

Randi Bergem, Else Ragni Yttredal og
Marte Hanche-Olsen

Rapport nr. 25

Fundamentet er lagt

Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
Delrapport 2011

Tittel	Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2011
Forfattere	Randi Bergem, Else Ragni Yttredal og Marte Hanche-Olsen
Prosjektleder	Else Ragni Yttredal
Rapport nr.	25/2012
Sider	55
Prosjektnummer	17112
Prosjekttittel	Følgeevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
Oppdragsgiver	Husbanken Region Øst
Referanse oppdragsgiver	Trygve Mollan
Ansvarlig utgiver	Møreforskning Volda
ISBN	978-82-7692-318-6
ISSN	1891-5981
Distribusjon	Åpen http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou
Nøkkelord	Boligsosial, boligsosialt arbeid, organisering, offentlig organisering, samhandling, kommune, Husbanken , bolig

For å bedre Husbankens samhandling med kommunene og å bedre vilkårene for vanskeligstilte på boligmarkedet har Husbanken region øst satt i verk Boligsosialt utviklingsprogram. 14 kommuner (Oslo representert med fire bydeler) er nå med i programmet. Denne rapporten er den andre av i alt tre rapporter i en følgeevaluering av programmet. Kommunene har så langt lagt ned mye arbeid knyttet til mobilisering, planlegging, organisering og kunnskapsoppbygging i programmet. Dette har skapt et godt fundament for det boligsosiale arbeidet i kommunene framover. Evalueringen viser på den andre siden at det tar tid før kommunene får gjennomført tiltak som direkte bedrer forholdene for vanskeligstilte på boligmarkedet.

© Forfattere/Møreforskning Volda

Forskriftene i åndsverkloven gjelder for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller fremstille eksemplarer til privat bruk. Uten særskilt avtale med forfattere/Møreforskning Volda er all annen eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt så langt det har hjemmel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavere til åndsverk.

Forord

Denne delrapporten er den andre av i alt tre rapporter knyttet til Møreforskning Volda sin følgeevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst. Følgeevalueringen omfatter fem kommuner som deltar i regionens Boligsosiale utviklingsprogram. Mer konkret evalueres arbeidet i kommunene Lillehammer, Hamar, Bærum og Lørenskog, som ble tatt opp i programmet i 2009, og Moss kommune som ble tatt opp i programmet i 2010. Evalueringen innbefatter å følge programarbeidet i kommunene, men det er ikke en evaluering av det boligsosiale arbeidet i kommunene som sådan.

Delrapporten i 2010 hadde hovedfokus på mobilisering, forankring og organisering av Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene knyttet til programmets program og planfase. Kommunene er nå over eller på vei over i programmets gjennomføringsfase og vil slik ha et større fokus på tiltak og resultater. Evalueringen følger også opp overgangen fra program- og planfase til gjennomføringsfase og inngår som én del av et forholdsvis omfattende kunnskaps- og læringsarbeid som Husbanken region øst knytter til programmet. Boligsosialt utviklingsprogram er ment å bidra til at Husbanken blir en mer proaktiv organisasjon og forventningene til hva programmet kan bidra med er derfor store. Sluttrapporten vil foreligge i 2012.

Volda, 10. januar, 2012

Else Ragni Yttredal, prosjektleder

Randi Bergem

Marte Hanche-Olsen

Innhold

ENGLISH SUMMARY	8
SAMMENDRAG, VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	9
Sammendrag	9
Status i kommunene	9
Program som metode	10
Vurderinger	12
Vurdering knyttet til mål i Husbanken region øst sin programplan	12
Vurdering av program som metode	14
Utfordringer og anbefalinger.....	15
Utfordringer	15
Anbefalinger	16
KAPITTEL 1 INNLEDNING	18
KAPITTEL 2 DATAINNSAMLING OG METODE	19
2.1 Teoretisk analysemodell.....	19
2.2 Datainnsamling	21
KAPITTEL 3 STATUS I KOMMUNENE HØSTEN 2011.....	23
3.1 Organisering av programmet – erfaringer og eventuelle endringer	23
3.2 Administrativ og politisk forankring – erfaringer og involvering	24
3.3 Programplanen – forankret og integrert.....	25
3.4 Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosialt arbeid - eller omvendt?.....	26
3.5 Hva har Boligsosialt utviklingsprogram bidratt til så langt?	27
Samarbeid og brukermedvirkning	27
Organisering, planlegging og kunnskap om boligsosialt arbeid.....	29
Boliger, booppfølging og bedring av boforholdene for brukergrupper.....	30
Eksempel på tiltak og delprosjekter	32
Boliger og boligbygging.....	34
Husbankens virkemidler	36
3.6 Organisering og omorganisering av boligsosialt arbeid.....	37
3.7 Situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet	39
KAPITTEL 4 HUSBANKENS ROLLE OG KOMMUNENES VURDERING AV DENNE	42
4.1 Husbankens organisering og arbeidsmåter	42
Kunnskapsutvikling og læring	42
Husbanken som økonomisk bidragsyter for kommunene.....	43
Utviklingsprogrammet som premissleverandør knyttet til nasjonal politikk og praksis	44
4.2 Kommunenes vurdering av Husbankens arbeid.....	45
En overordnet vurdering	45
Vurdering av noen enkeltelementer.....	46
Læring i nettverk.....	46
Endrede holdninger og kunnskap	47
Suksessfaktorer så langt	48
Utfordringer framover	48
KAPITTEL 5 OPPSUMMERING	50
5.1 Status i kommunene - oppsummering	50
5.2 Program som metode – oppsummering	52
VEDLEGG: INTERVJUGUIDE DYBDEINTERVJU	53
REFERANSER	55

English summary

To improve the Norwegian State Housing Bank's (NSHB) interaction with local governments, the Housing Bank's Regional Office East initiated a Social housing development program aiming to reach 16 local governments over the period 2009-2017.

This report is the second of three process oriented evaluations of the program. Møreforsking has followed the progress within five of the 14 communes involved in the program. The report focuses on: 1. Status of the programme within the communes. 2. The communes' experiences with the method applied by Housing Bank Regional Office East in the program.

Status within the communes

- The communes have so far focused on surveying the present status, mobilisation, planning and organisation of their social housing efforts. Little attention has been paid to activities directly concerning the people in need of social housing. Some activities are planned and partially implemented.
- The communes have succeeded in mobilising support for the programme both with the administrative and the political leadership in their organisation.
- New administrative organisation of social housing efforts is under way and partially implemented in the communes.
- Cooperation between administrative units has been improved through the program.
- Social housing projects have been integrated into commune planning and some have been partially implemented. Building projects have also been postponed during budgeting in the communes this autumn.

The program method

- The communes receive around one million NOK per year from the NSHB for the period of participation in the program. NSHB Region east used around eight man-years in connection to the programme during 2011.
- Representatives from the communes express great satisfaction with the NSHB Region east's contribution to the program. The NSHB are characterized as flexible, supportive and professional.
- Constructing knowledge is an important element of the program, and the program has contributed to increased knowledge about social housing within the communes and also within the NSHB.
- Questions concerning social housing have received greater attention in the communes in the last two years. Informants also believe that their communes will improve conditions for people in need of social housing in the years to come.

A preliminary evaluation of the program

The NSHB Region east's main goal for the program is to find housing for an increased number of people in need of help, and to provide housing fit for their needs. We can so far conclude that the program has created a solid foundation for evidence-based social housing policies in the communes, but the communes are still working on organisation, mobilisation, systems and knowledge building. The program has also led to results more directly affecting people in need of housing, but so far to a moderate degree. Still, the evaluation shows that such activities are planned and under implementation.

Sammendrag, vurderinger og anbefalinger

Sammendrag

Husbanken Region øst har satt i verk Boligsosialt utviklingsprogram med tanke på å oppnå en mer helhetlig oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid. Etter en opptrapping er nå (2011) i alt 14 kommuner (Oslo kommune representert ved fire bydeler) med i programmet. Programmet går i perioden 2009-2017. Hver kommune og bydel har fått tildelt mellom en million og to millioner kroner per år i støtte fra Husbanken. I tillegg har Husbanken region øst brukt omtrent åtte årsverk på satsingen i 2011.

Møreforskning evaluerer Boligsosialt utviklingsprogram på oppdrag for Husbanken Region øst. Følgeevalueringen skjer i perioden 2009-2012. Første delrapport fra følgeevalueringen ble publisert i desember 2010 (Hanche-Dalseth, Yttredal, Bergem og Ouff 2010).

I denne andre delrapporten er det fokus på to hovedtema: 1. Status i kommunenes arbeid med å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, og erfaringer med arbeidet. 2. Kommunenes erfaringer med Husbankens Boligsosialt utviklingsprogram som metode. Rapporten formidler og drøfter resultater knyttet til disse to hovedtemaene. På bakgrunn av det som kommer fram i evalueringen, gir vi noen konkrete anbefalinger for det videre arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram.

Datamaterialet i rapporten er basert på spørreundersøkelse og intervju blant et utvalg aktører i kommunene Bærum, Hamar, Lillehammer og Lørenskog som har vært med i evalueringen fra starten, og Moss kommune som kom med i 2010. I tillegg inngår deltakelse i programsamlinger og dokumenter som programplaner, årsrapporter, tiltaks- og aktivitetsplaner og så videre i datagrunnlaget.

Status i kommunene

I og med at kommunene til nå har vært i planfasen og overgangen til gjennomføringsfasen av programmet, har de hatt størst fokus på kartlegging, forankring, planlegging og organisering. Men en del konkrete tiltak og aktiviteter er påbegynt og mange planlagt.

Kommunene har lyktes med å forankre programmet hos politisk og administrativ ledelse, som støtter programmet. Ny organisering av arbeidet er også i ferd med å falle på plass. I programmet blir det lagt vekt på at utfordringer i kommunen og lokale forhold tilsier at effektiv organisering ikke er den samme i alle kommuner, selv om noen element kan være universelle. De fleste kommunene er i overgangen mellom planfase og gjennomføringsfase, og erfarer at gjennomføringsfasen krever en noe annen tilnærming enn planleggingsfasen. Fremover må det blant annet fokuseres på at tjenesteledere og saksbehandlere involveres i større grad.

Samarbeid på tvers av enheter og tjenesteområder er sentralt i Boligsosialt utviklingsprogram. Inntrykket fra evalueringen er at det tverrfaglige samarbeidet knyttet til boligsosialt arbeid er blitt bedre. Likevel er det mange informanter som gir uttrykk for at ansvar og roller på det boligsosiale feltet er uklare, og at saksbehandlere og de som jobber direkte med brukerne må involveres i større grad.

Booppfølging er en av de største utfordringene i det boligsosiale arbeidet i kommunene, og det er kanskje en av de oppgavene det er viktigst å lykkes med for at situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet skal bli bedre. I den sammenhengen er mobilisering av saksbehandlere, miljøarbeidere o.a. og brukermedvirkning sentrale virkemidler, som kommunene bør ha mer fokus på fremover.

Planlagte sosiale boligprosjekter i kommunene har i budsjettprosessen for 2012 i noen grad blitt skjøvet ut i tid. Delvis har det skjedd i påvente av bedre oversikt over behov, men også på grunn av manglende kapasitet og ressurser. Moss og delvis Bærum ser ut til å være et unntak, der større sosiale boligprosjekter både er gjennomført og underveis. Det er uklart i hvilken grad boligprosjektene er direkte resultat av Boligsosialt utviklingsprogram.

Boligsosialt utviklingsprogram har i liten grad ført til økt brukermedvirkning eller samarbeid med frivillige organisasjoner, private aktører og andre utenfor kommuneorganisasjonen. Det kan nevnes at noen uttrykker at de prinsipielt er skeptiske til at kommunene skal samarbeide med private entreprenører eller andre boligaktører.

Programledere og andre i programorganisasjonen har til tider vært usikre på hvilke kommunale tjenester og tiltak som kan og bør inkluderes i arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram, og noen har opplevd det som frustrerende. Det ser ut til å gå i en retning der mesteparten av aktiviteter og tjenester som er relatert til det boligsosiale arbeidet på en eller annen måte kobles til programarbeidet.

Kunnskaps- og erfaringsoppbygging er viktige elementer i programmet, og evalueringen viser at Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunene, gjennom kartlegginger, har fått god oversikt over boligsosiale utfordringer og at de har fått tilført viktig kunnskap for å bedre det boligsosiale arbeidet. Deltakelse i programmet har også bidratt til å gi god retning til og framdrift i planleggingsarbeidet.

Ett av målene med Boligsosialt utviklingsprogram er økt og mer samordnet bruk av Husbankens virkemidler. Kommunene tar sikte på en mer offensiv praksis når det gjelder bruk av Husbankens virkemidler. Flere av delprosjektene som er iverksatt, eller planlagt iverksatt i kommunene, tar sikte på å bedre virkemiddelbruken generelt, noen har søkelyset på spesifikke virkemidler, som startlån eller bostøtte. Kommunene har økt bruk av Startlån siden 2008, men vi er usikre på om det har sammenheng med deltakelse i programmet siden bruken av startlån også øker i andre kommuner.

Tall fra spørreundersøkelsen, som er gjennomført som del av evalueringen, viser at aktører i og utenfor kommuneorganisasjonen mener at vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i kommunene de siste to åra. Og langt over halvparten av respondentene har stor tro på at kommunen i tida framover vil kunne bedre situasjonen for de som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Program som metode

Husbanken Region øst har en programkoordinator og programkontakter for hver kommune som er med i Boligsosialt utviklingsprogram. Husbankens rolle knytter seg blant annet til å være tilrettelegger for læringsarenaer for kommunene. Eksempler på tilgjengelige læringsarenaer er programsamlinger, programledersamlinger, studietur, deltakelse i internasjonale nettverk og kurs i

prosjektledelse. Husbanken deltar også på kommunale arenaer. Utarbeiding og formidling av nettbasert informasjon og annet informasjonsmaterieell er også en del av Husbankens virkemidler i rollen som tilrettelegger.

Programsamlingene for deltagende kommuner blir vurdert som svært positive, blant annet fordi de er en arena for erfaringsutveksling og læring, og fordi de bidrar til nettverksbygging mellom kommunene. Så langt ser det ut til at nettverkene har hatt størst betydning for programlederne, mens kommunene ikke har knyttet tilsvarende bånd lenger nede i organisasjonen. Nettverkene er likevel i endring. Mens behovet i startfasen var støtte til selve programarbeidet, er behovet senere i programmet å samarbeide med kommuner i geografisk nærhet og/eller med kommuner som har tilsvarende utfordringer.

Deltagelse i programmet har ført til dannelse av mer eller mindre formaliserte regionale nettverk mellom kommuner. Eksempelvis i Innlandet mellom Hamar, Kongsvinger, Elverum, Gjøvik og Lillehammer og i Akershus mellom Asker, Bærum og Lørenskog. Spesielt kan nevnes Moss som på sett og vis har startet arbeidet i Boligsosialt utviklingsprogram med å få etablert samarbeid mellom østfoldkommunene Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden. Fylkesmannen i Østfold, fylkeskommunen og Husbanken region øst er også knyttet til nettverket.

De ulike verktøyene som er tilgjengelige på Husbankens nettside blir ikke mye brukt, unntaket er malene for kommunenes rapportering til Husbanken. Verktøy knyttet til kartlegging, programlederrollen og anbefalinger om bruk av foranalysene blir brukt i mindre grad.

Som grunnlag for arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram, gjennomførte kommunene en foranalyse, der kartlegging av status og av utfordringer i det boligsosiale arbeidet var sentralt. I tillegg utarbeidet Husbanken Region øst faktaark for kommunene i programmet. Hovedinntrykket er at det er gjort et grundig arbeid med foranalysene, som er brukt aktivt som grunnlag for kommunenes programplaner og i Boligsosialt utviklingsprogram ellers. Faktaarkene er ikke brukt like aktivt.

Boligsosialt utviklingsprogram er tuftet på et partnerskap mellom Husbanken Region øst og deltagerkommunene. Formålet med partnerskapet er å bidra til bedre boligsosial planlegging og arbeid i kommunene. Kommunene har imidlertid også en viktig funksjon i programmet ved å være en praksisarena og et korrektiv for Husbankens faglige arbeid og boligsosiale virkemidler. Kommunene opplever at Husbanken Region øst er en profesjonell og likeverdig partner, og de mener at partnerskapet fungerer godt. Partnerskapet mellom kommunene og Husbanken region øst har også bidratt til å endre samspillet mellom de to nivåene og til endring av praksis i Husbanken internt.

Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til mer kunnskap om boligsosialt arbeid, og i aller størst grad bidratt til kunnskap om kartlegging, planlegging, forankring og organisering av arbeidet. Det gjelder både i kommunene og for Husbanken. Hvilke konkrete tiltak og aktiviteter som er formålstjenlige, og hvordan disse kan settes i verk og gjennomføres i praksis har det vært mindre fokus på foreløpig.

Vurderinger

Boligsosialt utviklingsprogram blir i det følgende vurdert ut fra programplanen fra 2011 og «program som metode».

Programbeskrivelsen for perioden 2011-2017 har visjonen *Utvikling på kommunens premisser*.¹ I tillegg til hovedmålet for programmet som er *Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger*, har programmet følgende **delmål**:

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

Resultatmål for programperioden er:

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

Vurdering knyttet til mål i Husbanken region øst sin programplan

Visjon:

Utvikling på kommunens premisser

Husbankens satsing på boligsosialt arbeid vil gripe inn i kommunenes prioriteringer på et overordnet nivå, fordi det gis føringer og følger midler med satsingen, slik sett er det ikke kommunene som legger premissene for prioriteringen. Innenfor det boligsosiale feltet er imidlertid Husbanken region øst, gjennom sitt proaktive og fleksible arbeid overfor kommunene, på god vei til å finne en arbeidsmåte som gjør at kommunene kan ta grep for å møte sine utfordringer. Det er likevel mulighet for enda bedre å tilpasse arbeidet til spesifikke behov i de ulike kommunene.

