videre. Læringsløyfen, det vil si hvordan kunnskap utvikles, foredles og bidrar til læring, står sentralt i dette. Dette bringer oss over på neste tema som handler om bruk av læringsverktøy.

Bruk av ulike læringsverktøy

Som del av det å jobbe kunnskapsbasert inn i Kommuneprogrammet er det i programbeskrivelsen trukket fram noen mulige læringsverktøy. Disse læringsverktøyene er 1) FoU-verktøy, 2) prosessuelle verktøy, 3) organisatoriske verktøy, 4) strukturelle verktøy og 5) digitale verktøy. Hensikten med å bruke disse verktøyene i programarbeidet er som tidligere nevnt å fremme læring, kunnskapsutvikling og innovasjon.

I intervjuene med regionkontorene kommer det tydelig fram at det er lite bevissthet rundt læringsverktøyene blant de som jobber med Kommuneprogrammet. Det er også en uvisshet om hva læringsverktøyene er, og forståelsen av hva det vil si å bruke disse i praksis. FoU-verktøy og digitale verktøy er de to læringsverktøyene de fleste har en slags forståelse av hva er, og som

de med en viss sikkerhet kan si at de bruker. FoU-verktøy forstås som å bruke forskning, forskere og kunnskap framskaffet gjennom forsknings- og utredningsarbeid inn i programarbeidet. Digitale verktøy forstås som enten å henvise til informasjon på nettsider som veiviseren.no, husbanken.no eller andre digitale løsninger som er utviklet som del av Kommuneprogrammet (eks. behovsmeldingen). De prosessuelle, organisatoriske og strukturelle verktøyene er det mer uklart rundt hva er, og i hvilken grad de benyttes inn i programarbeidet. Selv om flere peker på at de i samarbeidet med kommunene arbeider prosessuelt, strukturelt eller organisatorisk, så har medarbeiderne i Husbanken vanskelig for å peke på konkrete verktøy som anvendes i et slikt arbeid.

Rambøll (2016) har sett nærmere på hvordan de ulike læringsverktøyene brukes i Husbanken. I motsetning til hva vi finner hevder de at læringsverktøyene er godt kjente for ansatte i Husbanken og at de anvendes i praksis. Samtidig peker de på at det også er tydelig at Husbanken har en vei å gå for å få på plass en mer systematisk og felles tilnærming i hvordan læringsverktøyene anvendes. Dette er i tråd med det inntrykket vi får fra ansatte ved Husbankens regionkontor. Det mangler en felles tilnærming og en bevissthet rundt hvordan man skal anvende læringsverktøyene.

I forbindelse med bruk av læringsverktøy og forståelsen av hva disse læringsverktøyene er, nevnes også behovet for relevant kompetanse, gjerne i sammenheng med de prosessuelle, organisatoriske og strukturelle læringsverktøyene. Regionkontorene sier eksempelvis at de jobber prosessuelt i programarbeidet, med den forståelsen av at de i samarbeidet med kommunene f.eks. har arbeidsverksteder, nettverksmøter ol. hvor de benytter prosessuelle arbeidsmetoder for å drive et arbeid framover. Noen regionkontor gjennomfører slike prosessuelle arbeidsøkter selv, andre leier inn konsulenter for å drive prosessarbeid med kommuner på samlinger. Kompetanse er derfor et stikkord rundt læringsverktøyene, og også om Husbankens medarbeidere har den bevisstheten, kunnskapen og kompetansen som trengs for å benytte de mulige læringsverktøyene som er nevnt i programbeskrivelsen. Dette bringer oss over på neste tema – kompetanse i utviklingsarbeidet.

Kompetanse og utviklingsarbeid

Det er liten tvil om at Husbanken besitter veldig mye relevant kunnskap og kompetanse. Dette er også påpekt av Agenda Kaupang (2017), som fremhever at Husbanken er gode på rådgivning overfor kommunene og på forvaltning av lån og tilskudd. Mye tyder på at denne kunnskapen og kompetansen også brukes godt innenfor Kommuneprogrammet, og på ulike måter inn i programarbeidet. I intervjuene med ansatte ved regionkontorene kommer det fram at mye av den kompetansen Husbanken har totalt sett, i større grad kunne vært utnyttet. Dette kan handle om alt fra tematisk fagkunnskap til kompetanse om bruk av verktøy, arbeidsmetoder, presentasjonsteknikk, møteledelse osv. Rambøll (2016) finner at Husbankens regionkontor har kompetanse de tar i bruk for å skape kunnskapsutvikling og læring, men at praksisen er ulik i regionene. Det er også tidligere påpekt at det har vært begrenset kunnskapsdeling på tvers av Husbankens regioner (Ytterdal mfl. 2013). Dette er i tråd med hva vi får av tilbakemeldinger på i intervjuene med Husbankens ansatte.

All den kunnskapen og kompetansen som finnes blant Husbankens medarbeidere kan innenfor Kommuneprogrammet utnyttes bedre. Dette fordrer at man har en god oversikt over hva som finnes av kompetanse i Husbanken, og hvordan kunnskap og kompetansen kan nyttiggjøres på en enda bedre og mer effektiv måte. Kompetanse kan være så mangt, og medarbeiderne i Husbanken har ulik kompetanse både hva gjelder formalkompetanse, erfaringskompetanse, fagkompetanse, personlige interesser og individuelle egenskaper. Samlet sett gir dette Husbanken og Kommuneprogrammet en stor ressurs med et potensiale for bedre utnyttelse totalt sett. Samtidig må Husbanken være opptatt av å fornye og utvikle den kompetansen de besitter. Agenda Kaupang (2017) har sett nærmere på Husbankens behov for å utvikle kompetanse i tråd med framtidige behov, og blant annet hvordan de kan imøtekomme en ønsket rolle som "Boligekspert". Dette er kompetanse på områder som planlegging, boligutvikling, boligpolitikk, velferdspolitik og prosess- og relasjonskompetanse. Selv om dette er relevant også for Kommuneprogrammet vil vi her vektlegge at det også er rom for å utnytte eksisterende kompetanse på en bedre måte innenfor Kommuneprogrammet.