Hovedmålsetning:

Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger

Oppsummert kan vi si at Boligsosialt utviklingsprogram har skapt et svært godt fundament for en kunnskapsbasert boligsosial utvikling i kommunene, men kommunene, også de første som kom med i programmet, arbeider fremdeles med organisering, forankring, systemer og kunnskapsbygging. Programarbeidet har også ført til konkrete resultater, men i beskjeden grad. Evalueringen viser likevel at konkrete tiltak og aktiviteter er planlagt eller under gjennomføring.

¹ Det er utarbeidet to programplaner for Boligsosialt utviklingsprogram, en for perioden 2009-2010 og en for perioden 2011-2017. Den første (2009-2010) dannet dermed utgangspunktet for vår evalueringsopplegg, mens den siste vil danne grunnlaget for slutføringen av evalueringen. Det er endringer i målsetningene i programmet, men hovedlinjene står fast.

Delmål:

Kunnskapsrettet: *Det skal utvikles et dokumentert kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området – for programkommunene, for Husbanken og for relevante samarbeidspartnere*

Det er ingen tvil om at det boligsosiale utviklingsprogrammet har bidratt til kunnskapsoppbygging i det boligsosiale arbeidet, spesielt i kommunene og i Husbanken region øst, men også ellers.

Foranalysene og faktaarkene har fungert som gode startdokumenter i kommunene, og fokuset på kunnskapsoppbygging skaper også behov for og ønske om mer kunnskap i kommunene.

Slik vi oppfatter det, blir alle deler av programmet grundig dokumentert. Programmet har bidratt til å utvikle kunnskap om felles problemstillinger, både for kommunene og i utviklingen av Husbankens boligsosiale virkemidler. Programarbeidet har bidratt til at kommunene blir aktive i oppbyggingen av mer kunnskap om feltet. Som eksempel kan nevnes samarbeid med frivillige i Bærum og initiativ knyttet til bolig og folkehelse i østfoldkommunene. I stor grad blir ervervet kunnskap gjort tilgjengelig gjennom Husbankens hjemmeside. Det har også vært stor vilje både i programkommuner og i Husbanken region øst til å dele kunnskapen med andre.

Organisatorisk: *Det skal utvikles en god politisk og administrativ forankring og samhandling på tvers for å sikre en helhetlig boligsosial innsats i hver programkommune*

Forankringen både hos den politiske og den administrative ledelsen ser ut til å være god i programkommunene. Det er vilje til å satse på det boligsosiale arbeidet både organisatorisk og gjennom forankring i planverk, budsjetter og økonomiplaner. Selv om det finnes eksempler fra kommunene på at tjenester og saksbehandlere er godt orienterte om arbeidet med programmet, er hovedinntrykket at det foreløpig ikke er lagt stor vekt på mobilisering for programarbeidet blant ansatte ute i de kommunale tjenestene (saksbehandlere). Samarbeidet med relevante aktører utenfor kommuneorganisasjonen og brukermedvirkning har også i liten grad vært prioritert så langt.

Økonomisk: *Det skal utvikles en helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler fra Husbankens side og i hver programkommune*

Evalueringen i kommunene avdekker at det er stort behov for samordning og koordinering av Husbankens økonomiske virkemidler, og det ser ut til å være et stort potensial for økt bruk av virkemidlene. Det kan tenkes at mer fokus i kommunene på bruk av virkemidlene, og bedre samordning av det boligsosiale arbeidet generelt, vil bidra til mer helhetlig bruk av økonomiske virkemidler. Men om det blir slik, kan evalueringen som er gjort høsten 2011 verken bekrefte eller avkrefte.

Husbanken region øst jobber aktivt med å videreutvikle de økonomiske virkemidlene, slik at de kan brukes mer helhetlig og fleksibelt. De jobber også politikkorientert for å skape et helhetlig tilbud knyttet til boligsosialt arbeid, blant annet med utgangspunkt i NOU'en «Rom for alle.»

Resultatmål:

Programkommunene har utviklet oversikt over vanskeligstilte på boligmarkedet sine behov for bistand, kommunens egne ressurser og virkemidler.

Kommunene har brukt mye tid på å få oversikt over det boligsosiale arbeidet og å kartlegge behov. De har kommet langt i kunnskapsbyggingen rundt boligsosialt arbeid, men fremdeles gjenstår arbeid med å bygge gode systemer i kartleggingsarbeidet. Det er flere initiativer i denne retningen, både hos Husbanken og i kommunene.

Boligsosialt arbeid er integrert i strategiske plandokumenter og budsjettprosesser i kommunen

Det boligsosiale arbeidet er i stor grad integrert i ulike plandokumenter i kommunene som er med i evalueringen. Det gjelder også i økonomiplaner.

Boligsosialt arbeid er etablert og integrert i ulike samhandlingsstrukturer og arenaer mellom kommunale og statlige etater, og med andre samarbeidsparter

Husbanken region øst har gjennom Boligsosialt utviklingsprogram utviklet nye måter å jobbe på internt og overfor kommunene. Det er også utviklet gode relasjoner og nettverk på tvers av programkommunene og mellom programkommunene og Husbanken. Det kan gjøres mer både for å mobilisere statlige aktører lokalt og fylkesmenn, NAV-regionalt, helseforetak og andre aktører på regionalt nivå. Nøkkelinformanter i kommunene tror at samarbeid mellom kommunene, frivillig sektor og brukere vil få økt fokus i gjennomføringsfasen av programmet.

Økt bruk av Husbankens økonomiske virkemidler

Blant kommunene som har vært med i programmet fra starten, kan man se en viss økning i bruk av startlån fra 2008-2010, selv om økningen ikke er markant, med unntak av i Lillehammer kommune. Det har heller ikke skjedd store endringer i kommunene når det gjelder gjennomstrømning i bolig i forhold til perioden før Boligsosialt utviklingsprogram. Evalueringen tyder også på at kommunene bare i begrenset grad er i gang med iverksetting av konkrete tiltak og aktiviteter.

Mer fornøyde kommuner

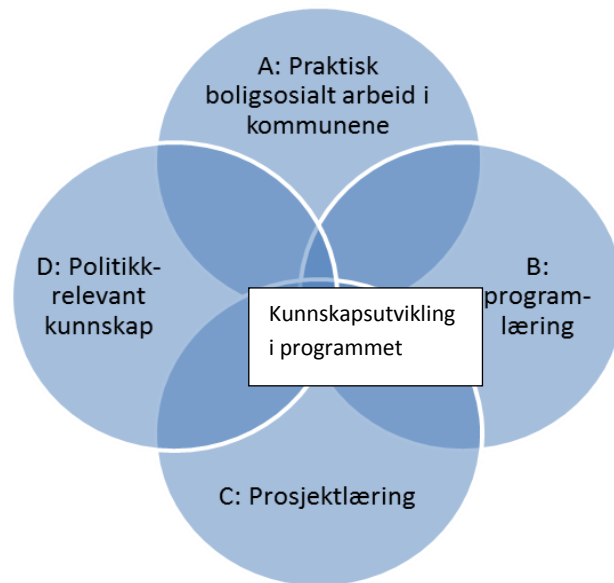
Kommunene er svært fornøyde med Region øst sitt arbeid med Boligsosialt utviklingsprogram, det gjelder både med tanke på kunnskapsgrunnet som skapes, fleksibiliteten i Husbankens arbeid og Husbankens oppfølging av programmet.

Vurdering av program som metode

En del av evalueringen skal ha fokus på erfaringer med program som metode. Vi oppfatter at «program som metode» er en arbeidsmetode med sterkt fokus på overordnet og langsiktig tenkning, kunnskapsoppbygging og systematikk, men samtidig fleksibilitet.

Programmet ser ut til å bidra til å bygge et godt fundament, med et **langsiktig perspektiv**, for det videre arbeidet i kommunene, både kunnskapsmessig, organisatorisk og knyttet til holdninger. Integrering av det boligsosiale arbeidet i kommunene gir muligheter for at arbeidet kan føre til varige endringer i arbeidsmåter og prioriteringer, også etter at programperioden er over. Evalueringen viser at arbeidet tar lang tid, men at en slik tilnærming kan være fornuftig. Man kan likevel spørre om det tidligere i programperioden hadde vært mulig å hente ut raske gevinster i kommunene gjennom mer målrettet arbeid knyttet til iverksetting av tiltak direkte rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet.

I rapporten blir det sagt mye om **kunnskapsbygging**. Figuren nedenfor skisserer de fire kunnskapsområdene som er sentrale i Boligsosialt utviklingsprogram.



Figur 1: Kunnskapsutvikling i Boligsosialt utviklingsprogram. (Kilde: Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010 og 2011).

Så langt har Husbanken region øst vært svært sterke når det gjelder programlæring, spesielt internt i programorganisasjonen, noe mindre i kommunene. Programmet har også i stor grad klart å frambringe politikkrelevant kunnskap i kommunene, for Husbanken og overfor sentrale aktører. Vår erfaring fra noe tilsvarende arbeid i Husbanken region Midt-Norge,² gjør oss usikre på i hvilken grad kunnskap blir formidlet på tvers av Husbankens regioner. Det ser heller ikke ut til at programmet i stor nok grad og tidlig nok, har bidratt med kunnskap knyttet til praktisk gjennomføring av boligsosialt arbeid, for eksempel knyttet til booppfølging og gjennomstrømming i bolig.

Region øst sitt programarbeid har vært **systematisk og fleksibelt**. Husbanken har i hele perioden systematisk bygd kunnskap og lagt stor vekt på læring. Samtidig har det vært stor vilje til å justere arbeidet ut i fra erfaringene som blir gjort underveis.

Utfordringer og anbefalinger

Utfordringer

På bakgrunn av evalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram vil vi framheve følgende utfordringer:

- De første programkommunene har kommet langt i grunnleggende oppgaver knyttet til boligsosialt arbeid, særlig når det gjelder kunnskapsoppbygging, forankring i kommuneledelse, holdningsendringer og organisering. Det tar likevel lang tid fra kommunen starter programarbeidet, til man får gjennomført konkrete tiltak som mer direkte har betydning for vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Det synes å være behov for å mobilisere bredere i kommuneorganisasjonene for å få gjennomført de boligsosiale tiltakene.

² Møreforskning har vært engasjert i prosjektet «Boligsosialt arbeid og planlegging», et kompetanseutviklingsprogram i Husbanken region Midt-Norge.

- Det er rom i kommunene for å bedre samarbeidet med aktører utenfor kommuneorganisasjonen, som NAV, frivillige organisasjoner, fylkesmannen, brukere. Det kan bli viktig i gjennomføringsfasen.
- Husbankens verktøy treffer ikke alltid målgruppen.
- Med tanke på gjennomføring er noen utfordringer spesielt framtrepende i kommunene. Det gjelder temaene bolig (gjennomstrømming, framskaffelse, tilrettelegging, bedring av boforhold osv.), booppfølging og boligsosiale utfordringer knyttet til mennesker med rusproblemer og/eller psykiske vansker.
- Nettverkene mellom kommunene er svært verdifulle for kunnskapsoppbygging i kommunene og i programmet. Disse kan utnyttes enda bedre.
- Programkommunene har kommet ulikt i det boligsosiale arbeidet i sin kommune. Skillelinjene går på tvers av tidspunkt for når de ble med i boligsosialt utviklingsprogram. Det skaper store behov for fleksibilitet.

Anbefalinger

På bakgrunn av utfordringene skisserer vi noen forslag til anbefalinger for det videre arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram. Anbefalingene er ment som grunnlag for diskusjon.

Husbanken region øst bør holde fast ved den helhetlige og overordnede tenkningen i Boligsosialt utviklingsprogram. Argumentet for det er at en kunnskapsrettet og langsiktig tilnærming skaper et godt grunnlag for varige resultater i kommunene utover programperioden. Det grundige arbeidet som er gjort i Region øst skaper også et godt utgangspunkt for endring i måten å jobbe på internt i Husbanken. Vi tror likevel Husbanken i større grad kan bidra overfor programkommunene i gjennomføringsfasen ved å ha større fokus på konkrete tiltak og aktiviteter framover. Det gjelder spesielt å finne løsninger på utfordringer alle kommunene står overfor:

- Bolig (gjennomstrømming, tilrettelegging osv.)
- Samordning og bruk av Husbankens virkemidler
- Booppfølging
- Kartlegging
- Organisering/samordning

Husbankens oppfølging kan gjøres på flere måter:

- Programsamlingene kan benyttes til slike formål dersom det i større grad blir lagt opp til temaorienterte parallellsesjoner, der kommunene kan velge hvilket tema som er mest aktuelt på et gitt tidspunkt. Da kan programlederne i kommunene ta med personer som direkte jobber med disse temaene til programsamlingene, og på denne måten forankre arbeidet hos ledere og saksbehandlere i de aktuelle tjenesteområdene. I enkelte sammenhenger kan det også være aktuelt at personer utenfor kommuneorganisasjonen er med på programsamlingene.
- Husbanken kan i større grad opprette temagrupper, som i samarbeid med interesserte kommuner kan utvikle løsninger og arbeidsmåter knyttet til utfordringene nevnt over, men også andre utfordringer som kommunene opplever.
- Dersom kommunene er interessert i det, kan Husbanken være enda mer aktiv med tanke på å tilby kompetanse til programkommunene. Dersom man tilbyr oppfølging og opplæring på spesifikke temaområder ute i kommunene, vil man bedre nå tak i bredden av de som jobber i kommunene og også personer utenfor kommuneorganisasjonen. I en slik sammenheng kan man

bruke erfaringer fra kommuner som har funnet gode løsninger, inn mot kommuner som sliter på ulike felt. På den måten blir det også mulig å bygge nettverk mellom ansatte på tvers av kommunene.

- Husbanken region øst kan bidra til at erfaringene og løsningene gjøres skriftlige og innarbeides i Husbankens kunnskapsgrunnlag. Slik vil man kunne medvirke til erfaringsoverføring mellom kommuner og regioner - også knyttet til konkrete temaområder.

Det er svært viktig at tilbudene fra Husbanken og arbeidet der tar utgangspunkt i kommunenes behov. Løsningene bør identifiseres i en dialog mellom Husbanken og kommunene.

Kapittel 1 Innledning

Boligpolitikken har fra midten av 1990-tallet og framover satt søkelyset på boligsosialt arbeid, og har i stor grad vært rettet mot vanskeligstilte grupper (Sørvoll 2011). Husbanken forvalter statens boligsosiale virkemidler og skal også være en kunnskapsleverandør i det boligsosiale arbeidet, mens kommunene står for den praktiske gjennomføringen. Det var derfor alvorlig da Riksrevisjonen, i sin forvaltningsrevisjon i 2008 (Riksrevisjonen 2007-2009), rettet kritikk mot flere sider av Husbanken og kommunenes innsats overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. KR D har i oppfølgingen av dette satt sterkere søkelys på Husbankens arbeid overfor kommunene. Siden 2008 har alle tildelingsbrevene fra KR D til Husbanken hatt samhandling med kommunene som et prioritert område.

Med utgangspunkt dette, har Husbanken gjennomført flere tiltak som har bidratt til å rette fokus på det boligsosiale arbeidet generelt, og mer spesielt på samhandlingen mellom Husbanken og kommunene. Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst er et slikt tiltak. Programmet har en langsiktig strategi og er målrettet mot kommuner med store boligsosiale utfordringer. Programmet startet høsten 2009, da Bærum, Hamar, Lillehammer og Lørenskog kommuner ble tatt opp i programmet. Fra og med 2011 består programmet av 14 kommuner. I tillegg til de første fire kommunene, er følgende kommuner nå med: Asker, Elverum, Fredrikstad, Gjøvik, Halden, Kongsvinger, Moss, Ringsaker, Sarpsborg og Oslo ved bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Til sammen dekker kommunene en befolkning på 674.434 personer, per 1. januar 2011 (Kilde: SSB), altså over ti prosent av Norges befolkning. Programperioden skal etter planen vare til og med 2017, og hver enkelt kommune er med i programmet i tre til fem år.

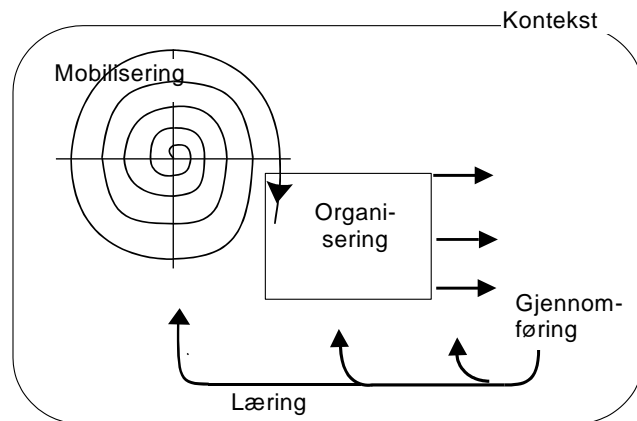
Møreforskning har fått i oppdrag å gjennomføre en følgeevaluering av programmet i perioden 2009-2012, og dette er den andre av i alt tre delrapporter i dette arbeidet. Følgeevalueringen omfatter kommunene Bærum, Hamar, Lillehammer og Lørenskog fra første pulje i programmet og Moss kommune fra andre. I mandatet for evalueringen har Husbanken et ønske om at evalueringen skal formidle *A. Resultater og erfaringer i kommunenes prosjekter* og *B. Bruk av program som metode/virkemiddel i Husbankens boligsosiale arbeid*. I praksis er det svært vanskelig å skille de to fra hverandre, fordi resultater og erfaringer i kommunenes prosjekter også vil være med å kaste lys over hvor formålstjenlig programarbeidet har vært, og dermed også på hvor formålstjenlig program som metode er. For å møte denne utfordringen i evalueringen har vi valgt å dele rapporten inn i to deler. Den første delen ser nærmere på arbeidet og resultatet av arbeidet i kommunene, mens del to konkret ser på hvordan Husbanken region øst arbeider i dette programmet, og hvordan kommunene vurderer nytten av å delta i programmet. En overordnet vurdering av programarbeidet blir gjort spesielt med utgangspunkt i målsetningene for programperioden 2011-2017, og med et spesielt blikk på program som metode.

Vi har lagt opp rapporten slik at den aller første delen inneholder norsk og engelsk oppsummering, vurderinger og anbefalinger. I tillegg inneholder rapporten fem kapitler: *Innledning, Datainnsamling og metode, Status i kommunene, Husbankens rolle og kommunenes vurderinger av denne* og til slutt kapittelet *Oppsummering*.

Kapittel 2 Datainnsamling og metode ³

2.1 Teoretisk analysemodell

Møreforskning baserer seg på en teoretisk analysemodell for evaluering av prosesser lik den som er benyttet i Boligsosialt utviklingsprogram. Modellen vist i Figur 2 fokuserer på fem variabler som er sentrale med tanke på danning av strukturer som gir varig og økt innsats på det boligsosiale feltet i kommunene. Etter vår oppfatning, dekker modellen på en god måte de sidene ved programorganiseringa som Husbanken er opptatt av. Dette perspektivet er utgangspunkt både for evalueringen av hvordan programmet fungerer og for evaluering av arbeidet i kommunene.



Figur 2: Analysemodell av utviklings- og planleggingsprosesser. Prosessen vil foregå på flere nivåer (Amdam 1997).

Kontekstvariabelen handler om rammene utviklingsarbeidet skal realiseres innenfor. Det kan være forhold ved kommunen som for eksempel kommunestørrelse, kommuneøkonomi eller tidligere erfaringer med denne typen plan- og utviklingsarbeid. Imidlertid vil også Boligsosialt utviklingsprogram, gjennom program- og partnerskapsorganisering, fungere som kontekst for kommunene i dette arbeidet. Programorganisering, økonomiske incentiver og tidsrammer er eksempler på sider ved programmet som har innvirkning på hvordan kommunene blir i stand til å gjennomføre arbeidet.

Mobiliseringsvariabelen handler om hvordan relevante aktører blir involvert i arbeidet. Forskning viser en klar sammenheng mellom deltakelse i, og resultat av, denne typen prosesser (Amdam 2005). Et sentralt spørsmål er i hvilken grad prosessen er forankret i organisasjonene som deltar i arbeidet. En viktig forutsetning for effektiv mobilisering av nettverk er at de gjenspeiler en vesentlig grad av lik forståelse og tillit (Kramer og Tyler 1996, Huemer 1998, Granovetter 1994, Putnam 1993 og Uzzi 2001). I arbeidet med programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram vil det være avgjørende å identifisere og involvere aktører som er viktige både for å kartlegge kommunens behov, for å arbeide fram gode tiltak og for å gjennomføre disse. Å ta utgangspunkt i lokale utfordringer og muligheter er avgjørende for resultatet av planarbeidet, og krever bevissthet rundt medvirkningsstrategier fra kommunene. Aktuelle aktører kan være

- kommunale enheter med ansvar for ulike deler av det boligsosiale arbeidet
- brukere av boligsosiale tjenester

³ Den teoretiske analysemodellen er også omtalt i første delrapport, men er også med i denne rapporten for også å gi en innføring i tenkningen i evalueringen, for lesere som ikke leser den første delrapporten.

- politikere
- statlige etater
- privat og frivillig sektor

Organiseringsvariabelen handler om organisering, arbeidsdeling og samarbeid mellom aktørene som deltar i utviklingsprogrammet innen de aktuelle innsatsområdene. Gjennom Boligsosialt utviklingsprogram vil kommunene organisere det boligsosiale arbeidet på en annen måte enn tidligere, og det er nødvendig å se nærmere på hvordan de velger å løse dette, og hvilke erfaringer de gjør seg. Det kan blant annet gjelde sider ved arbeidet som:

- organisering av arbeidet, gjelder både aktører internt i kommunen, og eksterne
- samhandlingen mellom involverte aktører (ansvars-, rolle- og arbeidsfordeling)
- arbeidsmetoder
- integrering av programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram i øvrig planverk

Gjennomføringsvariabelen handler om de tiltakene som blir satt i verk og resultatene av disse. Det overordnede målet er å kartlegge og beskrive resultater som er oppnådd vurdert ut fra programmets formål. Kritiske suksessfaktorer knyttet opp til utviklingsarbeidet, er et sentralt tema i denne sammenhengen. I evalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram, vil gjennomføringsvariabelen knyttes til:

- hvordan programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram blir satt i verk
- hvilke faktiske resultater en oppnår sett opp mot målene i programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram

Mer langsiktige konsekvenser av programmet blir vanskelig å vurdere, da evalueringsarbeidet ikke skal følge kommunene i mer enn tre år.

Læringsvariabelen sier noe om i hvilken grad den læring som skjer i ulike faser av programmet, blir tilbakeført til ulike deler av programorganisasjonen – Husbanken region øst og kommunene, men også andre. Et viktig mål for læring er å bedre organisatorisk praksis. Som de tre læringspilene i modellen viser, skjer organisatorisk læring på flere nivå – også kalt læringskretser (Argyris og Schön 1978; Amdam 2005).

1. Den første læringskretsen er knyttet til i hvilken grad gjennomførte tiltak fungerer etter formålet. Spørsmålet er om tiltakene i programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram tjener formålet med programmet.
2. Den andre formen for organisatorisk læring er refleksjon over i hvilken grad måten å organisere satsingen på var formålstjenlig. Et sentralt spørsmål her vil være hvorvidt det er en formålstjenlig arbeidsdeling mellom kommunen og Husbanken i forhold til programmet.
3. Den tredje formen for læring er relatert til i hvilken grad selve målene for arbeidet var realistisk eller hensiktsmessig og om de riktige aktørene var involvert i arbeidet på rett måte. Forskning viser at læring ofte er knyttet til den første og i noen grad andre læringskrets (Amdam 2005). Det viser seg at det i liten grad foregår læring knyttet til mer grunnleggende spørsmål i et prosjekt. Å sikre læring på alle tre nivå vil derfor være sentralt.

2.2 Datainnsamling

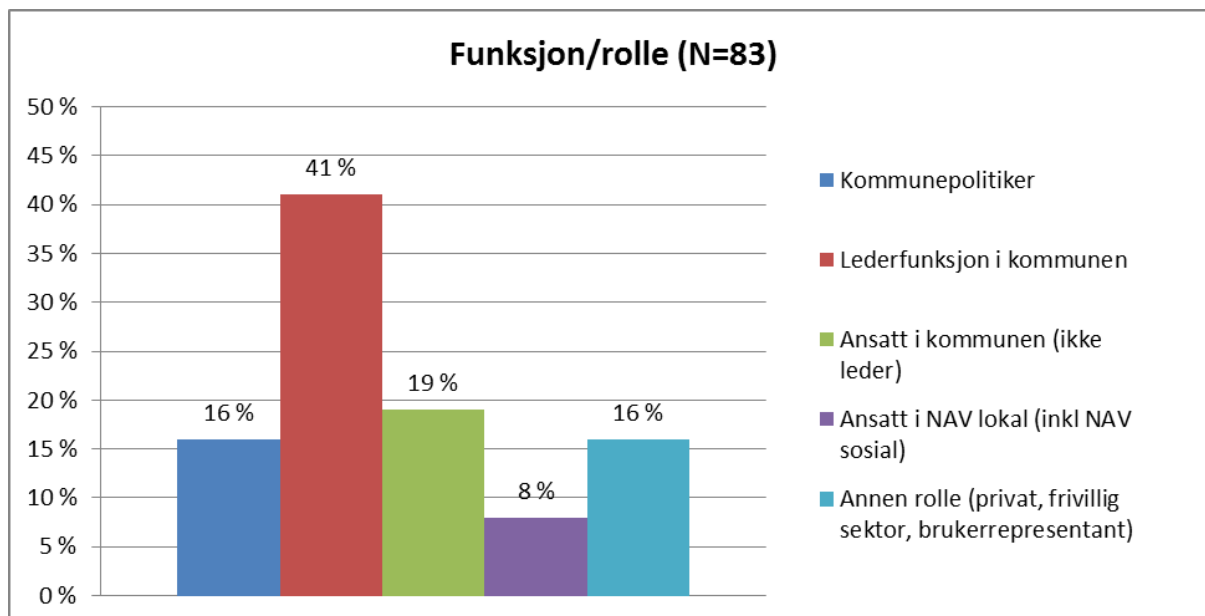
Datainnsamlingen i denne delrapporten er først og fremst basert på informasjon fra kommunene gjennom dybdeintervjuer og spørreundersøkelse. I tillegg har vi fulgt programmet tett i perioden gjennom dokumentstudier, deltakelse på møter og samlinger, vi har også blitt løpende orientert om arbeidet fra programsekretariatet.

I alt er det gjennomført dybdeintervju på telefon med 13 informanter. Programlederne i de fem kommunene som er med i evalueringen av programmet, er intervjuet. I tillegg er ytterligere ett medlem fra programgruppa i den enkelte kommune intervjuet. Målsetningen var også å intervju en politiker som har vært nært knyttet til arbeidet med programmet i de fem kommunene. Grunnet manglende respons på henvendelse om intervju har det blitt gjennomført i tre av fem kommuner. Samlet sett mener vi likevel at evalueringen gir et tilstrekkelig godt bilde av kommunenes arbeid med programmet når intervjuene suppleres med et bredere utvalg av informanter, inkludert kommunepolitikere, gjennom en nettbasert spørreundersøkelse gjennomført i kommunene.

Målsetningen med intervjuene med nøkkelinformantene har vært å få frem dybdeinformasjon om hvordan kommunene arbeider med og erfarer arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram. Informantene er intervjuet med utgangspunkt i en intervjuguide, som hadde to hovedtema: A) *Kommunens arbeid og resultater slik status er høsten 2011* og B) *Erfaringer med program som metode*. Hovedtema A belyser kommunenes arbeid med programmet knyttet til blant annet organisering, forankring, programplan, samarbeid, resultat, hindringer, muligheter, vilkår og fremdrift i det boligsosiale arbeidet og arbeidet med programmet. Hovedtema B) *Erfaringer med program som metode* belyser kommunenes erfaringer med partnerskapet med Husbanken region øst, synspunkter på Husbankens rolle, virkemiddel og bidrag, betydning og læringseffekt av nettverket med andre programkommuner, samt viktige suksessfaktorer og hindringer i programmet (intervjuguide ligger ved).

For å supplere intervjuene med data fra et bredere utvalg informanter, ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelsen (QuestBack). Via programlederne i de fem kommunene fikk vi kontaktinformasjonen til aktuelle utvalg av informanter i kommunene. Utvalget er i stor grad likt det som lå til grunn for foranalysene i kommunene. Invitasjon til deltakelse i spørreundersøkelsen blei sendt til 137 personer, og 83 av disse har svart, noe som gir en samlet svarprosenten er 60,5 prosent. Det er alltid ønskelig at svarprosenten er så nær 100 prosent som mulig. En svarprosent på 60,5 prosent er likevel bra, ikke minst fordi undersøkelsen er rettet mot en del aktører i kommunene som ikke direkte er knyttet til arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram, som er hovedtema i undersøkelsen. Svarprosenten varierer fra 72 % til 54 % kommunene. Det er grunn til å tro at en del av respondentene i utvalget ikke har svart fordi de vurderer at de er på siden av det som skjer rundt Boligsosialt utviklingsprogram. Ingen av dem som er intervjuet har deltatt i spørreundersøkelsen.

Utvalget består av politikere, administrative ledere i kommunene, ansatte i kommunale tjenester, ansatte i NAV lokal, representanter fra frivillig sektor og privat sektor. Det varierer fra kommune til kommune hvor mange og hvilke aktører som er involvert i programmet eller som blir oppfattet som aktuelle samarbeidsparter. Figuren nedenfor viser fordelingen på de som har svart.



I alt 41 % av respondentene er ledere i kommunene, det vil si rådmenn, administrasjonssjefer, avdelingsledere, sektorledere eller enhetsledere, 19 % av respondentene er ansatte i kommunene uten lederfunksjon, 16 % er kommunepolitikere, like stor andel (16 %) er representanter fra privat sektor, frivillig sektor eller brukere, mens 8 % er ansatte i NAV lokal (inkludert NAV sosial).

I spørreundersøkelsen har det vært stilt spørsmål som både gjelder boligsosialt arbeid generelt og Boligsosialt utviklingsprogram spesielt. Blant respondentene er det 40 % som kjenner Boligsosialt utviklingsprogram godt, knapt halvparten (49 %) som kjenner litt til programmet, mens 11 % ikke kjenner til Boligsosialt utviklingsprogram. Respondenter som ikke hadde kjennskap til Boligsosialt utviklingsprogram ble ikke stilt spørsmålene som gjaldt programmet.

Datamaterialet fra undersøkelsen gir nyttig informasjon, og er et godt supplement til datamaterialet fra intervjuene. Det er meningen å følge opp med tilsvarende spørreundersøkelse i 2012, for å kunne kartlegge eventuelle endringer i vurderingene rundt spørsmålene som er belyst i spørreundersøkelsen.

Kapittel 3 Status i kommunene høsten 2011

Boligsosialt utviklingsprogram består fra 2011 av 14 kommuner, der Oslo er representert med fire bydeler. Kommunene er tatt opp i programmet i tre puljer: Fire kommuner i 2009, seks kommuner i 2010 og fire i 2011. Mellom puljene og internt i puljene er det store forskjeller knyttet til hvor langt kommunene har kommet i utviklingsarbeidet.

Dette kapittelet handler om hvordan kommunene arbeider og hvilke resultater dette så langt har gitt i kommunene. Framstillingen er, som nevnt tidligere, basert på datainnsamling i Hamar, Lillehammer, Lørenskog, Bærum og Moss. Vi har valgt ikke å gi en separat framstilling av hver kommune. Årsaken er først og fremst at tendensene i kommunene er svært like. Et overordnet bilde gir dermed også et godt bilde av hver enkelt kommune. Det har imidlertid også bakgrunn i at informantgrunlaget er forskjellig i kommunene. En sammenligning på detaljnivå mellom kommuner, kan dermed gi et noe skjevt inntrykk. Vi har derfor heller valgt å kommentere kommuner og gi eksempler fra kommunene der vi ser det er på sin plass.

3.1 Organisering av programmet – erfaringer og eventuelle endringer

Kommunenes organisering av programarbeidet ble grundig omtalt i første delrapport fra følgeevalueringen (Hanche-Dalseth, Yttredal, Bergem og Ouff 2010). I den fasen av evalueringen vi er i nå har vi valgt å stille spørsmål om det er endringer i programorganiseringen og hvilke erfaringer kommunene har gjort. Hovedinntrykket er at erfaringene med kommunenes organisering av programmet er god. Alle kommunene har en programgruppe, og arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram har i stor grad utspring i nøkkelpersoner som er med i programgruppa. Med unntak av Bærum og Lørenskog, er programgruppene i stor grad organisert på den måten som er skissert i første delrapport (Hanche-Dalseth mfl 2010). Bærum kommune har valgt ny organisering, kommunalsjefene er programeiere, mens tjenestelederne utgjør styringsgruppen. I Lørenskog kommune var ansvaret for programmet i utgangspunktet lagt til sosialtjenesten, men er nå plassert hos boligkontoret. En plassering som gjør det lettere å sikre faglig bredde i programmet med *“alt fra teknisk til helse og omsorg,”* som en informant sier. I punkt 3.6 kommer vi nærmere tilbake til forhold som gjelder organisering og omorganisering av boligsosialt arbeid i kommuneorganisasjonen.

Alle kommunene har styringsgrupper. De består i hovedsak av kommunens politiske og/eller administrative ledelse. Styringsgruppene har hatt en viktig funksjon med tanke på politisk og administrativ forankring av programmet i kommunene. Det er lagt stor vekt på forankring i kommunens ledelse. Det er viktig for arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram at kommunen eier programmet, og at det ikke blir et arbeid som skjer ‘på siden’. Forankring i ledelsen gir også legitimitet til arbeidet.

Når det gjelder organisering av programarbeidet i kommunene ellers, ut over programgruppenivå, skjer det endringer i overgangen mellom planfase og gjennomføringsfase.⁴ Det handler ikke nødvendigvis om dårlige erfaringer med organisering av planfasen, men om at ulike faser krever ulik tilnærming og organisering. Gjennomføringsfasen forutsetter blant annet at flere tjenester og saksbehandlere i kommunen i større grad blir involvert i arbeidet med programmet. Følgende sitat fra en programleder illustrerer hvordan kommunene tenker når det gjelder organisering når en går fra planlegging til gjennomføring:

⁴ Når det gjelder organisering av programgruppene, viser vi til første delrapport (Hanche-Dalseth mfl 2010).

Det har vært mye i programgruppa med planlegging, og kommer til å være det fortsatt. Men begynner å komme over i gjennomføringsfasen hvor dette skal prøves ut, og da vil nok ikke programgruppen møtes som helhet i like stor grad, men at en vil trekke på andre ressurser i kommunen utenfor programgruppen. Det er mye ledere som sitter i programgruppa og da må de gå til sin avdeling eller sektor og spille på sine ressurser der.

I Bærum er programarbeidet nå organisert i fem delprosjekter, der tre delprosjekter er tilknyttet bolig- og oppfølgingsenheten og to er tilknyttet utviklingsenheten i kommunen.⁵ Moss skal også ha delprosjekter og prosjektgrupper som skal arbeide med ulike tema innenfor ulike delprosjekter. I Lørenskog blir det organisert delprosjekter med ansvar lagt til ulike tjenesteområder.