Noen av våre informanter trekker fram at det i programarbeidet er mulig å utnytte regionvis kompetanse i større grad på tvers av regionkontorene, både hva gjelder faglig spisskompetanse eller kompetanse relevant for gjennomføringen av programarbeidet og samarbeidet med kommunene. Dette krever at man kartlegger og har oversikt over hvor i Husbanken kompetansen befinner seg, og at den nyttiggjøres der den trengs som mest, uavhengig av hvor i Husbankens regioner dette er. Våre informanter peker på at dette kan handle om at noen utveksler eller deler kompetanse gjennom å ha intern opplæring, kurs for andre medarbeidere eller kompetansespredning til andre ansatte i en eller annen form, eller det kan handle om at ansatte i Husbanken bidrar på tvers av regionene der hvor deres kompetanse er etterspurt. Stikkord her er et tettere samarbeid mellom regionkontorene om Kommuneprogrammet, men også at man i større grad setter i system hvordan relevant kompetanse kan utnyttes innenfor Kommuneprogrammet på tvers av regionene. For at dette skal la seg gjøre må noen ha ansvaret og oppgaven med å kartlegge og ha oversikt over kunnskap og kompetanse relevant for hele Kommuneprogrammet.

Samarbeid på tvers av regionkontorene

I evalueringen av det boligsosiale utviklingsprogrammet i Region Øst fant Ytterdal mfl. (2013) at det var begrenset samarbeid og kunnskapsdeling mellom Husbankens regioner. Selv om Kommuneprogrammet er nasjonalt finner vi også i denne evalueringen at regionkontorene ser at det er mulig å samarbeide mer om Kommuneprogrammet på tvers av regionene. Som tidligere nevnt kan dette handle om å utnytte Husbankens kompetanse bedre, men også i de mulighetene som finnes rundt det å dele erfaringer rundt programarbeidet. Regionkontorene har til dels regionvise tilnærminger til hvordan de jobber med Kommuneprogrammet (mer om dette nedenfor). Et tettere samarbeid mellom regionene vil kunne bidra til mer erfaringspredning og bedre kjennskap til hvordan andre regionkontor løser utfordringer man kan stå overfor. Og det gir flere muligheter til å se til andre regionkontor for å finne gode eller andre løsninger på problemstillinger man står overfor.

Selv om deling og samarbeid på tvers av regionkontorene også gjøres i dag, så fører Husbankens regioninndelingen til at kontorene opererer relativt regionvis og på egen hånd i gjennomføringen av Kommuneprogrammet. Spesielt gjelder dette By- og tettstedsprogrammet, men gjelder også for det grunntilbudet alle kommuner har tilgang til. Et av de organisatoriske grepene som trekkes fram som positivt og etterlengtet av informantene, er opprettelsen av en «operativ boligsosial arbeidsgruppe» internt i Husbanken. Denne arbeidsgruppen har startet opp som et samarbeid og en møteplass i løpet av høsten 2017, og består av medlemmer fra alle Husbankens regionkontor. Deltakerne jobber primært i Kommuneprogrammet og i tett samarbeid med programkommunene (operativt). Erfaringene så langt er at denne arbeidsgruppen fungerer godt som en arena for erfaringsutveksling mellom regionkontorene, og hvor man kan løfte fram aktuelle problemstillinger knyttet til det operative arbeidet i gjennomføringen av Kommuneprogrammet. En slik arena for et tettere operativt samarbeid på tvers av regionene har i følge våre informanter lenge vært ønsket.

Et tettere samarbeid mellom regionene kan også handle om å gi kommuner i By- og tettstedsprogrammet mulighet til å treffe kommuner i andre regioner. Med unntak fra i Storbyprogrammet, og for regionene Bodø og Hammerfest (som samarbeider om noen felles samlinger for programkommuner i Nordland, Troms og Finnmark), så gjennomføres programkommunesamlinger regionvis. I intervjuene nevnes det at det kan være interessant om kommuner som har like utfordringer også kan møtes på tvers av regionene for felles erfaringsutveksling, samarbeid eller nettverksjobbing rundt felles problemstillinger eller utfordringer. Eksempelvis kan dette gjelde de største kommunene i By- og tettstedsprogrammet. Dette vil gi kommuner mulighet til å speile seg med andre kommuner utenfor sin region, noe de i liten grad har hatt mulighet til så langt i Kommuneprogrammet.

Det savnes en sterkere overbygning av Kommuneprogrammet som et felles nasjonalt program i Husbanken. For kommunene er det lite tydelig at Kommuneprogrammet er et felles program i Husbanken, det fremstår mer som regionale delprogram i Husbankens Kommuneprogram, eller videreføring av de boligsosiale utviklingsprogrammene. Dette gjelder spesielt for grunntilbudet og By- og tettstedsprogrammet. Storbyprogrammet har en mer samlende tilnærming på tvers av flere av Husbankens regioner.

For å styrke kommunenes forståelse av at Husbankens kommuneprogram er et felles nasjonalt program er det kommet fram idéer om å holde en nasjonal konferanse for kommunene (med referanse til f.eks. KBL-konferansen). Det kan også legges til rette for studieturer for kommuner fra flere regioner med forskjellige tematiske innretninger, eller det å opprette en digital møteplass for faglige og programrelaterte aktiviteter, erfaringsdeling eller faglig diskusjoner. Som tidligere nevnt kan det også etableres nettverk eller arenaer hvor kommuner møtes på tvers av Husbankens regioner. Dette er i seg selv interessante idéer som kan vurderes for å videreutvikle eller tilføre Kommuneprogrammet noe nytt, med blant annet den hensikt å styrke den nasjonale overbygningen av programmet. Dette kan også sees i lys av at strategien Bolig for velferd innholdsmessig utgjør en sentral del av Kommuneprogrammet, og som også er en nasjonal boligsosial strategi.

Samarbeidet med regional stat

Kommuneprogrammet er Husbankens operasjonalisering av den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd. Denne strategien gjennom syrer arbeidet i Kommuneprogrammet, og hvor Bolig for velferd forstås som en felles samarbeidsstrategi og hvor hensikten er at involverte direktorater i strategien skal samarbeide tettere om å nå strategiens mål. Det er også et mål om at staten i større grad skal opptre som mer samordnet og enhetlig på tvers av ulike etater.