3.2 Administrativ og politisk forankring - erfaringer og involvering

Samtlige kommuner erfarer at den administrative og politiske forankringen er god på ledernivå, hos rådmann og ordfører. Politikerne er godt orienterte om det som skjer i Boligsosialt utviklingsprogram, og har, som kollegium, blitt oppfordret til å komme med innspill til planer og arbeidet med programmet ellers. Boligsosialt utviklingsprogram blir forankret også ved at de som er med i programgruppene rapporterer til ledere på sine felt. Rapportering til styringsgrupper eller referansegrupper knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram er også viktig for forankring av programmet. Når det gjelder forankring i kommuneorganisasjonen, er ikke utfordringene knyttet til politisk og administrativt ledernivå, men til forankring i det kommunale tjenesteapparatet og til saksbehandlere i ulike tjenester. Flere kommuner opplever det på denne måten, og en informant sier: *“Største utfordringen er nedover i organisasjonen. Det skyves på ansvaret på saksbehandlernivå”*.

Så langt i programmet har det altså vært stor fokus på forankring hos ledelsen i kommunen og i mindre grad på forankring og mobilisering i andre deler av kommunen. Flere informanter, inkludert programledere, gir uttrykk for at de tidligere i programfasen burde lagt vekt på bredere forankring. Kommunene har så vidt startet på, eller skal i gang med gjennomføringsfasen. Når ulike prosjekter og tiltak i programmet skal iverksettes, vil flere nivå og enheter i kommuneorganisasjonen bli trukket inn og flere saksbehandlere i ulike deler av tjenesteapparatet vil bli involvert. Det vil etter hvert kunne bidra til bred involvering og mobilisering på flere nivåer.

Høsten 2011 var det kommunevalg, og vi spurte informantene om de tror at resultatet av valget vil påvirke samarbeidet med politikerne og vilkårene for det boligsosiale arbeidet. Ingen informanter kan svare sikkert på spørsmålet, i og med at de nye kommunestyrene knapt var konstituert da datainnsamlingen startet. Men i de fleste kommunene har det vært tverrpolitisk enighet om kommunens satsing på boligsosialt utviklingsarbeid gjennom deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram, og det forventes derfor ikke vesentlige endringer som resultat av kommunevalget. En informant nevner likevel at politisk skifte midt i en periode, der kommunene har store program på gang, i alle fall fører til at en må starte litt på nytt med tanke på politisk forankring. En programleder formulerer det slik: *“Det er nødvendig å bruke noe tid på å forankre på nytt fordi halvparten av kommunestyremedlemmene har ikke peiling på Boligsosialt utviklingsprogram.”* Hovedinntrykket fra

⁵ Bærum har valgt å knytte delprosjektene til kommunens styringsmodell, og delprosjektene er organisert under bestiller og utførerrollen.

evalueringen er likevel at informantene antar at kommunevalget i liten grad vil påvirke vilkårene for det boligsosiale arbeidet.

3.3 Programplanen – forankret og integrert

Programplanen er vedtatt i kommunestyrene i Lillehammer, Lørenskog og Bærum. Moss er i ferd med å ferdigstille planen, som så vil bli lagt fram til politiske behandling.⁶ I Hamar er boligplanen godkjent i kommunestyret, og den inneholder en boligsosial handlingsdel som programplanen bygger på. I Hamar blir programplanen sett på som en administrativ plan for gjennomføring av programaktiviteter. Den skal bidra til å nå målene i den politisk vedtatte boligplanen. Noen informanter oppfatter at planen legger klare føringer på det som skjer på det boligsosiale feltet i kommunen, nettopp fordi den er politisk behandlet og forankret. De mener at planen derfor både har status og legitimitet i kommunene. Andre informanter synes det er vanskelig å si hvilken status programplanen har i kommunen, og i hvilken grad den er styrende, og en programleder sier følgende: *“Veldig vanskelig å vurdere status på en plan, men fra plan til prosjekt så fører planen til at vi får gjennomført dette.”* Med det menes at planen er viktig som grunnlag for å sette i verk konkrete enkeltprosjekter og tiltak. Som eksempel kan ellers nevnes at planen er omtalt i kommuneplaner, både i arealdel og samfunnsdel i flere av kommunene. At det blir prioritert ressurser til gjennomføring av tiltak i planen, viser også at planen har status: *“Så lenge vi har fått tiltaksfestet og festet prinsipp og strategier inn i strategi- og økonomiplan for kommende fireårsperiode og nå innarbeidet aktuelle tiltak inn i årsbudsjettet, så er det det som er viktig for en kommune.”*

En politiker formulerer seg slik når det gjelder i hvilken grad programplanen er integrert i annet planverk i kommunen:

Ja, nå har vi virkelig fått det til, og dette er noe av det jeg har arbeidet mye med. Det er nettopp å få kommuneplanen, økonomi og handlingsplan og de underliggende planene til å henge sammen. Da vi for eksempel laget den boligsosiale handlingsplanen så sa vi at dette måtte gjennomføres ved at det ble lagt inn i økonomi- og handlingsplanen. Gjennom det vedtatte budsjettet som ligger der så har vi fått dette på plass. Så vi har nå en historisk boligsosial satsning.

Det boligsosiale arbeidet er godt forankret i planer, men det blir rett nok presisert at mye av arbeidet startet før kommunen ble med i Boligsosialt utviklingsprogram.

Kommuner som nylig har vedtatt programplanen, ser for seg at våren 2012 skal brukes til å forankre ulike deler av arbeidet i økonomiplanen for 2013. Spesielt kan nevnes at Moss kommune samarbeider med nabokommuner om boligsosialt arbeid, og Boligsosialt utviklingsprogram er omtalt i et felles regionalt boligprogram for disse kommunene. Om forankring i og kobling til planverk i kommunen sier en av programlederne at:

Aktiviteterne i programmet er ikke forankra på så konkret nivå som arealplan og økonomiplan og sånn. Boligsosialt utviklingsprogram er omtalt som utviklingsprogram i handlingsprogrammet for kommunen de fire neste åra. Det er det viktigste styringsverktøyet i kommunen. På den måten er BoSo godt forankret i planer og program i kommunen.

Programlederen i en annen kommune sier at: *“Strategi-, budsjett og økonomiplan er jo de viktigste styringsdokumentene vi har og der ligger det inne som en av fire handlingsplaner. Så satsningen er veldig tydelig.”*

⁶ Status november 2011.

Programplanen for Boligsosialt utviklingsprogram ser ut til å ha status og legitimitet i kommunene på den måten at deler av innholdet i planen blir tatt inn i sentrale styringsdokumenter i kommunene, i de fleste kommunene både i arealdel og samfunnsdel av kommuneplanen. I noen kommuner er aktiviteter i programmet kommet inn økonomiplanen, andre kommuner, som for eksempel Moss starter det arbeidet våren 2012.

Prioritering og tiltak i programplanen er i svært stor grad i samsvar med utfordringer som ble kartlagt i foranalysene, som alle kommunene har gjennomført.

3.4 Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosialt arbeid - eller omvendt?

Boligsosialt utviklingsprogram har tre delmål, som ligger til grunn for hva som blir vektlagt i kommunene: *1. Det skal utvikles et dokumentert kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området – for programkommunene, for Husbanken og for relevante samarbeidspartnere. 2. Det skal utvikles en god politisk og administrativ forankring og samhandling på tvers for å sikre en helhetlig boligsosial innsats i hver programkommune. 3. Det skal utvikles en helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler fra Husbankens side og i hver programkommune.* For å realisere delmålene må kommunene i større grad enn tidligere ta grep for å se ulike deler av det boligsosiale arbeidet i sammenheng. I evalueringen har vi prøvd å finne ut hvordan kommunene jobber med det, og i hvilken grad kommunene jobber ut i fra et helhetlig perspektiv, eller prøver å få det til.

Organisering og forankring i ledelsen er et grep som alle kommunene tar tak i, og som vi kommer nærmere inn på flere steder i rapporten. Men det ser ut til å være et dilemma for programledere og andre involverte å vurdere om og ta stilling til både hvilke tjenester og målgrupper som hører til og kan inngå i programmet, og hva som bør defineres som og fremdeles være en del av kommunens daglige drift av det boligsosiale arbeidet. En tolking kan være at alle tjenester og tiltak i kommunens boligsosiale arbeid kan innlemmes i programmet, og det ser ut til at aktører i kommunene i stor grad tenker at det skal fungere slik, i alle fall når man er over i gjennomføringsfasen og på lengre sikt. Men mye tyder på at det fremdeles er noe usikkerhet når det gjelder oppfatninger av hva Boligsosialt utviklingsprogram er.

Vi har valgt å sitere tre programledere for å illustrere hva de tenker om forholdet mellom Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosialt arbeid i kommunen:

NAV driver boligprosjekt for ungdom utenfor programmet. Fungerer ikke så bra som de ønsker, og et ønske om kanskje å få det inn under Boligsosialt utviklingsprogram. Programmet er involvert eller representert i det meste av kommunens boligsosiale arbeid, men ikke alt er formelt eller uttrykt at det ligger inne.

Gjenstår en del modningsarbeid i kommunen med tanke på hva er det som går inn under det boligsosiale arbeidet. I forhold til boliger for funksjonshemmede og sykehjemsboliger som ligger inn under pleie og omsorg så var det først lagt inn i programplanen, men nå tatt ut i første omgang. Ble veldig mye å forholde seg til. Ikke klart definert enda. Rus og psykisk helse som var utgangspunktet vårt, men så ser vi at programmet kan jo egentlig favne alt. Bunner nok i at kommunen har ikke en definert boligpolitikk eller boligsosial politikk. Programmet en mulighet til det. Vi har bestemt at vi ikke skal favne for mye, men at vi tar heller noen små skritt til å begynne med. Men kommer til å favne mer etterhvert.

En programleder fokuserer på brukergrupper/målgrupper i svaret på spørsmålet om forholdet mellom programmet og boligsosialt arbeid for øvrig.

Jeg tror det kunne vært behagelig å lene seg tilbake og si at det tar vi ikke med, det tar vi ikke med osv. Men jeg tror en skal favne så vidt som en klarer. Det handler om å skaffe seg oversikt over alle typer

boformer med utgangspunkt i hvor mange vanskeligstilte vi har.... Med utgangspunkt i definisjonen på vanskeligstilte som kom nå med «Rom for alle» (NOU) så er de vanskeligstilte de som ikke greier å skaffe til veie egen bolig. En kan ikke avgrense før en vet hva som finnes. Når vi går over i en handlingsfase, så må vi se på kva vi skal plukke av dette som en skal gjøre noe med.

Programledere har til tider vært usikre på hvordan man skal tolke og jobbe med Boligsosialt utviklingsprogram, blant annet er det uklart for noen hvilke tiltak og tjenester som kan inkluderes i Boligsosialt utviklingsprogram. Datamaterialet vi har gir ikke svar på om det er ideen med programmet som ikke er tydelig nok, eller om usikkerheten er knyttet til at ideen ikke har vært tilstrekkelig kommunisert til kommunene.

3.5 Hva har Boligsosialt utviklingsprogram bidratt til så langt?

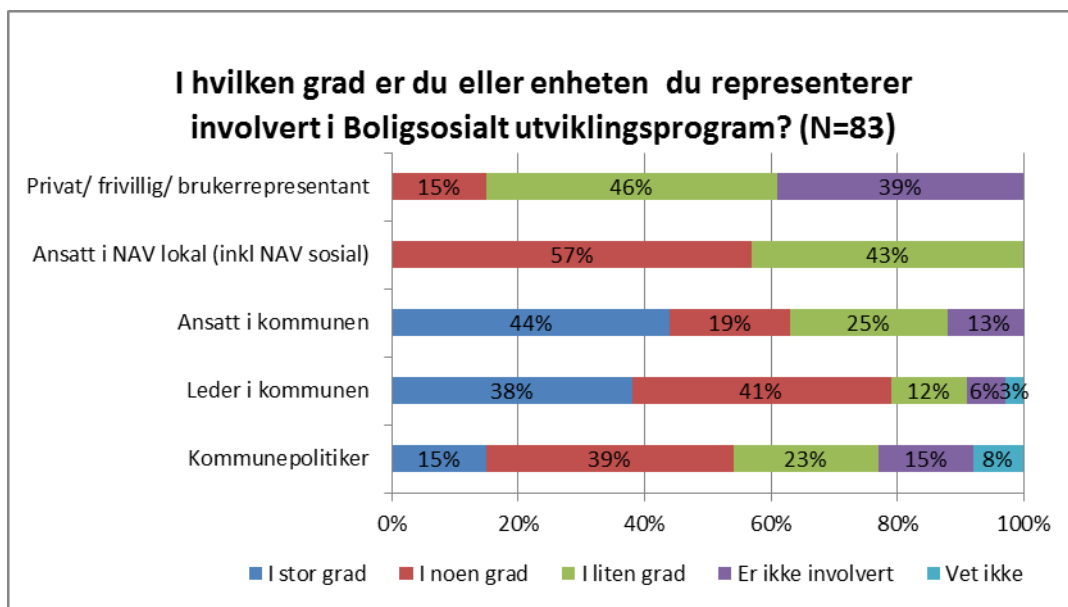
Samarbeid og brukervedvirkning

I programmet er det lagt vekt på å mobilisere aktører på tvers, både innenfor kommuneorganisasjonen og på tvers av sektorer, som offentlig, privat og frivillig sektor. I hvilken grad det er aktuelt at ulike grupper er involvert, vil kunne variere i ulike faser i programmet. Så langt har det i stor grad vært lagt vekt på mobilisering og forankring av arbeidet internt i kommunen, både administrativt og politisk.

Arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram har først og fremst satt i gang prosesser hos de aktørene som er med i prosjektgruppa, og til dels på tvers på ledernivå internt i kommuneorganisasjonen. Så langt har det i liten grad ført til samarbeid med frivillige organisasjoner, private aktører og andre.

“Det utadrettede arbeidet har vi vært minst flinke på til nå. Jeg kan være så direkte å si at samarbeid med frivillige har vært lite til nå på grunn av mange utfordringer med det interne samarbeidet i kommunen og det politiske.”

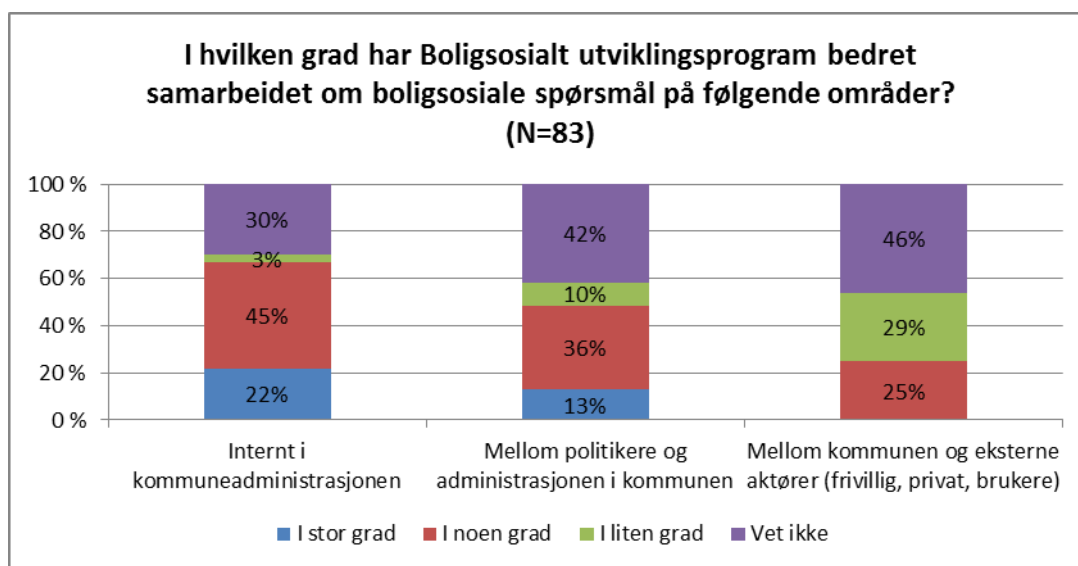
Tall fra spørreundersøkelsen bekrefter det som informantene gir uttrykk for i intervjuene. Figuren nedenfor viser i hvilken grad aktører i og utenfor kommuneorganisasjonen er involverte i Boligsosialt utviklingsprogram.



I alt 44 % av de ansatte (ikke ledere) i kommunen, 38 % av lederne og 15 % av kommunepolitikerne mener at de i stor grad er involvert i Boligsosialt utviklingsprogram. Figuren viser at nesten

halvparten (46 %) av dem som representerer privat sektor, frivillig sektor eller brukerne svarer at de i liten grad er involvert i programmet, 39 % svarer at de ikke involvert, mens 15 % er involvert i programmet i noen grad. Blant de som er ansatt i NAV lokal er 57 % involvert i noen grad og 43 % i liten grad. Oppgaver som NAV har ansvar for tilsier at NAV er en svært viktig instans i boligsosialt arbeid. Selv om litt over halvparten av ansatte i NAV-lokal sier at de er involvert i noen grad, er det også en relativt stor andel (43 %) som sier at de bare er involvert i liten grad. De ansatte i NAV som er med i spørreundersøkelsen arbeider på felt i NAV som er relevante i det boligsosiale arbeidet, og det bør derfor være ønskelig med større involvering av NAV. Erfaringene hos programledere i kommunen er den samme når det gjelder mobilisering hos NAV, og en programleder sier det slik: *“Utfordrende med NAV. Utfordrende med samarbeid. Utfordrende med ansvar og usikkerhet hos NAV på hvor de skal sette grenseskillet for hva som er boligsosialt arbeid.”* Aktører utenfor kommuneorganisasjonen er altså i mindre grad involvert i Boligsosialt utviklingsprogram enn kommunepolitikere, ledere og andre ansatte i kommunen. En programleder sier at det er: *“.. mer å gå på når det gjelder eksternt samarbeid.”* Inntrykket vårt er at det gjelder samtlige kommuner.