I Husbanken er det ingen felles forståelse eller beskrivelse av hvordan man skal samarbeide med de andre statlige aktørene på regionalt nivå. Ved oppstarten av Kommuneprogrammet i 2016 ble det ikke gitt noen føringer for hvordan man regionvis skulle trekke med de andre aktuelle direktoratene i arbeidet med Bolig for velferd. Programbeskrivelsen til Kommuneprogrammet inneholder kun noen vage beskrivelser om hvordan samarbeidet med de andre statlige etatene kan gjennomføres på regionalt nivå, herunder at regional forankring hos de andre velferdsaktørene kan skje gjennom regionale samarbeidsfora. Det nevnes at Fylkesmannsembetet har et ansvar for å samordne statlig innsats på velferdsområdet, og derfor er en viktig samarbeidsaktør for Husbanken blant annet i det å ta initiativ til at det etableres egnede regionale samarbeidsfora. Som resultat av dette har regionkontorene valgt ulike måter å etablere et statlig samarbeid på regionalt nivå, og for de fleste regionene bygger dette på å videreføre ulike samarbeidsrelasjoner man tidligere har hatt innenfor de regionale boligsosiale utviklingsprogrammene.

Erfaringene så langt, og som våre informanter fremhever, er at det kan være utfordrende for Husbanken å få med de andre statlige etatene i programarbeidet. Alle regionkontorene forteller at de har et bredt samarbeid med Fylkesmannsembetet, og Fylkesmannen er derfor den statlige aktøren regionalt hvor samarbeidet virker å fungere veldig godt. Videre trekkes IMDi fram som den aktøren det er lettest å samarbeide med i programarbeidet. Dette kan handle om at også IMDi har et konkret arbeid ut mot mange kommuner. De andre aktørene (Kriminalomsorgen, Helseforetak, NAV, Bufdir) er det mer varierte tilbakemeldinger på hvor godt regionkontorene samarbeider med, og hvor lett det er å få disse etatene med i et samarbeid rundt Kommuneprogrammet. Samarbeidet med disse aktørene er mer variert, med ulike begrunnelser for hvorfor man får til et samarbeid eller ikke.

Det pekes på at regionkontorene får til en del gjennom å samarbeide med de andre statlige aktørene, men at det utover samarbeidet med Fylkesmannen og IMDi er mer tilfeldig hva slags samarbeid man har og kan få til. Det oppleves som utfordrende at de andre statlige etatene ikke helt klart ser sin rolle og ansvar innenfor Bolig for velferd, og hvordan de skal bidra inn i Kommuneprogrammet slik at innsatsen i programarbeidet framstår som en felles statlig innsats mer enn bare Husbankens bidrag inn mot strategien Bolig for velferd. Det kan være at veien å gå for å få de andre statlige etatene mer på banen, er å legge til rette for et tettere og mer stabilt samarbeid gjennom å formalisere samarbeidet på regionalt nivå (samarbeidsavtaler, forpliktende regionale fora, klarere rolle- og ansvarsdeling osv.). At dette er en gjennomgående

utfordring i Kommuneprogrammet tyder også på at det ikke er lett å finne et svar på hvordan Husbanken skal gå fram for å involvere de andre statlige aktørene i Bolig for velferd og få de mer aktive med i programarbeidet. Det er godt mulig utfordringen for et sterkere engasjement og involvering av de andre statlige etatene på regionalt nivå må løftes ett forvaltningsnivå opp, med mål om derigjennom skape en sterkere forankring av samarbeidet på regionalt nivå.

Bortfallet av boligsosialt kompetansetilskudd

Det boligsosiale kompetansetilskuddet har tidligere vært et viktig virkemiddel for Husbanken i det å stimulere bla. kommuner til å sette i gang boligsosiale prosjekter, tiltak eller utviklingsarbeid (Grønningssæter mfl. 2014, Rambøll 2016, Agenda Kaupang 2017, Vista Analyse 2017). Kompetansetilskuddsmidlene har også blitt brukt til frikjøp av ressurser i kommunene til programlederfunksjonen innenfor det boligsosiale utviklingsprogrammet (fram til og med 2016). Med bortfallet av Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd fra 2017 (midlene ble fra da av overført direkte til kommunene som del av kommunenes rammetilskudd), er Husbanken fratatt et viktig virkemiddel til å stimulere kommunenes deltakelse i Kommuneprogrammet (Agenda Kaupang 2017).

Informantene ved regionkontorene peker på at dette har vært uheldig for Kommuneprogrammet, og for Husbankens muligheter til å stimulere kommunene i programarbeidet. Om bortfallet av kompetansetilskuddet har hatt direkte konsekvenser for Kommuneprogrammet er foreløpig vanskelig å si. En del kommuner har hatt midler igjen fra tidligere tildelinger som de har kunnet bruke også i 2017, men hva som skjer framover når disse midlene tar slutt er det for tidlig å si noe om. Husbankens medarbeidere er likevel tydelige på at uten det boligsosiale kompetansetilskuddet er det tyngre og noe vanskeligere å få kommunene med i samarbeidet, bla. fordi kommunenes ressurser inn i programarbeidet blir mer begrenset. Det gis også uttrykk for at dette er uheldig i kombinasjon med at kommunene belastes noe mer med å rapportere og levere dokumentasjon til Husbanken.

Det gis derfor et tydelig uttrykk for at medarbeiderne i Husbanken ønsker at man kunne hatt litt kompetansetilskuddsmidler for å stimulere kommunene i programarbeidet på ulike måter, både ift. å frikjøpe tid til programlederrollen i kommunen, til å sette i gang nye utviklingsprosjekter eller tiltak, eller å stimulere kommunene til å tenke nytt rundt boligsosiale problemstillinger. Med bortfallet av det boligsosiale kompetansetilskuddet har derfor Husbanken også mistet noe av muskelkraften i Kommuneprogrammet, og det Husbanken sitter igjen med blir som Agenda Kaupang (2017) påpeker mer pedagogiske virkemidler som kurs, arbeidsverksteder, forskning, nettsteder og rådgivning. Og fraværet av økonomiske insentiver fra Husbanken kan slå spesielt uheldig ut overfor kommuner som ikke har deltatt i en kommunesatsing tidligere, og hvor behovet for å ha rom til å gjennomføre interne prosesser i kommunen kan være større enn i de kommunene som har deltatt i Husbankens program tidligere.

Vi deler bekymringen for at Husbanken har mistet det boligsosiale kompetansetilskuddet, og ser at dette kan ha en uheldig virkning for Kommuneprogrammets slagkraft overfor kommunene, men også for kommunenes muligheter for å fremme boligsosialt arbeid som et

viktig velferdsområde i konkurranse med andre, og ofte høyere prioriterte velferdsoppgaver i kommunene. Og uten å gå nærmere inn på hvordan innretningen på kompetansetilskuddet eventuelt skal være, vil vi som både Agenda Kaupang (2017) og Vista Analyse (2017) hevde at bortfallet av kompetansetilskuddet er uheldig. Det bør derfor nøye vurderes om det skal gjeninnføres som tilskuddsordning, bla. som et viktig virkemiddel for kunnskapsutvikling, kompetanseheving, innovasjon og læring i Kommuneprogrammet.

Programbeskrivelsen

Det ble utformet en egen programbeskrivelse for Husbankens kommuneprogram i 2016. Programbeskrivelsen er felles for hele Husbankens kommuneprogram, og gir en beskrivelse av Kommuneprogrammet som et nasjonalt program i Husbanken. Regionkontorene har et bevisst forhold til programbeskrivelsen, men programbeskrivelsen blir mest sett på som et dokument som gir en overordnet beskrivelse av Kommuneprogrammet. Beskrivelsen av programmet ble derfor brukt aktivt overfor kommunene i oppstarten av programperioden (for å få kommuner med i programmet), men har senere blitt et dokument medarbeiderne i Husbanken ikke bruker aktivt i programarbeidet. Mye av dette kan skyldes at programbeskrivelsen blir ansett som et dokument til eksternt bruk overfor kommunene, og som derfor var mest aktuelt og relevant i starten av programperioden. At programbeskrivelsen innholdsmessig gir lite føringer til hvordan kommuneprogrammet skal gjennomføres i praksis regionalt, nevnes også som grunn til at programbeskrivelsen ikke brukes så aktivt lengre. Programbeskrivelsen oppleves også som utdatert, og med behov for oppdateringer og rettinger.

Det nevnes at man kunne hatt behov for en programbeskrivelse som var mer tydelig på hvordan arbeidet med Kommuneprogrammet skulle iverksettes og drives i praksis, en beskrivelse med mer detaljer om programarbeidets utførelse regionalt. Noen nevner at det kanskje burde vært laget en egen versjon av programbeskrivelsen til internt bruk i Husbanken, og som ga mer inngående beskrivelser av framgangsmåter for hvordan regionkontorene skulle/kunne implementere og gjennomføre programarbeidet. I mangelen på dette har regionkontorene i stor grad løst oppgaven med å iverksette Kommuneprogrammet gjennom å videreføre måten å jobbe på innenfor de regionale boligsosiale utviklingsprogrammene. Men regionene har etter beste evne forsøkt å justere og tilpasse dette til det nasjonale Kommuneprogrammet ut i fra hvordan det framstår i programbeskrivelsen, og målsettinger i Bolig for velferd. Dette har resultert i at regionkontorene har variasjoner av hvordan de jobber med utførelsen av Kommuneprogrammet.

For en nærmere gjennomgang av programbeskrivelsen som dokument, viser vi til avsnittet nedenfor og hvor vi med et litt kritisk blikk har vurdert programbeskrivelsens innhold og form.

2.2.4 Programbeskrivelsen – en dokumentgjennomgang

I dette avsnittet vil vi se nærmere på programbeskrivelsen til Husbankens kommuneprogram - «*Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016-2010. Programbeskrivelse*»¹. Programbeskrivelsen er i denne sammenhengen vurdert som et dokument og er gjennomgått og vurdert med oppmerksomhet på dokumentkvalitet og innhold. Dette er ikke en vurdering av kommuneprogrammet som sådan, men en vurdering av formidlingen av Husbankens kommuneprogram slik den framstår i denne programbeskrivelsen.

Etter en gjennomgang av programbeskrivelsen mener vi at dette dokumentet har en del svakheter. Vi ønsker her å trekke fram noen eksempler som illustrerer hvordan dette dokumentet kan leses med et kritisk blikk. Eksempelene som her gis er nødvendigvis ikke uttømmende, men gir et innblikk i hva man kan finne ved å se nærmere på programbeskrivelsens struktur og innhold.

Teknisk dokumentkvalitet

Programbeskrivelsen som dokument framstår noe ustrukturert, med uklarheter og lite konkrete beskrivelser. Det inneholder flere trykkfeil og andre dokumenttekniske feil som bl.a. kapitteloverskrifter som ikke stemmer med innhold, innhold som er plassert i feil kapittel, referanser til feil kapittelnummer, henvisninger til oppdateringer som ikke er på plass og webreferanser til lokale filer som ikke er tilgjengelig. Dokumentet har også mange uklare formuleringer og bruker ord og begreper hvor det ikke er en allmenn felles forståelse av hva de innebærer. Det er også eksempel på logisk inkonsistens i innholdet. Dokumentet framstår derfor som vanskelig å lese og forstå, og det er noe uklart hvilken målgruppe dokumentet er beregnet på.

Vi vil i det følgende gi noen vurderinger av kapitler i programbeskrivelsen, og problematisere det en litt kritisk gjennomgang kan peke på av mangler og svakheter.

I kapitlet om «Mål og innsatsområder» forventes en beskrivelse av mål og innsatsområder for kommuneprogrammet. Men det som beskrives er mål og innsatsområder for den nasjonale strategien. Dette er i og for seg uproblematisk, men kapitlet innleder med å slå fast at mål og innsatsområder i den nasjonale strategien er *førende* for kommuneprogrammet. Med en slik formulering innføres en uklarhet mht om de samme målene gjelder, eller om strategiens mål bare er *retningsgivende (førende)* for kommuneprogrammets mål. Det som videre skrives i første avsnitt er uklart om gjelder den nasjonale strategien eller kommuneprogrammet. Denne usikkerheten forsterkes i første underkapittel. Her listes det opp hovedmål og innsatsområder for den nasjonale strategien. Men flere av kulepunktene under *innsatsområder* i programbeskrivelsen samsvarer ikke med tilsvarende underpunkter i den nasjonale strategien.