Samarbeid mellom ulike instanser og sektorer er sentralt i boligsosialt arbeid. Det har vært tema både i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Figuren nedenfor illustrerer hvordan aktører i og utenfor kommuneorganisasjonen vurderer i hvilken grad Boligsosialt utviklingsprogram har bedret samarbeidet om boligsosiale spørsmål.



På de tre områdene som er nevnt her, har Boligsosialt utviklingsprogram i størst grad bidratt til å bedre samarbeidet internt i kommuneadministrasjonen, til en viss grad også når det gjelder samarbeid mellom politikere og administrasjonen i kommunen, og i mindre grad når det gjelder samarbeidet mellom kommunen og eksterne aktører, som frivillig sektor, privat sektorer og brukere. Det er variasjon mellom kommunene på dette spørsmålet, men ikke i så stor grad at det endrer hovedinntrykket. Intervjuene med nøkkelinformanter, som programledere, medlemmer i prosjektgruppen og sentrale politikere gir samme inntrykk som spørreundersøkelsen. Samarbeidet mellom enheter i kommunen om boligsosiale spørsmål er bedre enn tidligere, og mange informanter ser sammenheng mellom deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram og bedret tverrfaglig samarbeid. Når det gjelder samarbeid med frivillige organisasjoner og private aktører har det i mindre grad vært på dagsordenen, noe som blir bekreftet både av informantene i intervjuundersøkelsen og av tallene i

figuren ovenfor. Med tanke på samarbeid med private aktører, som entreprenører og andre boligaktører, sier en kommunepolitiker følgende:

Jeg har et politisk syn som gjør at vi helst ikke bør ut på det private markedet. Men kan være at vi kommer til at vi ikke vil klare. Går vi på det private så skal vi garantere for alt mulig. Mer helhetlig kontroll med kommunalt eie. Har også fylkeskommunal boligstiftelse... Krisesenteret har også boliger.

På det boligsosiale feltet kan det altså være ulike oppfatninger om i hvilken grad kommunen skal samarbeide med private aktører. I neste fase av evalueringen (2012) vil vi kunne si noe mer både om i hvilken grad private aktører er involvert og om erfaringene.

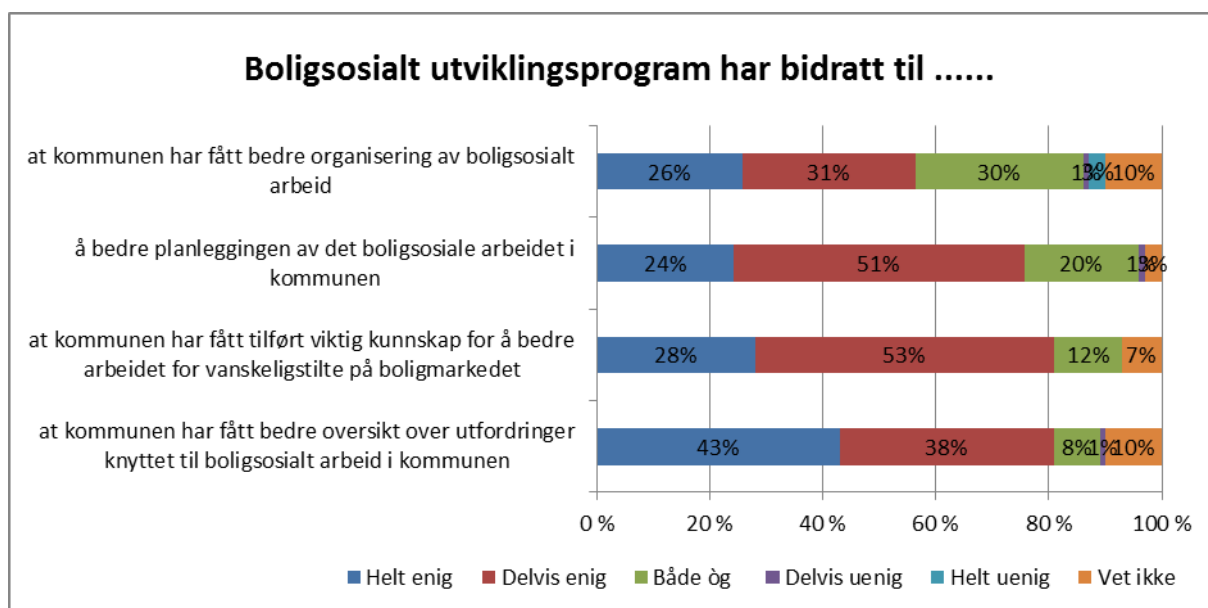
Brukermedvirkning var et element i foranalysen i kommunene, på den måten at noen brukerrepresentanter var blant informantene eller respondentene i datagrunnlaget for analysen. Ut over at brukere var representert i foranalysen, er hovedinntrykket fra evalueringen at kommunene ikke har hatt spesiell fokus på det foreløpig. En informant tror det kan være uheldig at brukerne ikke har vært direkte involvert i arbeidet med programplanen på annen måte enn at de har fått planen til høring. Samme informant har tanker om at brukermedvirkning er krevende, men at brukermedvirkning kan være en av suksessfaktorene for at kommunen skal lykkes med å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Noen brukergrupper blir trukket fram som særlig vanskeligstilte på boligmarkedet, og det er personer med psykiske vansker, og som er knyttet til det psykiske helsevernet i kommunen, personer med rusproblemer, flyktninger og andre innvandreregrupper. Når det er snakk om brukermedvirkning er det representanter for de nevnte gruppene som først og fremst er aktuelle å trekke inn, eller enkeltpersoner i de tilfellene det gjelder situasjonen for en enkelt bruker spesielt. En informant tror det vil være mer formålstjenlig å trekke inn enkeltbrukere enn representanter fra brukerorganisasjoner, og sier følgende: *".. det tenker jeg er brukermedvirkning vel så god som et sandpåstrøende organ i styringsgrupper og den slags. Men det er vel ikke politisk korrekt å si."*

Oppsummert kan vi si at samarbeid internt i kommunen, er bedret, og det ser ut til at deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram i stor grad har bidratt til at det har skjedd. Når gjelder tverrsektorielt samarbeid mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor, er det bedret i mindre grad, men er til dels i gang. Det vil trolig bli vektlagt mer i gjennomføringsfasen. Brukermedvirkning har først og fremst vært knyttet til foranalysen og i liten grad til arbeid med programplan og Boligsosialt utviklingsprogram ellers.

Organisering, planlegging og kunnskap om boligsosialt arbeid

Å kartlegge utfordringer, etablere formålstjenlig organisering og bidrag til kunnskap- og kompetansebygging er viktige elementer i Boligsosialt utviklingsprogram. Figuren nedenfor viser hvordan aktører i og utenfor kommunen vurderer om programmet har bidratt på disse områdene.



I alt 43 % av respondentene er helt enige i og 38 % er delvis enige i at Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunen har fått bedre oversikt over utfordringene i det boligsosiale arbeidet. Det er grunn til å tro at arbeidet med foranalysen i stor grad har bidratt til det. En like stor andel av respondentene er helt eller delvis enige i at kommunene har fått tilført viktig kunnskap for å bedre arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet, knapt noen er uenige i de to påstandene. Til sammen 75 % er helt eller delvis enige i at programmet har bidratt til å bedre planleggingen av boligsosialt arbeid, og vel halvparten (57 %) er helt eller delvis enige i at programmet har bidratt til at kommunen har fått bedre organisering av boligsosialt arbeid. Vi ser altså at nøkkelaktører i og utenfor kommunen mener at Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunen har fått bedre oversikt over utfordringer, at kommunen har fått tilført viktig kunnskap og at programmet har bidratt til å bedre organisering og planlegging av boligsosialt arbeid. Det er elementer som kan ses på som et viktig fundament for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Spørreundersøkelsen viser også at det fremdeles er forhold knyttet til planlegging, organisering og koordinering som må bedres, og det gjelder i alle kommunene. Som eksempel kan vi ta med følgende kommentarer fra respondenter:

- Uklare roller, ansvar og forventninger innen feltet
- Samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer er en utfordring
- Mangelfull koordinering av arbeidet med strategiske boligsosiale oppgaver
- Dialog mellom offentlig sektor og privat sektor om behov og tilbud må bli bedre
- Politiske beslutninger må ha tydelig mandat og ledelse til gjennomføring innad i organisasjonen
- For lite medvirkning i planarbeid for de som jobber nærmest brukerne og sitter med detaljkunnskap om forskjellige problemområder

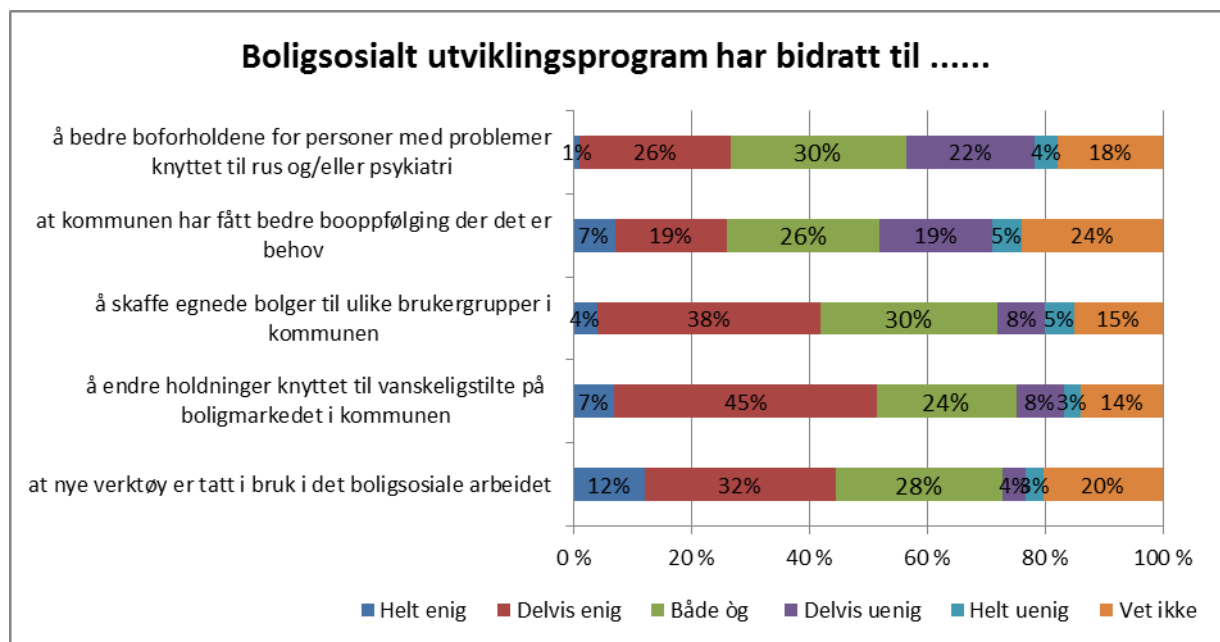
Boliger, booppfølging og bedring av boforholdene for brukergrupper

Respondentene ble spurt om å ta stilling til hva som er de tre viktigste boligsosiale utfordringene i kommunen. Utfordringene som ble nevnt sammenfaller i stor grad for de fem kommunene og kan deles i tre hovedtemaer: Boliger, booppfølging og organisering og samarbeid. Å skaffe boliger

(egne, fleksible, rimelige) er en av de største utfordringene i kommunene. Når det gjelder boliger, viser kommentarer fra respondentene hvor skoen trykker:

- Å ha nok boliger til riktig pris
- Flexibel bruk av boligmassen etter variasjon i behov for ulike brukergrupper
- Det er for dyrt og vi får ikke utnyttet Husbankens virkemidler i tilstrekkelig grad
- Å ha ulike typer boliger ut fra type problem (tilpassede boliger)
- Frigjøre kommunale boliger til vanskeligstilte
- Større flyt i den kommunale boligmassen
- Unngå sammenstimling og stigma av grupper og merkelappboliger som f.eks flyktninger, rusmisbrukere, psykisk utviklingshemmede
- Skaffe nok utleieboliger
- Leie for å eie
- Ubalanse mellom markedspris på leiligheter og beboernes betalingsevne
- Mangel på billige tomter. Det presser alle boligpriser opp
- Bedre oversikt over den kommunale boligmassen

Når det gjelder hvilke brukergrupper utfordringene er knyttet til, er det, som nevnt, særlig personer med rusproblemer og psykisk syke som blir nevnt, til dels også flyktninger og andre innvandreregrupper. Vi skal se nærmere på hvordan vurderingene er når det gjelder temaene knyttet til bolig, booppfølging osv.



Respondentene ble presentert for følgende påstand: *Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til å bedre boforholdene for personer med problemer knyttet til rus og/eller psykiatri*. Knappt noen av respondentene (1 %) er helt enige, mens 26 % er delvis enige i at programmet, så langt, har bidratt til å bedre boforholdene for psykisk syke eller for personer med rusproblemer. I alt 30 % svarer både òg, mens til sammen 26 % er delvis eller helt uenige i påstanden.

Booppfølging blir, som nevnt, oppfattet som en av de viktigste utfordringene i det boligsosiale arbeidet, og respondentene ble spurt om å ta stilling til påstanden: *Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunene har fått bedre booppfølging der det er behov*. Til sammen 26 % er helt eller

delvis enige i at booppfølgingen er blitt bedre som følge av kommunens arbeid med Boligsosialt utviklingsprogram, 26 % svarer både òg, mens 26 % mener at situasjonen når det gjelder booppfølging ikke er bedret så langt i programperioden. Kommentarer på spørsmålet om hva som er de viktigste boligsosiale utfordringene i kommunen, viser at flere av aktørene i og utenfor kommunene mener at oppfølgingstjenesten er for dårlig koordinert, og at booppfølgingen i mange tilfeller mangler, eller i beste fall ikke er god nok. Det gjelder alle kommunene. At programmet har bidratt til at nye verktøy er tatt i bruk og til å endre holdninger til vanskeligstilte på boligmarkedet er det flere som er helt eller delvis enige i. Når det gjelder booppfølging, kan det nevnes at Fylkesmannen i Hedmark har tatt initiativ til etablering av et lokalt nettverk for oppfølgingstjenester i bolig der boligsosialt arbeid er ett av hovedtemaene. Rustjenesten, psykisk helsevern, NAV og programledere i Boligsosialt utviklingsprogram er representert i nettverket.⁷

Tallene fra spørreundersøkelsen viser at det er en større andel som er usikre på hva Boligsosialt utviklingsprogram har ført til når det gjelder arbeid direkte overfor brukere (booppfølging, bedre boforhold og det å skaffe boliger) enn når det gjelder spørsmålene om organisering, planlegging, kunnskap o.l., som kan sees på som viktig, men ikke tilstrekkelig for å bedre situasjonen for vanskeligstilte. Å skaffe boliger og bedre booppfølging er noe av det som må til for at situasjonen skal bli bedre.

Kommunene er i overgangen mellom planfasen og gjennomføringsfasen, og deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram har tilført kunnskap og bidratt til bedre organisering og planlegging av boligsosialt arbeid både lokalt og regionalt. Men kommunene har i mindre grad kommet i gang med arbeid og tiltak som er mer direkte rettet mot å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Så langt i programmet har arbeidet i stor grad vært konsentrert om kartlegging (bl.a. foranalyser), organisering, forankring og planarbeid. Således er resultatene vi kan se i denne fasen av evalueringen i stor grad knyttet til om kommunene har funnet en organisasjonsform som fungerer med tanke på å fremme boligsosialt arbeid både politisk og administrativt, og om nøkkelaktører i kommunen er involvert i programmet.

Hvordan planarbeidet har fungert og hvor gjennomførbar programplanen er, spiller også en stor rolle for arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram fremover. I de fleste kommunene har planarbeidet tatt lang tid, og noen tror det kunne vært formålstjenlig at man tidligere i programperioden hadde en breiere tilnærming når det gjelder forankring og mobilisering. Selv om kommunene nå opplever økt fokus hos tjenesteledere og etter hvert hos saksbehandlere, frykter noen programledere at det kan bli en utfordring å få ansatte ute i tjenestene til å ta ansvar for tiltak og enkeltprosjekter, som oppleves å ligge utenfor deres ansvar og oppgaver. Dersom det allerede i planfasen hadde vært lagt vekt på å integrere programmet på disse nivåene, kan det være at eventuelle utfordringer knyttet til gjennomføringsfasen ville vært mindre. Hovedinntrykket er likevel at samtlige kommuner har lagt et bra grunnlag for gjennomføringsfasen.

Eksempel på tiltak og delprosjekter

Noen kommuner er i gang med gjennomføringsfasen (Hamar og Bærum), andre er i overgangen mellom planfasen og gjennomføringsfasen (Lørenskog, Lillehammer og Moss). Men ingen kommuner

⁷ Fylkesmennene har ansvar for booppfølging, og Husbanken finansierer således ikke prosjekter knyttet til booppfølging, men henviser kommunene til å søke midler hos sin Fylkesmannen.

har kommet så langt i iverksetting av tiltak og delprosjekter at evalueringen kan si noe særlig om erfaringer med tiltakene. En av programlederne sier: *“Men de konkrete tiltakene i programmet har vi ikke begynt på enda. De vil komme i gjennomføringsfasen. Vi er fremdeles på prosesser og forankring.”* Likevel har vi valgt å ta med et avsnitt som har søkelys på tiltak, for å gi noen eksempler på hvilke tiltak og delprosjekter kommunene har lagt inn i planene, eller som er i gang. Det er ikke en uttømmende oversikt over tiltak eller delprosjekter, men noen eksempler. Prosjekter som hovedsakelig er knyttet til planlegging, organisering og samarbeid i kommunen er ikke med her fordi det er tema som er omhandlet tidligere i kapittelet. Tiltak knyttet til bruk av Husbankens virkemidler, kommer vi nærmere inn på i neste punkt.