¹ <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/3e4.pdf>

Kulepunktene finnes derimot i forslag til målsettinger hentet fra dokumentet «*Målsettinger for Bolig for velferd*» datert 19.06.2015, men dette dokumentet er ikke referert i programbeskrivelsen. Det er også eksempler på at målformuleringer og innsatsområder ikke er gjengitt ordrett slik de står i den nasjonale strategien. Dermed kan det lett skapes en usikkerhet mht om dette kapitlet er gjengivelse av hva som står i den nasjonale strategien, eller om det er en fortolkning og tilpasning til *Kommuneprogrammet*.

Når det gjelder programmets målgrupper blir de hverken beskrevet eller nevnt i kapitlet om programmets målgrupper. Det er kun en setning som sier noe som kan tolkes som programmets målgrupper («*Kommunene med de største boligsosiale utfordringene blir prioritert*»). I dette kapitlet forventes det at de målgruppene som programmet retter seg mot (storbyer, byer og tettsteder samt kommuner generelt) er definert og beskrevet. I dokumentet er målgruppene beskrevet i *kapittel 4. Tilbud i programmet*.

I kapitlet om Husbankens tilbud skrives det at «*Husbanken utarbeider boligsosiale faktaark som et tilbud til alle programkommunene*». Siden slike faktaark ikke tilbys som en del av grunntilbudet, forstås dette dithen at disse faktaarkene utarbeides etter inngått programavtale. Videre skrives det at grunnlaget for å inngå programavtale avgjøres i et dialogmøte, og at et viktig utgangspunkt for dette møtet er de boligsosiale faktaarkene. Dette står i motstrid til forståelsen av at disse faktaarkene utarbeides etter inngått avtale. Dette gjør det vanskelig å forstå rollen til *boligsosiale faktaark* i den innledende dialogen med kommunene.

I underkapitlet og By- og tettstedsprogrammet står det et avsnitt om «... [*kommuner*] ... får mulighet til økonomiske støtte til kunnskapsutvikling ...». Dette er uklart og kunne med fordel vært konkretisert. «*Kommuner som tar en aktiv læringsrolle overfor andre kommuner kan motta støtte som læringsagenter*». Det sies lite om hva en *læringsagent* skal gjøre og det er uklart hva som inngår i rollen. Det er også uklart hva som kreves for å kunne motta støtte som læringsagent.

I gjennomgangen finner vi også at det refereres til mal for programavtale i et vedlegg som ikke finnes. Videre er det under «*Kriterier for programdeltagelse*» referert til den nasjonale strategien, og at det der er trukket opp seks suksesskriterier. Men i strategien er dette kalt *suksessfaktorer*, ikke *suksesskriterier*. Det er to ulike ting. Senere i kapitlet er det riktignok listet opp kriterier som er formulert som kriterier, men det sies ingen ting om disse er hentet fra strategien eller om det er Husbankens egne kriterier for deltakelse i det aktuelle programmet.

Kunnskapsutvikling, læring og innovasjon er trukket fram som prioriterte aktiviteter i programmet, og det er et eget kapittel i programbeskrivelsen som omhandler dette. Men kapitlet er svært lite konkret mht hvordan Husbanken vil arbeide for at dette faktisk skjer. Det som sies er at «*i Kommuneprogrammet vil man derfor ta i bruk felles læringsverktøy for mer systematisk kunnskapsutvikling og læring ...*». Det er ikke definert hvem «*man*» er, om det er kommunene eller om det er Husbanken, heller ikke hvem som har ansvar for at disse verktøyene blir forstått og tatt i bruk. I en figur er det listet opp fem såkalte *Læringsverktøy*, men det finnes ingen forklaring på hva disse verktøyene egentlig er, hvordan de kan brukes eller hvem som har ansvar

for at de blir tatt i bruk. Sett i forhold til den betydning som er tillagt dette temaet er det behandlet svært overfladisk i programbeskrivelsen. Her savnes en grundigere beskrivelse av hva som menes med de begrepene som brukes, hvordan dette henger sammen med organisasjonsutvikling i kommunen, hvordan kommunene kan arbeide med læringsverktøyene samt hvilken rolle Husbanken kan spille og hva de kan bidra med for å hjelpe kommunene. Slik dette temaet er håndtert i programbeskrivelsen inngir det ikke tillit til at Husbanken helt vet hva dette er og hvordan en skal få til kunnskapsutvikling, læring og innovasjon.

Husbanken er en sentral aktør i den nasjonale strategien «*Bolig for velferd*» og har fått en koordinerende rolle i samarbeidet med de andre velferdsaktørene. Hva dette innebærer i praksis kommer ikke tydelig fram i programbeskrivelsen. Heller ikke hvordan Husbanken skal arbeide for å koordinere disse aktørene på regionalt nivå. I kapitlet om «*Organisering av kommunesamarbeidet og eksternt samarbeid*» skrives det at «... Husbanken styrker samarbeide med velferdsaktørene og andre aktører i relevante bransjer ...» og «... i tett samarbeid med kommunene vil Husbanken og de andre statlige velferdsdirektoratene bidra til mer ...». Dette sier lite om hvordan samarbeidet med de andre velferdsaktørene er organisert.

Kapitlet om rapportering består hovedsakelig av tekst som er vanskelig å forstå hva betyr. Den innledende setningen «*Rapportering fra Kommuneprogrammet ses i sin helhet i sammenheng med de mål- og resultatstyringskrav som er utarbeidet som en oppfølging av «Bolig for velferd ...»*» er vanskelig å få tak på. Det refereres til en figur av *Styringshjulet* med henvisning til en veileder fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Henvisningsteksten, som dukker opp nederst på siden i liten skrift, inneholder mer informasjon om hvordan kommuneprogrammet skal benytte denne veilederen fra DFØ. Denne informasjonen burde vært innarbeidet som en del av hovedteksten med en konkretisering av hva dette innebærer for kommuneprogrammet.

I programbeskrivelsen refereres det til at mal for programavtale skal foreligge innen 28.02.16, og at en oppdatert programbeskrivelse med mal som vedlegg da vil bli publisert på Husbankens nettsider. Pr. 04.12.17 er nedlastbar programbeskrivelse ikke oppdatert.

For vedlegg 4 (Tema for dialog om utvikling av innhold i By- og tettstedsprogrammet) beskrives et forslag til tema i dialog mellom Husbanken og den enkelte kommune. De fleste av temaene har formuleringen «... Husbanken tilrettelegger for [*samarbeid*] [*kunnskapsutvikling*] ...». Disse temaene må forstås som noe det går an å avtale et samarbeid om i forbindelse med inngåelse av programavtale. Men i teksten går det ikke på noe vis fram hva dette innebærer. Hva vil det si å tilrettelegge, hva er Husbankens rolle og ansvar i denne sammenhengen, og hva påhviler det den enkelte kommune?