I Bærum kommune er følgende tiltak/delprosjekter i gang eller på trappene:

- delprosjekt rettet mot å hindre bostedsløshet (oppstart i januar 2011 og skal gå over tre år) prosjektet handler om å skaffe oversikt over den aktuelle klientgruppen, om opplæring, om å etablere kontakter og samarbeidsfora i kommunen og om å få kunnskap om andre kommuners erfaringer
- kartlegging av brukernes møte med kommunen
- samarbeidsavtale med Vestre Viken helseforetak
- Boligsosialt arbeid i samarbeid med frivillige (BOFRI) – finne en samarbeidsmodell som motiverer ansatte til samarbeid med frivillige. Utarbeiding av en håndbok er en del av prosjektet (finansiert av Helsedirektoratet)

Hamar kommune:

- kompetanse- og oppgavekartlegging er gjennomført (blant annet benyttet som grunnlag for ny organisering av boligsosialt arbeid i en Boligsosial afdeling, som er hovedgrepet i arbeidet i Hamar)
- Fleksibel bruk av startlån/virkemidler: analysere kommunens bruk av Husbankens virkemidler (særlig startlån) og innhente beste praksis. Kommunene ønsker bistand fra Husbanken til arbeidet (planlagt til 2012)
- innføre vedtaksbasert tildeling av kommunale utleieboliger og boveilednings- og oppfølgingstjenester, utvikle kriterier, prosedyrer og bemanningsbehov (delprosjekt i gang)
- samarbeidsavtale med Hamar og omegn boligbyggelag (HOBBL)

Lillehammer kommune:

- detaljkartlegging av kommunale boliger og bolig- og oppfølgingsbehov hos den enkelte leietaker/boligsøker (starter våren 2012)
- gjennomført LEAN-prosess med virksomhetsledere og medarbeidere for å avklare ansvars- og oppgavefordeling knyttet til tildeling av boliger for vanskeligstilte
- oppfølging av rusmiddelbrukere i bolig og nærmiljø – prosjektet pågår (støtte fra Fylkesmannen/Helsedirektoratet)
- samarbeider med Namsmannen om å utvikle en felles prosedyre for å hindre at husleierestanser blir så høye at folk blir kastet ut
- det er utviklet nye prosedyrer for kjøp og salg av kommunale boliger. Den tverrfaglige sammensatte boligtildelingsgruppa har fått økt innflytelse og gruppa kan 'bestille' kjøp av nye boliger

Lørenskog kommune:

- systematisere og styrke oppfølgingstjenesten i bolig og kartlegge dagens tilbud for å utvikle metodikk og kompetanse for en felles faglig plattform (planlagt gjennomført innen juni 2012)
- utredning og innføring av kartleggingsverktøy for å få en samlet oversikt over boligbehov, felles kartleggingsverktøy for NAV, flyktningtjenesten og helse- og omsorg (rus) (gjennomført innen juni 2012)

- innhente ekstern kunnskap for å øke kompetansen om grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet (mesteparten av delprosjektet er gjennomført)
- årlige boligpolitiske fagdager for brukere, politikere, administrasjon, samarbeidsparter i stat og kommune
- boligscole skal settes i gang (oppstart innen desember 2011)
- etablere brukerfora for å styrke samarbeidet med brukerorganisasjoner (skal settes i gang i 2012 og pågå hele prosjektperioden)

Moss kommune:

Moss kom med i Boligsosialt utviklingsprogram senere enn de fire andre kommunene, og har derfor ikke kommet så langt at delprosjektet er gjennomført eller detaljert planlagt. Som i de andre kommunene har planfasen handlet om å få etablert en formålstjenlig organisering av programarbeidet i kommunen, og programplan. Ellers har kommunen foreløpig prioritert følgende prosjekt:

- regionalt boligprogram
- utvidet bruk av startlån med booppfølging

Noen av delprosjektene er i gang eller planlagt iverksatt, andre delprosjekter eller tiltak skulle etter kommunens planer vært gjennomført eller i alle fall påbegynt, men er utsatt blant annet på grunn av mangel på ressurser og ekstern finansiering.

Boliger og boligbygging

Kommunenes arbeid med fremskaffelse av boliger omfatter både nybygging, kjøp av boliger, restaurering av eksisterende boligmasse og ulike former for boligsamarbeid med frivillige og private aktører. Som tidligere nevnt har kommunene gjennom programarbeidet hatt fokus på ulike former for kartleggingsarbeid. Gjennom kartleggingsarbeidet har kommunene blant annet arbeidet med å få bedre oversikt og kunnskap om kommunens boligutfordringer og boligbehov til vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtlige kommuner har mål om anskaffelse av flere boliger, men kartleggingsarbeidet har gitt bedre oversikt over behov og dermed også gitt grunnlag for bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse.

I **Bærum** har de valgt å skille mellom velferdsboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og omsorgsboliger. Så langt ut i programperioden kan Bærum vise til følgende resultater for fremskaffelse av nye velferdsboliger:

- I 2010 og 2011 ble det totalt fremskaffet 46 nye boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet i Bærum kommune. 29 av disse boligene var nybygging, hvorav 12 spesielt bygd for sosialt vanskeligstilte. 17 av de totalt 46 boligene som ble fremskaffet i perioden 2010-2011 var kjøp av enkeltboliger.
- I perioden til om med 2013 har Bærum kommune planer om fremskaffelse av 62 nye boliger. 20 av disse boligene er planlagt som flyktningeboliger, og de resterende 42 boligene er tiltenkt andre vanskeligstilte på boligmarkedet. 54 av de totalt 62 nye boligene som skal fremskaffes frem mot 2013 er nybygging.

I **Hamar** kommune er flere av boligprosjektene utsatt grunnet blant annet kapasitetsutfordringer og stor investeringsbyrde.

- I 2011 var det planlagt en heldøgnsbemannet bolig med 10 enheter for multifunksjonshemmede barn. Kommunen har her mottatt tilsagn om tilskudd, men prosjektet er utsatt i påvente av vedtak i kommunestyret.
- Fire av kommunens boligprosjekter nedfelt i kommunens boligplan er tatt inn i vedtatt økonomi- og handlingsplan for perioden 2010-2013. Dette prosjektet opplyser Hamar kommune er utsatt i ett år.
- Hamar kommune har i samarbeid med Hamar og omegn boligbyggelag i 2011 fremskaffet 11 utleieboliger. Boligene eies av boligbyggelaget HOBBL, men kommunen har tildelingsrett.
- Hamar kommune er i dialog med boligbyggelaget HOBBL om fremskaffelse av studentboliger.

Lørenskog kommune har i likhet med Hamar gjort noen endringer i den opprinnelige planen for boligfremskaffelse.

- Kommunens konkrete planer om fremskaffelse av 10 ungdomsboliger, 10 gjennomgangsboliger og 3 akuttboliger i perioden 2013-2014 er lagt bort da kommunen ser behov for mer kartlegging og en mer helhetlig planlegging før det fattes endelig vedtak om hvilke og hvor mange boliger som skal fremskaffes og til hvilke brukergrupper.
- Det er i 2011 i henhold til målsetning restaurert en bemannet bolig med tre enheter for rusmisbrukere.
- Kommunen har mål om å skaffe fem gjennomgangsleiligheter i året. Denne målsetningen er nådd.
- Kommunen har videre en langsiktig plan om fremskaffelse av 60 omsorgsboliger for utviklingshemmede i perioden frem mot 2025.

Lillehammer kommune arbeider med en gjennomgang av kommunens boliger til vanskeligstilte og vurderinger av hvorvidt disse er egnet til formålet. Dette arbeidet strekker seg frem til mars 2012. Parallelt arbeider kommunen med å gjennomføre samtaler med alle som søker eller bor i kommunale boliger i samarbeid med fagmiljøer for å kartlegge reelt boligbehov. Sammenstillingen av dette arbeidet skal resultere i en boligplan som skal foreligge til politisk behandling i juni 2012. Boligplanen skal synliggjøre hva kommunen skal selge, kjøpe og bygge av boliger. Dette vil omfatte blant annet vurderinger av boligtype og behov for boliger med tilsyn til spesielle grupper/individer.

- Det er nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med å løse akutte boligutfordringer. Det ble i desember 2011 gjort en gjennomgang av 18 kommunale boligtomter og hvordan disse best kan brukes.
- Det ble avsatt seks millioner kroner til kjøp av boliger i 2011, og det samme beløpet er avsatt for 2012. Avsatte midler til kjøp av boliger i 2011 og 2012 er i hovedsak tenkt brukt til flyktningeboliger.

Moss kommune har gjort mye knyttet til anskaffelser av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligsosialt utviklingsprogram er forankret i kommunens boligsosiale handlingsplan hvor målsetninger for anskaffelser av boliger er definert. Mer konkret har Moss gjennomført og har planer for følgende:

- I 2011 er det det bygget 22 boenheter for utviklingshemmede. Boenhetene er organisert med baser og fellesrom.
- Det er videre anskaffet fem leiligheter og 32 boenheter til generelt vanskeligstilte i 2011.

- I 2012 vil det bli bygget 5-8 boenheter for tunge rusmisbrukere og psykisk syke. Dette vil være små boenheter med spredd bosetting.
- Videre bygges det i 2012 16-20 samlokaliserte boliger for funksjonshemmede, unge funksjonshemmede, rusmisbrukere og psykisk syke. Boenhetene vil bli oppført i ulike blokker organisert med felles baser.
- Boliganskaffelser til flyktninger vil være 5-10 boenheter i 2012.
- Moss har søkt midler til "Housing first" prosjekt, og en eventuell tildeling her vil resultere i 10 boenheter i første omgang.
- For 2013 og 2014 er det planer for åtte samlokalisert boliger i 2013 og 26 samlokalisert boliger for senile i 2014.

Husbankens virkemidler

Ett av målene med Boligsosialt utviklingsprogram er økt bruk av Husbankens virkemidler, og som en del av det en mer helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler. Det kan tenkes at omorganiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene i seg selv vil bidra til en mer helhetlig forvaltning av virkemidler. Men for å kunne øke virkemiddelbruken, få mer kunnskap om ulike virkemidler og bruken av disse, må det iverksettes spesifikke tiltak. Flere av delprosjektene som er iverksatt, eller planlagt iverksatt i kommunene, tar sikte på å bedre virkemiddelbruken generelt, noen har søkelyset på spesifikke virkemidler.

I Bærum kommune er det fokus på følgende tiltak:

- Statlig bostøtte skal være søkt av alle som tilhører målgruppen
- Startlån/botilskudd skal benyttes i flere saker. Kommunenes utlånsmengde skal minimum ligge på gjennomsnitt for ASSS kommunene⁸
- Bærum kommune skal utarbeide notat til Husbanken som viser hvordan boligsosiale virkemidler kan tilpasses folkerike presskommuner med høye bokostnader

Hamar kommune har, som nevnt tidligere, etablert en boligsosial avdeling, som vil få ansvar for å legge til rette for helhetlig bruk av virkemidler.

I Lørenskog kommune handler ett av delprosjektene om å arbeide for helhetlig bruk av Husbankens virkemidler. I tilknytning til det ønsker kommunen å kunne ta større risiko i bruken av startlån, og å kunne innvilge flere lån til vanskeligstilte.

I Lillehammer kommune er bruken av startlån firedoblet i perioden 2009-2011. Når det gjelder tiltak knyttet til helhetlig bruk av virkemidler, er det forventet at mer helhetlig tilnærming til boligsosialt arbeid generelt kan medvirke til mer helhetlig bruk av virkemidler, men ellers er det ennå ikke konkretisert hva det skal legges vekt på eller hvordan det skal gjøres.

Moss kommune er med i et stort interkommunalt samarbeid, der ett av prosjektene har fokus på startlån og booppfølging. Prosjektet starter i 2012.

⁸ ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner (de ti største kommunene i Norge). ASSS-arbeidet er forankret i en styringsgruppe bestående av rådmenn og en KS-representant. Hovedfokus for samarbeidet er på utvikling og analyse av styringsdata på aggregert nivå, og nettverket fungerer også som en arena for samhandling med KS blant annet for å øve påvirkning i forkant av statlige reformer.

I spørreundersøkelsen handlet ett av spørsmålene om å skissere utfordringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen, og noen av utfordringer som blir nevnt gjaldt nettopp Husbankens virkemidler:

- Husbankstøtte til booppfølging og midler til å utvikle riktig type boliger
- Tilskuddsmidler fra Husbanken
- For liten utnyttelse av boligsosiale virkemidler
- Mer offensiv bruk av Husbankens virkemidler
- Endre kommunestyrevedtak som begrenser dagens praksis med hensyn til full utnyttelse av Husbankens virkemidler
- Lage låne/tilskuddsordninger som leietakere kan bruke til depositum på det private boligmarkedet
- Å skaffe boliger med boutgifter til øvre boutgifter som Husbanken opererer med

Det kan se ut til at kommunenes deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til økt bruk av startlån sammenlignet med status i 2008 (Husbanken 28.10.2011), men dette gjelder også kommuner utenfor programmet. Gjennom tiltak/prosjekter som er nevnt ovenfor, er målet ytterligere økning i bruken av startlån. Informanter i kommunene mener selv at økningen er en direkte konsekvens av deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram. Kommunene tar sikte på en mer offensiv praksis når det gjeld bruk av Husbankens virkemidler, ikke minst som følge av at de i større grad vil prøve å se de ulike virkemidlene i sammenheng, og dermed kunne oppnå en mer effektiv bruk av midlene.

3.6 Organisering og omorganisering av boligsosialt arbeid

Analyser viser at fragmentert organisering blir sett på som en av de største utfordringene i det boligsosiale arbeidet i kommunene (Langsether, Hansen og Sørvoll 2008, Sandlie, Langsether, Sørvoll, Skårberg og Hansen 2011). Organisering av boligsosialt arbeid har således også vært et viktig tema i det boligsosiale utviklingsprogrammet. Et grunnleggende spørsmål i denne sammenheng er hvilken grad av samordning som er nødvendig for å få til et godt boligsosialt tilbud i kommunen. Samordningsløsningene kan variere fra uformell samordning på individbasis til organiserte og institusjonaliserte møteplasser, som for eksempel boligforum, eller full organisatorisk integrering av feltet i egne enheter. En utfordring i denne sammenheng er blant annet å trekke opp skillelinjer mellom det boligsosiale feltet og tilgrensende områder. Generelt kan vi si at dersom man organiserer noe inn i det boligsosiale arbeidet, organiserer man samtidig noe vekk fra andre områder og skaper nye samordningsbehov.

De første programkommunene har i 2011 i stor grad fokusert på organisering og samordning av det boligsosiale arbeidet, men dette har skjedd på noe ulike måter. I Bærum kommune har deltakelsen i boligsosialt utviklingsprogram gått parallelt med andre omorganiseringsprosesser. Disse har i stor grad lagt premisser for de organisatoriske løsningene for det boligsosiale arbeidet. Bærum kommune hadde også fra før et Eiendom, Bolig- og oppfølgingskontor som sammen med Tildelingskontoret og Avdeling for psykisk helse har stått for samordning av det boligsosiale arbeidet. Kommunen har dermed valgt å gjennomføre tiltakene i Boligsosialt utviklingsprogram i prosjekter i linjene der programleder står for samordning av tiltakene og Eiendom, Bolig- og oppfølgingskontoret, Tildelingskontoret og Avdeling for psykisk helse fungerer som samordningsorgan. De formelle organisatoriske endringene har derfor uteblitt.

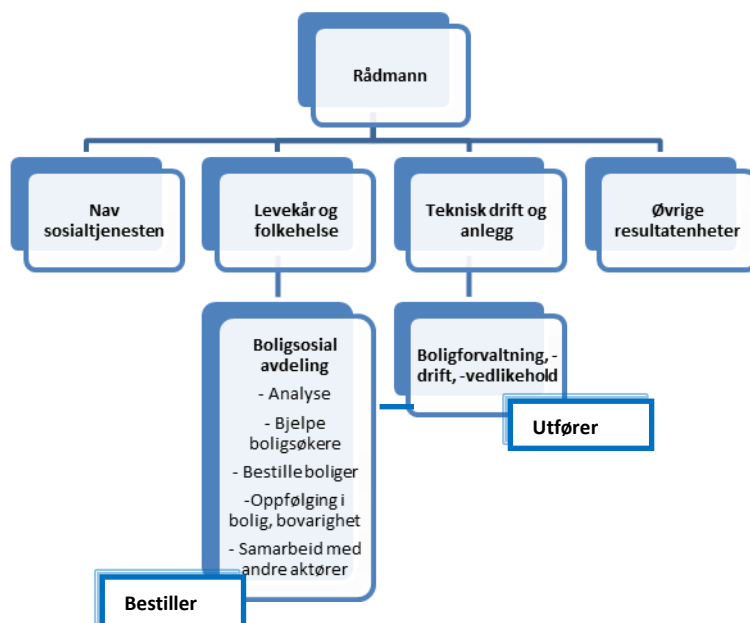
I Lillehammer la styringsgruppa for Boligsosialt utviklingsprogram denne føringen for programgruppa: «De boligsosiale oppgavene skal løses innenfor nåværende organisasjon.» Denne føringen har lagt

lokk på mer omfattende organisatoriske endringer så langt, men saken kan komme opp igjen i forbindelse med arbeidet med boligsosial handlingsplan som er planlagt våren 2012. I 2011 har det likevel blitt jobbet for å samordne eksisterende struktur. Kommunen benytter på enkelte områder «Lean» som metode for å effektivisere og samordne arbeidet i kommuneorganisasjonen. I boligsosial sammenheng er det gjennomført en prosess for å avklare ansvars- og oppgavefordeling i forbindelse med tildeling av boliger til vanskeligstilte. Det har så langt resultert i avklaringer omkring samarbeid og rutiner rundt booppfølging, boligsosial informasjon, tømning og rengjøring av leiligheter, husleieinnfordring, boligtildeling m.m.. Boligtildelingsprosessen, vil bli gjenstand for egen lean-prosess. Lillehammer kommune har også politisk vedtatt prinsipp og strategier som vil ha betydning for samhandling i det boligsosiale arbeidet framover.

Lørenskog og Hamar har på den andre siden valgt integrerte organisatoriske løsninger. Lørenskog hadde allerede ved starten av programarbeidet et boligkontor. I foranalysen til programarbeidet ble likevel det boligsosiale arbeidet i kommunen karakterisert som fragmentert. Boligkontoret lå under bygg- og eiendomstjenesten, og hadde ansvaret for forvaltningsoppgaver for de kommunale boligene, det vil si tildeling av boligene og oppfølging av husleieinnbetaling og kontrakter. Vedtakene om tildeling av bolig lå under NAV og pleie- og omsorgstjenesten. Saksbehandling av bostøtten og saksbehandling og innstilling til søknader om startlån og tilskudd var plassert hos NAV, men under en annen avdeling enn der vedtakene om bolig ble fattet (Langsether m.fl. 2008,58).

Et nytt boligkontor er nå under etablering i Lørenskog. Formelt ble det opprettet 1. juli 2011 som en egen tjeneste. Kontoret har fått ny organisatorisk plassering i helse- og omsorgssektoren med egen boligsjef. Hvilke funksjoner og stillinger boligkontoret skal inneholde er enda ikke endelig avklart. Foreløpig har kontoret følgende stillinger: boligforvalter, en ansatt med ansvar for vedlikehold, en ansatt med ansvar for startlån, to ansatte i reduserte stillinger knyttet til oppfølging av kontrakter, husleie og fravikelser og programlederstillingen. Fra 1.januar 2012 blir i tillegg en stilling på prosjektmidler fra fylkesmannen lagt til boligkontoret. Endringene i Lørenskog har blitt framskyndet på grunn av en intern omorganiseringsprosess, der åtte tjenesteområder er blitt slått sammen og redusert til fire sektorer. På grunn av dette har organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Lørenskog kommune, slik som i Bærum, delvis vært et resultat av andre parallelle omorganiseringsprosesser. Foreløpig har boligkontoret i Lørenskog fremdeles tyngdepunktet av oppgaver knyttet til forvaltning av boliger. Oppfølging i boligen skal utredes nærmere i tiden fremover, og er også et eget mål i programplanen.

Hamar kommune har opprettet en ny boligsosial avdeling med åtte ansatte, der tre stillinger er nye. Avdelingen har fokus på analyse og sosiale sider ved det boligsosiale arbeidet. Konkret er det definert inn fem hovedområder som avdelingen skal ha ansvaret for: 1. Analyse av boligbehov/planlegging/utvikling. 2. Hjelp boligsøkere med å skaffe og beholde bolig. 3. Skaffe (bestille) boliger, 4. Oppfølging i bolig/veiledning/bovarighet. 5. Samarbeid med andre aktører på boligmarkedet. Hamar har en bestiller – utførertilnærming mellom Boligsosial avdeling og boligforvaltningen under Teknisk drift og anlegg. Boligsosial avdeling fattet vedtak om tildeling av bolig, og bestiller bolig fra boligforvaltningen (eller fra private aktører). Boligforvaltningen utfører forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens boliger. Boligsosial avdeling er underlagt resultatenheten «Levekår og helse». Figuren under viser organiseringen i Hamar kommune.



Figur 3: Hamar kommune omorganiserer de boligsosiale tjenestene fra og med høsten 2011. (Kilde: Foredrag Hamar kommune, programsamling 13. september, 2011)

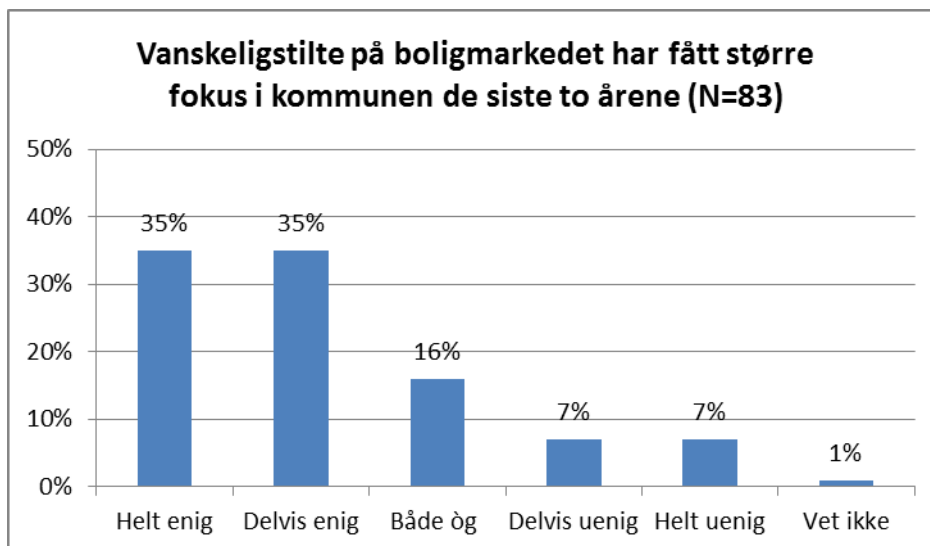
Forskning viser at organisering i selvstendige boligsosiale enheter er mest formålstjenlig for å fremme godt boligsosialt arbeid (Langsether mfl 2008:11). Men aktører knyttet til det boligsosiale arbeidet er også tilfredse med samordningen i mindre formaliserte løsninger (Langsether mfl. 2008:10). Det boligsosiale feltet er i utvikling, og det er ikke klart hva som er de beste løsningene. Den mest formålstjenlige løsningen vil i stor grad også avhenge av konteksten og behovene i hver enkelt kommune, noe erfaringene fra de første kommunene som kom inn i Boligsosialt utviklingsprogram viser. At organisering av boligsosialt arbeid må tilpasses hver enkelt kommune blir vektlagt i Boligsosialt utviklingsprogram. Utfordringer i kommunen, lokale forhold og kontekst tilsier at effektiv organisering ikke er den samme i alle kommuner, selv om noen elementer kan være universelle. Neste fase i evalueringen vil sette søkelys på det temaet.

3.7 Situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet

Datamaterialet både fra intervju med nøkkeltakere og spørreundersøkelsen blant aktører i og utenfor kommunene, viser at Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at det har skjedd endringer i kommunene med tanke på planlegging og organisering av boligsosialt arbeid, men at det så langt har skjedd mindre når det gjelder konkrete tiltak og direkte arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Noe av forklaringen henger naturlig nok sammen med at de fleste kommunene så vidt er i gang med gjennomføringsfasen av programarbeidet. I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om å ta stilling til to påstander om situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet:

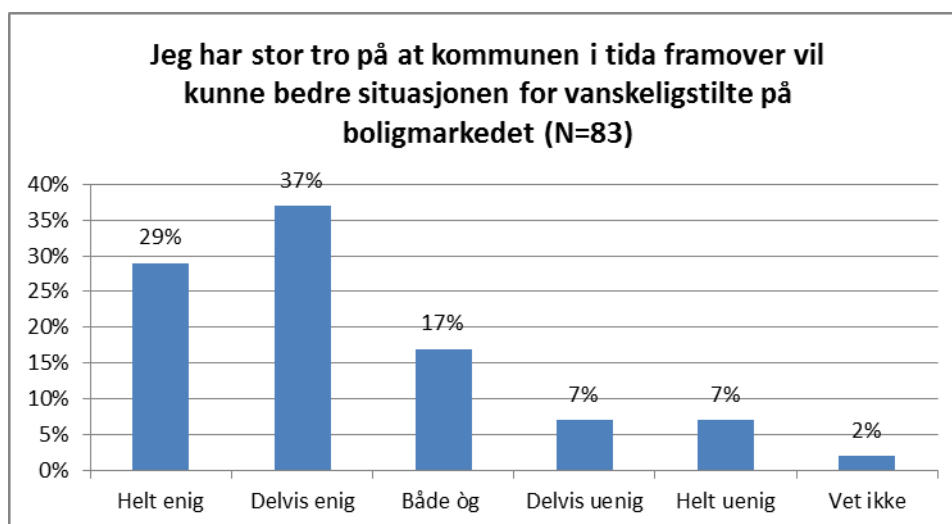
- *Vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i kommunen de siste to årene*
- *Jeg har stor tro på at kommunen i tida framover vil kunne bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet*

Figurene nedenfor viser vurderingene på de to påstandene.



Vel en tredjedel (35 %) av respondentene er helt enige i at vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i kommunen de siste to årene, og en like stor andel (35 %) er delvis enige i påstanden. I alt 70 % av respondentene er altså helt eller delvis enige i at vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i kommunen de siste to årene. Til sammen er 14 % delvis eller helt uenige i at vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i kommunen de siste to årene. Det er noe variasjon mellom kommunene, og en større andel respondenter i Hamar er helt enige i påstanden sammenlignet med de andre kommunene. Vi har ikke spurt i hvilken grad dette har sammenheng med Boligsosialt utviklingsprogram, og kan derfor ikke være sikre på hva som ligger bak vurderingene til respondentene. Men det er i alle fall grunn til å tro at Boligsosialt utviklingsprogram har medvirket til mer fokus på de som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

At kommunene i større grad enn tidligere har satt søkelys på situasjonen til vanskeligstilte på boligmarkedet er viktig, men er ingen garanti for at situasjonen blir bedre. Neste påstand er knyttet til hva man tror kommer til å skje.



I alt 29 % er helt enige i påstanden: *Jeg har stor tro på at kommunen i tiden framover vil kunne bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet*, og 37 % er delvis enige i påstanden. Det vil si at til sammen 66 % er helt eller delvis enige. Det er en noe mindre andel som er helt enige i denne

påstanden, sammenlignet med den foregående. Av respondentene er det 14 % som er delvis eller helt uenige i påstanden, og som dermed ikke har særlig tro på at situasjonen for de vanskeligstilte vil bli bedre. Det er også på dette spørsmålet en noe større andel i Hamar enn i de andre kommunene som er helt enige i påstanden.

Respondentenes vurderinger av de to påstandene sier ikke noe om den faktiske situasjonen slik den er nå, eller hvordan den kommer til å bli, men det sier noe om hvordan ulike aktører, som er viktige i det boligsosiale arbeidet, vurderer hva de tror kan skje i kommunene. Tallene antyder at noe positivt er på gang.

Kapittel 4 Husbankens rolle og kommunenes vurdering av denne

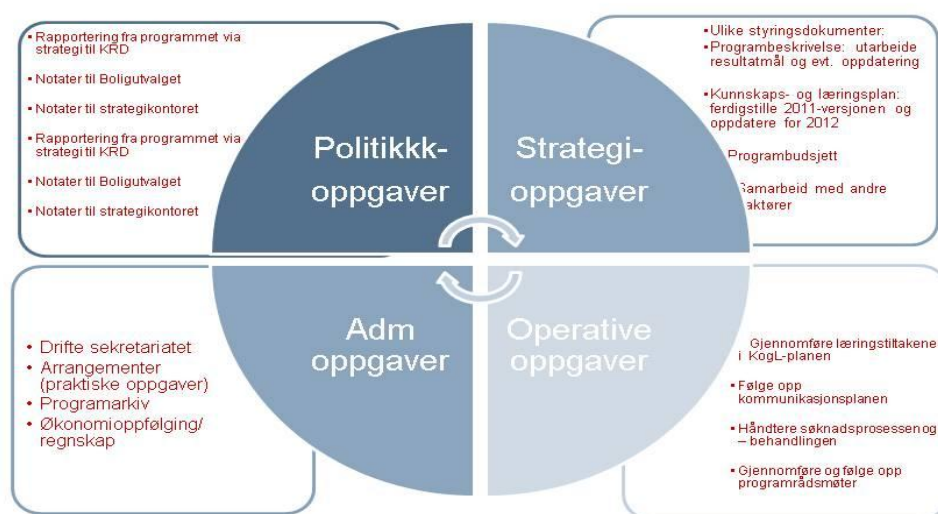
Denne delen av rapporten setter søkelys på hvordan Husbanken region øst jobber med program som metode og hvordan kommunene vurderer dette arbeidet.

4.1 Husbankens organisering og arbeidsmåter

Husbanken region øst har en programkoordinator og programkontakter for hver kommune som er med i Boligsosialt utviklingsprogram. Programkontaktene har et fylkesvis ansvar: Østfold, Hedmark, Oppland, Akershus og Oslo. Inndelingen i en kontaktperson per kommune er ny av året og har tvunget seg fram etter hvert som flere kommuner har blitt inkludert i arbeidet. Kontaktpersonene deltar på møter i kommunene etter behov, bistår i ulike prosesser som for eksempel arbeid med foranalyse eller nettverkssamlinger. Husbanken skal i løpet av 2012 ha møter med fylkesmennene i alle fylkene som er omfattet av programmet.

Opgavene i Husbanken region øst er fordelt på personnivå knyttet til områdene rapportering, notater til Husbankens strategikontor og andre, programbeskrivelsen, kunnskaps- og læringsplan, oppfølging av kommunene, koordinering og drift av programmet (I følge notat fra programkoordinator datert 19. mai, 2011). Figuren under viser hvordan regionkontoret har systematisert sitt eget arbeid i Boligsosialt utviklingsprogram.

Oppgaveoversikt 2011



Figur 4 viser Husbanken region øst sin egen oversikt over arbeidsoppgaver i boligsosialt utviklingsprogram. (Notat fra programkoordinator datert 19. mai, 2011).

Kunnskapsutvikling og læring

Riksrevisjonen kom i 2008 med sterk kritikk av Husbankens rolle knyttet til kompetanseheving og veiledning på det boligsosiale området (Riksrevisjonen 2008:10). Siden dette har Husbanken gjennomført flere tiltak knyttet til kompetanseheving, og har også ansvar for forskning og utvikling på det boligsosiale området. Læring og kompetanseheving er også en av grunnpilarene for arbeidet i Boligsosialt utviklingsprogram. Husbanken region øst benytter programtilnærming i arbeidet og legger stor vekt på kunnskapsutvikling. Det er derfor både i 2010 og 2011 utviklet kunnskaps- og

læringsplan for programmet. Læringstiltakene er ment å bidra til *“systematisk kunnskapsutvikling og læring for å endre praksis og implementere nye løsninger. Det vil være en gjensidig vekselvirkning mellom kunnskap som utvikles på ulike områder..”* (Kunnskapsplan 2011:12). Husbanken skiller mellom kunnskap om praktisk boligsosialt arbeid i kommunene, programlæring, prosjektlæring og politikkrelevant kunnskap. Kunnskapsplanen 2011 opererer konkret med tre kategorier læringstiltak: Kunnskapsgrunnlag, læringsarenaer og evaluering.

Kunnskapsgrunnlag er i planen definert som bruk av FoU, statistikk, eksempler, analyser og utredninger, bruk av rapportering blir konkretisert i tiltak knyttet til programstatistikk og videreutvikling av faktaark for hver av programkommunene. Foranalysene i kommunene har skapt et viktig grunnlag for arbeidet i kommunene og Husbanken har sammenfattet disse. I tillegg har kommunene levert halvårsrapporter og årsrapporter. Program- og aktivitetsplan og årsrapportene danner grunnlag for en samlet årsmelding for programmet.

Husbanken region øst sin rolle i programmet knytter seg blant annet til å være tilrettelegger for læringsarenaer. Eksempler på tilgjengelige læringsarenaer for kommunene er programsamlinger, programledersamlinger, studietur, deltakelse i internasjonale nettverk, kurs i prosjektledelse, Husbanken sin deltakelse på kommunale arenaer, interne faglunsjer og programarbeid, programkatalog, nettbasert informasjon og annet informasjonsmaterieell. I 2011 er det gjennomført oppstartsamling for nye kommuner, to programsamlinger og to programledersamlinger I tillegg er det organisert en studietur til Danmark. Husbanken region øst har også utviklet ulike verktøy som maler for rapportering fra programmet, verktøy knyttet til kartlegging, programlederrollen og anbefalinger om bruk av foranalysene. Slike verktøy ligger ute på nettsidene til Boligsosialt utviklingsprogram. Det blir stadig arbeidet med å videreutvikle malene.

I tillegg til Møreforskings følgeevaluering av programmet, gjennomfører Husbanken region øst også en kontinuerlig intern evaluering av programmet blant annet gjennom evalueringer av programsamlinger.

Husbanken som økonomisk bidragsyter for kommunene

Da Boligsosialt utviklingsprogram startet opp i 2009 ble det lagt fram et budsjett totalt på i underkant av 100 millioner kroner for perioden 2009-2017. Størstedelen av dette (rundt 92 millioner kroner) skulle gå til prosjektstøtte i kommunene, samt midler til kunnskapsutvikling, læring og formidling og til programdrift. Reelt har kommunene så langt fått noe mindre støtte enn budsjettet, men det blir også opplyst at det står igjen midler for 2011 som blir overført til 2012.

Tabell 1 viser tilskudd til kommunene i 2009-2010 og forventet tilskudd i 2011-2012 (totalt). Tildelingene følger ikke nødvendigvis kalenderåret og er gjort i forkant av forbruk i kommunene.

	2009	2010	Forventet 2011	Forventet 2012
Bærum	1 000 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Hamar	1 000 000	2 200 000	1 500 000	1 500 000
Lillehammer	1 000 000	800 000	1 500 000	1 500 000
Lørenskog	1 000 000	1 200 000	1 500 000	1 500 000
Moss		1 200 000	1 500 000	1 500 000
Totalt alle programkommuner	4 595 000	14 892 010	17 478 000	24 500 000

Tabellen over viser totaltallene for tilskudd fra Husbanken til programkommunene i 2009 og 2010 og forventet tilskudd i 2011 og 2012. Rundt regnet har kommunene og hver av bydelene som deltar i programmet fått tilskudd på rundt en million kroner per år. Det er likevel forskjeller mellom kommunene. For 2011 ble det bevilget 2,2 millioner kroner til programarbeidet i Hamar, 1,5 millioner kroner til Bærum, 1,2 millioner kroner til Lørenskog og 800.000 kroner til Lillehammer.⁹ Moss kommune var også av de som fikk den høyeste tildelingen for 2011 med 1,2 millioner kroner.