Det er også vedlagt en mal for programavtale klar til utfylling. Det er uklart om dette er den samme programavtalen som er referert til i «Vedlegg 2. Mal for programavtale». En fotnote i avtaleteksten referer til «... *beskrivelse av læringsagentrollen, se programbeskrivelsen side 10*». Dette er feil. Det er ingen slik beskrivelse på side 10. Rollen som læringsagent er nevnt på side 8, men den er ikke beskrevet slik at det går an å forstå hva en slik rolle innebærer.

Oppsummering

Etter en gjennomgang av programbeskrivelsen kan man stille noen spørsmål rundt beskrivelsen av programmet og hensikten med det. Måten programbeskrivelsen er skrevet på kan gi en kritisk leser en uklarhet mht hva slags dokument dette er og hva som er målet med dokumentet. I programbeskrivelsen finnes det eksempler på følgende dokumenttyper:

- En beskrivelse til internt bruk for å samordne Husbankens aktivitet i ulike regioner.
- Et salgsdokument som inviterer kommuner til å bli med i et samarbeid.
- En beskrivelse av et program i Husbanken som kommunene kan søke på.

Det kan virke som om programbeskrivelsen er ment å dekke alt dette, men i hvor stor grad man lykkes er mer usikkert.

En litt kritisk gjennomgang av Programbeskrivelsen viser at dokumentet kan vurderes å ha en del dokumenttekniske svakheter. Programbeskrivelsen framstår ikke som et dokument av spesielt høy kvalitet, det er inkonsistent, noe utydelig og til tider lite konkret. Dette gjør at det kan være vanskelig å få en forståelse for hva kommuneprogrammet egentlig innebærer, hva som forventes av en kommune som er med i et delprogram og hvilken rolle og ansvar Husbankens har i det hele. Dokumentet framstår som litt uferdig og gir inntrykk av manglende kvalitetskontroll både med hensyn til form og innhold.

Det at den nasjonale strategien Bolig for velferd og Husbankens kommuneprogram har samme navn blir utfordrende når de begge skal omtales i ett og samme dokument. I programbeskrivelsen er det i forordet definert at Husbankens kommuneprogram «*Bolig for velferd 2016-2020*» omtales som Kommuneprogrammet. På tross av dette krever det konsentrert lesing for ikke å gå i surr med hva som er hva av strategi og kommuneprogram. Dette gjelder særlig kapittel 2 om Mål og innsatsområder.

Hovedinntrykket er derfor at programbeskrivelsen ikke er et dokument som evner å formidle tilstrekkelig med informasjon slik at en oppnår en felles forståelse for hva Kommuneprogrammet er og skal inneholde, og de omkringliggende prosessene rundt Husbankens kommuneprogram.

3. Oppsummering og avslutning

Husbankens kommuneprogram ble startet opp i 2016, og er nå litt under halvveis i gjennomføringsperioden fram mot 2020. Som vi har sett i denne rapporten er det mye som fungerer bra ved Kommuneprogrammet. I gjennomgangen av resultatene fra evalueringsarbeidet i 2017 er det vektlagt å få fram hva som fungerer bra, men også å rette søkelyset mot det som kan være utfordringer i programarbeidet. Dette er bevisst gjort med det formålet om å avdekke hva man kan ta tak i, og som det kan jobbes spesielt med videre for å utvikle og forbedre Kommuneprogrammet i fortsettelsen. Balansen i resultatformidlingen heller derfor noe mot det som kan problematiseres og anses som utfordringer i programarbeidet. Det er ikke til hensikt å gi en elendighetsbeskrivelse av det arbeidet som gjøres. Derfor er det viktig å ha i bakhodet at denne litt skjevfordelte framstillingen i gjennomgangen av resultatene har til hensikt å gi et kritisk perspektiv på programarbeidet.

Evalueringen av Kommuneprogrammet viser så langt at det er mye som fungerer bra. Kommunene uttrykker at de er godt fornøyd med det grunntilbudet de får av Husbanken, og at dette tilbudet gir kommunene et godt utgangspunkt for både å jobbe med og løse de boligsosiale utfordringene de står overfor. Sett i lys av at det fra tidligere finnes lite dokumentert kunnskap om hvordan alle kommuner, dvs. kommuner som ikke får en særskilt oppfølging av Husbanken utover et generelt tilbud, bør disse resultatene være betryggende for Husbanken. De små kommunene opplever jevnt over at det tilbudet de får fra Husbanken er tilstrekkelig. Det er reist spørsmål om Husbanken gjør rett når de velger å prioritere sin innsats mot kommuner med de største boligsosiale utfordringene (Vista Analyse 2017a). Her trekkes det fram at denne tilnærmingen og prioriteringen går på bekostning av de små kommunene i landet, og at mange av disse kommunene ville hatt stor nytte av et tettere samarbeid med og mer oppfølging av Husbanken. Basert på vår undersøkelse i kommuner som får Husbankens grunntilbud er det ikke grunn til å dele denne bekymringen. Kommunene svarer jevnt over at de er fornøyde med det tilbudet de får fra Husbanken, og at dette tilbudet gir kommunene et godt grunnlag for arbeidet med kommunens boligsosiale utfordringsbilde. Det vil likevel være slik at et generelt tilbud fra Husbanken ikke treffer godt nok der hvor kommunene står overfor særskilte eller spesielle utfordringer. I slike tilfeller vil nok kommunenes behov være å ha en mer tilpasset bistand fra Husbanken. For Husbanken blir det derfor en oppgave å finne fram til kommuner med særskilte behov, og imøtekomme disse etter beste evne.

Kommunene i By- og tettstedsprogrammet gir også uttrykk for at de er fornøyde, og svarer at tilbudet Husbanken gir i programmet treffer godt i forhold til de boligsosiale behovene kommunene har. Storbykommunene er mer delt i hvor fornøyde de er med deltakelsen i Storbyprogrammet. Undersøkelsen viser at storbykommunene er noe mer avdempet til om innholdet treffer storbyenes behov godt nok, og hvilken betydning og nytte deltakelsen i programmet har for kommunen.

Innenfor alle de tre delene av Kommuneprogrammet er det muligheter for forbedringer. Det kan se ut som at grunntilbudet fungerer godt som et generelt tilbud, og at By- og

tettstedsprogrammet også fungerer godt. Likevel er det grunnlag for å si at det er noen områder som kan forbedres. For selv om mange kommuner uttrykker at de er fornøyde, så er det også noen kommuner som ikke er så fornøyde. Dette er en utfordring for Husbanken i seg selv, kommunene er forskjellige, de har forskjellige behov, og er på ulike nivå i sitt boligsosiale arbeid. Det blir derfor en krevende øvelse å ha en balansert tilnærming til kommunene gjennom Kommuneprogrammet, sett i lys av at kommunene kan ha ulike behov. I dette ligger en forståelse av hva som skal være et felles og likt tilbud til alle kommunene, og hva som bør gis av særskilt og tilpasset oppfølging der hvor det trengs spesielt.

Inngående kommunekunnskap og kjennskap til hva kommunene trenger av bistand, råd, virkemidler, kunnskap og kompetanse blir viktig i det å kunne gi et tilbud som treffer kommunene godt. Det å se nærmere på de områdene som skårer lavt eller hvor kommunene ikke er så fornøyde, kan være en måte å få fram forbedringspunkter i dette delprogrammet. I og med at både grunntilbudet og By- og tettstedsprogrammet har en regional innretning, kan det være grunn til å se nærmere på om det er utslag av geografiske forskjeller i kommunenes erfaringer.

For Storbyprogrammets del er det grunn til å stille spørsmål om kommunene så langt har et godt nok erfaringsgrunnlag til å gi en vurdering av deltakelsen, gitt dette delprogrammets korte varighet. Responsen fra storbyene er likevel noe nedtonet, og det kan se ut til at kommunenes opplevelser er at programmet så langt ikke treffer tilfredsstillende godt nok i forhold til de problemstillingene storbyene er opptatt av. Det er derfor et behov for å se nærmere på hva ved Storbyprogrammet som ikke samsvarer med storbyenes forventninger, og hvordan innretningen og innholdet i dette delprogrammet kan justeres i tråd med storbyenes ønsker og behov. Intensjonen i Storbyprogrammet er at Husbanken og storbyene i tett dialog sammen skal utvikle det substansielle i delprogrammet. Det kan se ut som at Husbanken her bør ta ett skritt tilbake og sammen med storbykommunene gjøre vurderinger av hvilke behov kommunene har for programaktiviteter, hva de vil ha ut av programdeltagelsen, og hva de trenger av tilbud fra Husbanken innenfor denne delen av Kommuneprogrammet. Gitt Storbyprogrammets intensjon om å være et slags lokomotiv i programmet for å skape kunnskapsutvikling, innovasjon og læring til nytte for hele Kommuneprogrammet, ligger det også i dette delprogrammet et potensiale for sammen med storbyene å finne fram til og prøve ut nye måter å løse storbyenes boligsosiale utfordringer.

Det er i denne rapporten også pekt på noen erfaringer knyttet til Husbankens eget arbeid med Kommuneprogrammet. De temaene som her er trukket opp er basert på fellestrekk av tema og utfordringer som har gått igjen i intervjuene med Husbankens medarbeidere. Disse temaene kan sees i sammenheng med kommunenes erfaringer, noe som i liten grad er gjort i denne rapporten. Det kan likevel forventes at om man gjør utbedringer rundt Husbankens utøvelse av Kommuneprogrammet, så vil dette ha effekter for hvordan kommunene opplever deltakelsen og verdien av å være med i programmet. Og som vi har sett har Husbanken en stor påvirkningskraft i å justere og endre kommunenes boligsosiale praksis, og i dette ligger det også et mulighetsrom framover til å skape nye løsninger for å møte kommunenes boligsosiale utfordringer i tiden som kommer.

Før vi kort trekker opp disse utfordringene er det nok en gang viktig å understreke at Husbankens medarbeidere har gitt uttrykk for at det er mye ved Kommuneprogrammet som fungerer veldig bra. Samtidig så har det i intervjuene vært tematisert noen utfordringsområder, eller tema medarbeiderne har trukket opp og hvor det kan være rom for forbedringer i programarbeidet. Temaene som her løftes fram gir en bredt bilde og innblikk i de tilbakemeldingene vi har fanget opp, og er tema som går igjen som generelle trekk samlet sett. Temaene er diskutert nærmere tidligere i rapporten og gjengis her summarisk som områder det kan være viktig å se nærmere på i det videre arbeidet med å utvikle Kommuneprogrammet:

- *Roller og ansvar i Kommuneprogrammet.* Det har vært utfordringer i å definere klare roller og ansvarsområder i programmet, spesielt knyttet til rollene som eier og administrator av programmet. Gitt at programmet ble startet opp for raskt, uten å ha gjort et godt forarbeid i å avklare roller, ansvar og kommunikasjonslinjer mellom eier, administrator og utøver av Kommuneprogrammet er det behov for å få ryddet opp i disse strukturelle utfordringene internt i Husbanken. Sett i lys av OU-prosessen som pågår i organisasjonen er det nå rom for samtidig å rydde og avklare hvilke roller og ansvar det skal være mellom eier og administrator av programmet, og hvordan kommunikasjonen skal struktureres for å skape en tydelighet og forutsigbarhet som sikrer styring og klare føringer for programarbeidet både for eier, administrator og utøvende regionkontor.
- *Nasjonalt fagansvar og regionkontorene* handler om at det i regionene ønskes mer ledelse av Kommuneprogrammet, men ikke styring. Region Øst med nasjonalt fagansvar for Husbankens kommuneprogram bør ha et balansert fokus på Kommuneprogrammet som et nasjonalt program rettet mot det tilbudet som gis til alle kommuner, by- og tettstedskommuner og storbyer. Det er også ønskelig at region Øst med nasjonalt fagansvar er åpne for mer medvirkning og involvering fra de andre regionkontorene, både av hensyn til regionkontorenes praktiske erfaring med kommunesamarbeidet, men også for å avlaste, gi innspill, kunne påvirke mm. prosesser av betydning for Kommuneprogrammet.
- *Maler og verktøy* er utviklet underveis i programperioden. Til tross for at malene og verktøyene har blitt gode, så har det tatt lang tid å få dem på plass, og i prosessen med å utvikle og implementere maler og verktøy mener noen at Husbanken har framstått som noe uprofesjonell. Det bør tilstrebes at materiell, verktøy, maler, dokumenter etc. som skal brukes overfor kommunene er av høy kvalitet og godt gjennomarbeidet.
- *Bolig for velferd gir innhold til Kommuneprogrammet* og bidrar til at samarbeidet med kommunene blir målrettet og strukturert. Slik sett oppleves det at Kommuneprogrammet er en god måte for Husbanken å operasjonalisere arbeidet med strategien Bolig for velferd. Men samtidig som strategien strukturerer arbeidet ut mot kommunene er det utfordrende å få den samme struktureringen når rapporteringen på Husbanken skal tilbake fra kommunen og videre oppover i forvaltningssystemet.

- *Kunnskapsbasert utviklingsarbeid* som del av Kommuneprogrammet. Det trengs en bevissthet rundt hva det vil si å ha en kunnskapsbasert tilnærming i programarbeidet, hvordan man systematisk (og metodisk) jobber kunnskapsbasert, og hvordan kunnskap utvikles, foredles og anvendes inn i Kommuneprogrammet for å bidra til læring.
- *Bruk av mulige læringsverktøy* i programarbeidet. Det er behov for økt bevissthet om hvilke læringsverktøy som finnes, når de kan anvendes og hvilke kompetanse som trengs for å utnytte disse inn i Kommuneprogrammet.
- *Kompetanse i utviklingsarbeidet* kan utnyttes bedre og på en mer effektiv måte gjennom å ha god oversikt over hva som finnes av ulike kompetanser i hele Husbanken, og utnyttingspotensiale av dette i Kommuneprogrammet totalt sett. I tillegg til bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse bør det også vurderes om det er behov for mere eller annen kompetanse inn i programarbeidet.
- *Mer samarbeid på tvers av regionkontorene* kan være svaret på punktet ovenfor, men et tettere samarbeid mellom Husbankens regioner vil styrke Kommuneprogrammet totalt sett, blant annet som resultat av erfaringsutveksling, kompetanseutveksling og andre måter å samarbeide med programkommunene på. I forlengelsen av dette er det ønskelig at Kommuneprogrammet skal framstå med en sterkere nasjonal overbygning, både sett i lys av at det så langt har et preg av å være regionale program, og fordi den nasjonale strategien Bolig for velferd står så sentralt i Husbankens kommuneprogram.
- *Samarbeidet med regional stat* gjøres på ulike måter regionalt, med ulike grader av involvering i Kommuneprogrammet av de andre statlige etatene på regionalt nivå. I regionene er det utfordrende å få med alle etatene som står bak Bolig for velferd på en tilfredsstillende måte. Det er derfor behov for en sterkere regional forankring av Bolig for velferd for i større grad å få med regional stat i Kommuneprogrammet.
- *Bortfallet av det boligsosiale kompetansetilskuddet* har ikke hatt store konsekvenser for Kommuneprogrammet så langt, men det har ført til at Husbanken har mindre kraft i kommunearbeidet og færre muligheter til å stimulere kommunene til programrettet arbeid, utviklingsarbeid, innovasjonsarbeid mm. Det er derfor et ønske om å få slike stimuleringsmidler tilbake til Husbanken til nytte inn i Kommuneprogrammet. Spesielt handler dette om muligheter for å kunne prøve ut nye idéer, finne nye løsninger, utvikle ny kunnskap og kompetanse og skape endringer i det boligsosiale arbeidet.
- *Programbeskrivelsen* er problematisert som et førende dokument i Kommuneprogrammet. Til tross for at dette er et dokument som ikke blir vurdert med høy kvalitet, har det vært viktig for Husbanken i startfasen av programperioden. Programbeskrivelsens status i dag er at det ikke er en beskrivelse som treffer godt nok

den utviklingen Kommuneprogrammet har tatt, og det bør vurderes hvilke status programbeskrivelsen skal ha videre, og om det er behov for å lage en revidert versjon.

Til tross for at det er mye som fungerer bra ved Husbankens kommuneprogram viser denne gjennomgangen at det er rom for å finne forbedringspunkter. Vista Analyse (2017a) har vært kritisk til Husbankens kommuneprogram med en klar formening om at Kommuneprogrammet 2016-2020 bør gjennomgås på nytt, og med en vurdering av hva formålet skal være med programarbeidet framover. Med utgangspunkt i vårt evalueringsarbeid har ikke vi grunnlag for å dele en slik oppfatning. Men vi trekker i denne rapporten opp noen områder hvor det finnes utfordringer i programarbeidet, og hvor det er rom for ytterligere forbedringer i arbeidet med kommunene framover. En innsats for å utbedre noen av disse vil kunne gjøre et godt fungerende Kommuneprogram enda bedre for Husbanken i arbeidet ut mot kommunene innenfor programmets rammer.

Referanser

- Agenda Kaupang (2017a): *Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring*. Rapport 2017. Oslo: Agenda Kaupang
- Departementene (2014): *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Oslo: Departementene
- Gressgård, L. J., K. Hansen og T. Nesheim (2017): *Interorganisatorisk samordning i staten: En analyse av "Bolig for velferd". Arbeidsnotat 2017/29*. Stavanger: IRIS Samfunnsforskning
- Grønningsæter, A. B., L. E. Becken, V. Bakkeli, S. Klingenberg og A. H. Strand (2014): *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Rapport 2014:51. Oslo: Fafo
- Hanche-Dalseth, M. S., E. R. Ytterdal, R. Bergem, S. M. Ouff (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010*. Rapport nr. 11/2010. Volda: Møreforskning
- NOU (2011: 15): *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Sørvoll, J. og M. F. Aarset (2015): *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Rapport 13/15. Oslo: NOVA
- Ulfrstad, L. M. (2011): *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Vista Analyse (2017a): *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Rapport 2017/20. Oslo: Vista Analyse
- Vista Analyse (2017b): *Mer boligvelferd for pengene. Målretting av de statlige boligsosiale virkemidlene*. Rapport 2017/33. Oslo: Vista Analyse
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M. og M. Hanche-Olsen (2013): *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram*. Sluttrapport. Rapport nr. 35. Volda: Møreforskning