Det er ikke forventet at kommunene skal bidra med egenfinansiering første året i programmet. Kommunenes andel trappes imidlertid opp år for år, og kommunene skal selv bidra med på 30 prosent av programkostnadene andre året i programmet, 40 prosent tredje året og 50 prosent fjerde år. Kommunenes finansiering skal bestå av en kombinasjon av egeninnsats og direkte finansiering. Dette er ikke ytterligere konkretisert i Husbankens avtaler med kommunene. Finansiering av bolig- og tjenestetiltak som inngår i programplanene kan kommunen søke på annen måte, blant annet fra Husbankens øvrige virkemidler.

I Husbanken region øst er Boligsosialt utviklingsprogram budsjettert på administrasjonsbudsjettet i Seksjon for samarbeid og kunnskapsutvikling. Et detaljert regnskap for forbruk spesielt inn mot programmet, foreligger ikke, men programleder estimerer at om lag åtte årsverk er benyttet til programarbeidet i 2011. I tillegg kommer kostnader på rundt 150.000 kroner til programsamlinger, studietur, oppfølging av kommunene og drift av programrådet.¹⁰

Utviklingsprogrammet som premissleverandør knyttet til nasjonal politikk og praksis

Samspillet mellom kommunene og region øst i Boligsosialt utviklingsprogram skal bidra til endring av samspillet mellom styrings- og forvaltningsnivåene. Et viktig element i Boligsosialt utviklingsprogram er kunnskapsutvikling og læring. Formålet med partnerskapet mellom Husbanken og kommunene er å bedre boligsosial planlegging og arbeid i kommunene. Kommunene har imidlertid også en viktig funksjon i programmet ved å være en praksisarena og et korrektiv for Husbankens faglige arbeid og boligsosiale virkemidler. Samspillet mellom kommunene og Husbanken har også bidratt til endring av samspillet mellom de to nivåene og til endring av praksis i Husbanken. Nedenfor vil vi gi noen eksempler.

Programmet har gjennom møtet med kommunene på ulike arenaer bidratt til å skape forståelse i Husbanken for at det som blir sett på som fleksible regler for Startlån ikke alltid blir praktisert fleksibelt i kommunene. Det vil si at enkeltbrukere, som kunne hatt nytte av Startlån ikke når tak i tilbudet. Grunnen til det er blant annet dårlig tilgjengelighet i kommunene, strengere regler i kommunene enn fra Husbankens side, manglende forståelse av hvor liten risiko som er knyttet til Startlån og lite fleksibel tolkning av regelverk i enkelttilfeller. Det er satt i gang tiltak på feltet, blant annet gjennom kunnskapsoppbygging knyttet til risiko for kommunene ved Startlån og oppbygging av alternative regneark for utregning av betalingsevne for søkere til startlån. Boligsosialt utviklingsprogram alene har ikke skapt fokus på dette, eller funnet løsningene, men det har bidratt i denne sammenhengen. Det er også avdekket behov av lignende type som det enda ikke er tatt tak i. I intervjuer blir blant annet behovet for differensiering av bostøtte nevnt.

⁹ Husbanken bevilget penger høsten 2010 til arbeidet i det boligsosiale utviklingsprogrammet i 2011 for første og andre pulje. Det vil si alle kommunene vi følger opp.

¹⁰ Kilde: E-post fra programkoordinator 6. desember, 2011.

Boligsosialt utviklingsprogram har vært en av premissleverandørene knyttet til NOU 2011:15 «Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden» som kom ut i august 2011. Den oppsummerer kunnskap om sosial boligpolitikk og trekker opp linjer for denne politikken framover. NOU'en er en forløper til kommende stortingsmelding på feltet. Flere forhold indikerer at utviklingsprogrammet har vært en av premissleverandørene inn i NOU'en:

- To av utvalgets representanter sitter også i programrådet for Boligsosialt utviklingsprogram, blant annet lederen for programrådet, Kirsti Kolle Grøndahl.
- Hovedkonklusjonene i rapporten synes å være i tråd med Husbanken region øst og utviklingsprogrammet sin tilnærming til boligsosialt arbeid: «Bolig gir mer velferd», «Et boligsosialt løft i kommunene», «Boligeie for flere vanskeligstilte», «Et mer velfungerende leiemarked». Det første legger opp til at bolig blir satt ytterligere i sentrum i velferdspolitikken. Den andre at kommunene blir tildelt en viktig rolle i arbeidet – slik også boligsosialt utviklingsprogram legger opp til. Den tredje hovedkonklusjonen holder fram «eierlinja» som den beste løsningen i de fleste tilfeller.
- Suksessfaktorene NOU-en legger fram knyttet til kommunal gjennomføring (NOU 2011:15, 114-119) (samordning, forankring og eierskap, overordnet strategi for arbeidet, boligsosial kompetanse og økonomiske ressurser) synes også i stor grad å korrespondere med målområdene i Boligsosialt utviklingsprogram.
- NOU'en løfter fram Husbanken som boligsosial aktør og foreslår at «Husbanken gis mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken.» (NOU 2011:15, 19)
- Mye av kunnskapsgrunnlaget som er jobbet fram i Boligsosialt utviklingsprogram Region øst blir også referert til i NOU'en (for eksempel foranalyser og evalueringer).

Programkoordinator og programkontaktene i Husbanken region øst synes å ha arbeidet målrettet for å være en premissleverandør for arbeidet i boligutvalget, og de har også dratt med seg kommunene i politikkarbeidet blant annet gjennom å sette NOU'en på agendaen for programsamling i september 2011.

4.2 Kommunenes vurdering av Husbankens arbeid

En overordnet vurdering

En profesjonell og likeverdig partner – det er slik kommunene oppfatter Husbanken region øst. Det er spesielt disse forholdene kommunene setter pris på:

- Partnerskapet. Det at Husbanken går inn i arbeidet som likeverdig partner med kommunene blir trukket fram som svært positivt. Samtidig er Husbanken sin «blotte» tilstedeværelse i kommunene viktig, både fordi det gir ressurser til det boligsosiale arbeidet i kommunene og fordi det bidrar til å sette fokus på og gir prestisje til dette arbeidet.
- Profesjonaliteten. Kommunene opplever at Husbanken er på tilbudssiden og at de i stor grad følger opp kommunene i arbeidet.
- Kunnskapsbasert arbeid. Kravet til kunnskapsbasert arbeid i kommunene blir satt pris på i kommunene. Kommunene opplever at Husbanken er villig til å lære underveis og utvikle det boligsosiale arbeidet i samarbeid med kommunene.

Vurdering av noen enkeltelementer

Vi har også fått kommunene til å kommentere og vurdere enkeltelementene i programmet.

- Samlingene blir trukket fram som svært positive. De bidrar til å bygge kunnskap og nettverk. Samlingene har utviklet seg over tid. Gjennom evalueringsskjemaer Husbanken sender ut, får kommunene mulighet til å vurdere samlingene og tilbudene får gjennomgående positiv tilbakemelding fra deltakerne. Kommunene har blant annet meldt tilbake behov for mer tid til erfaringsoverføring mellom kommunene og Husbanken har etter hvert lagt mer vekt på dette i programsamlingene. Tilbakemeldingene på denne typen gruppearbeid er positive, likevel noe varierende.
- Verktøyene som er tilgjengelige på nettsiden (maler osv) ser ikke ut til å bli mye brukt, med unntak av malene for rapportering til Husbanken. Det ser ikke ut til at verktøyene godt nok treffer målgruppen.
- Foranalysene har medvirket til legitimitet gjennom å skape et felles kunnskapsgrunnlag i kommunene. Vi har imidlertid også hørt at dårlig utførte foranalyser kan ha uheldige virkninger, men dette er ikke normen. Det ser ikke ut til at man i 2011 har klart å kutte ned tiden det tar å gjennomføre foranalysene i de nye kommunene, og arbeidet med analysen tar mye av tiden det første året. Foranalysen i Moss er for eksempel enda ikke ferdig behandlet i kommunen (november 2011).
- Faktaarkene som blir utarbeidet av Husbanken har blitt benyttet av noen av kommunene, men har ikke hatt en like viktig rolle i kunnskapsoppbyggingen som foranalysene.

Læring i nettverk

Kommunene som får kompetansemidler gjennom Boligsosialt utviklingsprogram er forpliktet til å bidra til kunnskapsdeling om det boligsosiale arbeidet. Dette har bidratt til at flere av programkommunene har tatt imot besøk fra andre kommuner, eller har bidratt inn i programsamlinger og programledersamlinger. Kommunene drar veksler på hverandres erfaringer ved å ta direkte kontakt ved behov. Erfaringsutveksling mellom kommunene blir trukket fram som svært positivt for deltakerkommunene, selv om informantene har vanskelig for å peke mer konkret på hva dette har bidratt til i deres kommune.

Programmet har også vært viktig utgangspunkt for dannelsen av mer eller mindre formaliserte regionale nettverk mellom kommunene. Vi ser gryende nettverksdannelser, for eksempel i Innlandet mellom Hamar, Kongsvinger, Elverum, Gjøvik og Lillehammer og i Akershus mellom Asker, Bærum og Lørenskog.

Moss har arbeidet noe annerledes enn de andre kommunene, og har nærmest startet det boligsosiale utviklingsprogrammet blant annet ved å legge mye arbeid i å utvikle et samarbeid på tvers av østfoldkommunene Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden. Fylkesmannen, fylkeskommunen og Husbanken region øst er også knyttet til nettverket. Mandatet for nettverket er forholdsvis omfattende:

- Kompetanseoverføring mellom og i kommunene.
- Initiere felles arrangementer og prosjekter.
- Være et rådgivende organ i boligsosiale spørsmål for sine kommuner.

- Kommunene samarbeider om å gi kunnskap og faglige innspill til sentral politikk og statlige ordninger.
- Representere kommunal kompetanse og faglig påvirkning overfor sentral politikk og statlige ordninger.
- Profilere boligsosialt arbeid som en viktig del av kommunen som samfunnsutvikler.
- Etablere kontakter og medvirke i andre nettverk hvor boligsosialt arbeid er en viktig del.

Nettverket skal møte minst en gang hvert kvartal og har hatt flere møter i 2011. Dette har bidratt til kunnskapsoverføring mellom programkommunene i Østfold. Østfoldnettverket jobber også for å innlede et samarbeid med Folkehelse i Østfold for å synliggjøre sammenhengen mellom bolig, boligpolitikk, boligsosialt arbeid og folkehelse og med felles søknad til Arbeids- og velferdsdirektoratet om forprosjektmidler.

Det er også mange andre eksempler på kunnskapsdeling og samarbeid mellom kommunene i utviklingsprogrammet. Vi vil nevne to eksempler. Bærum har i 2011 arbeidet med delprosjektet BO-FRI, som er boligsosialt arbeid i samarbeid med frivillige. Ett av målene er å finne en arbeidsmodell som motiverer ansatte til samarbeid med frivillige. En håndbok skal utarbeides og gjøres tilgjengelig for andre kommuner. Prosjektet er finansiert av Helsedirektoratet.

Et annet eksempel er knyttet til kartleggingsverktøy. En gjennomgående problemstilling i kommunene har vært å få oversikt over behov for og tilbud av boliger – som kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet. Så langt har ikke et tilfredsstillende kartleggingsverktøy vært tilgjengelig. Gjennom nettverkene og programsamlingene er arbeid utført i kommunene blitt gjort tilgjengelig for andre. Blant annet er Lillehammer i ferd med å utvikle et lokalt tilpasset kartleggings skjema, basert på et kartleggingsverktøy som er utviklet i Kongsvinger kommune, mens Østfoldkommunene planlegger å se nærmere på kartleggingen gjort i bydelene i Oslo.

Så langt ser det ut til at nettverkene har hatt størst betydning for programlederne, mens kommunene ikke har knyttet tilsvarende bånd lenger nede i organisasjonen. Nettverkene er likevel i endring. Mens behovet i startfasen var støtte til selve programarbeidet, er behovet senere i programmet å samarbeide med kommuner i geografisk nærhet og/eller med kommuner som har tilsvarende utfordringer. Erfaringer fra programarbeidet i de ulike kommunene gjøres tilgjengelig også for kommuner som ikke er med i programmet.

Endrede holdninger og kunnskap

Det boligsosiale utviklingsprogrammet har økt kunnskap og endret holdninger til det boligsosiale arbeidet i kommunene. Spesielt gjelder dette bredden i problemstillingene. Noe sitatene fra et par informanter viser:

Det har jeg absolutt fått. Det har åpnet mange øyne på meg – problemer som jeg ikke visste fantes. Og vi snakker om det (det boligsosiale arbeidet) nå, ikke bare i budsjetttrunder. Så det er veldig nyttig for meg også knyttet til.

Jo, jeg har nok endret tanker om hva det er (boligsosialt arbeid) og hvordan jobbe med det. Det har gitt oss ny kunnskap, ikke minst om at boligsosialt arbeid er sammensatt, og gjelder mange aktører og områder. Men hos oss er det å skaffe bolig den største og første kneika.

Sitatene er fra personer som har vært sentrale i det boligsosiale arbeidet. Tallene fra spørreundersøkelsen viser at dette ikke bare gjelder dem som har vært mest involvert i programmet.

Som nevnt tidligere er 70 prosent av informantene i våre fem kommuner helt eller delvis enige i at vanskeligstilte på boligmarkedet har fått større fokus i deres kommune de siste to årene. Rundt 80 prosent av de som kjenner til Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene mener programmet har tilført viktig kunnskap og gitt kommunen bedre oversikt over boligsosialt arbeid.

Suksessfaktorer så langt

Nøkkelaktører i kommunene ble spurt hva som har vært suksessfaktorer i arbeidet. Svarene varierer. Det tyder på at kommunene er forskjellige og at ulike faktorer har hatt betydning i arbeidet. Vi velger derfor å legge dette fram i flere punkter og dele framstillingen i faktorer som har med programmet å gjøre og faktorer som har med interne forhold i kommunene å gjøre.

Program:

- Kunnskapsbasert arbeid: At det i programmet er krav til kartlegging og refleksjon før tiltak. Konkret blir også noen enkeltelementer nevnt.
 - o Foranalysene
 - o Programsamlinger
 - o At man må søke på programmet
 - o Program som metode blir også nevnt
- Husbankens midler, kompetanse og deltakelse har bidratt til fokus på feltet. En formulerer det slik: «Husbanken har virket som et lim i arbeidet.»
- Nettverksbygging: Nettverkene mellom kommunene har styrket samarbeid på tvers
- Husbankens virkemidler: Arbeid med bostøtte og startlån blir nevnt, men også spørsmålet om hvem som skal levere ressurser til oppfølging.
- Kommunenes interne organisering av programmet har hatt betydning. Organisatorisk plassering av programleder blir nevnt som en faktor.

Kommunene:

- Forankring i kommunene, både administrativt, politisk og ute i tjenestene blir trukket fram av flere som en viktig suksessfaktor.
- Det er skapt fokus og politisk engasjement rundt boligsosialt arbeid i kommunene, og dette har vært viktig for arbeidet. Husbankens deltakelse har vært avgjørende for å få dette til.
- Ellers blir nye stillinger i kommunen nevnt som en suksessfaktor.

Utfordringer framover

Informantene i kommunene ble spurt om hvilke utfordringer de ser framover. Også her spriker svarene. Svarene gir dermed et bilde av svakheter i programarbeidet eller programkommunene som vil gjelde alle kommunene.

Programnivå

- En informant spør om programmet etter hvert blir for stort til at Husbanken ikke klarer å håndtere det, men understreker at det går bra så langt.
- En informant mener at revisjon av en del av virkemidlene for eksempel bostøtten og investeringstilskuddet er avgjørende.
- Videreutvikle nettverk mellom kommunene blir nevnt av en informant.
- Å utvikle likeverdigheten og partnerskapet mellom kommunene og Husbanken, blir også trukket fram.

- To informanter ser det som en utfordring å holde trykket på det boligsosiale arbeidet oppe.

Kommunene ser også ut til å ha ulike utfordringer. Disse faktorene blir nevnt:

- Boligmassen: Rydde opp i kontrakter med beboere, boligkjøp og salg, sirkulasjon av beboere i boliger, spredte boliger, bostedsløse.
- Grensesnittene mellom hva som er innenfor og utenfor det boligsosiale arbeidet i kommunen.
- Kulturen i kommunen.
- Få overført mest mulig av programarbeidet ut i linje og inn i driften.
- Forankring hos nye politikere og administrativt ansatte.
- Innarbeide programmet og aktiviteter i kommunebudsjettet.
- Markedsføring av Boligsosialt utviklingsprogram i egen kommune.
- Konkrete handlinger og varige endringer. Treffe med tiltakene.
- Holde trykket i kommunene både i programorganisasjon og videre nedover i kommuneorganisasjonen.

Kapittel 5 Oppsummering

Det boligsosiale utviklingsprogrammet i Husbanken region øst omfatter nå 14 kommuner, der Oslo er representert med fire bydeler. Kommunene og bydelene har grovt sagt fått en million kroner hver i tilskudd per år. I tillegg har programleder anslått at Region øst bruker ca. åtte årsverk til fagutvikling og støtte i 2011.

5.1 Status i kommunene - oppsummering

- Programmet er godt forankret på ledernivå i kommunen, både politisk og administrativt.
- Programplanen er godt politisk forankret i kommunene som er med i Boligsosialt utviklingsprogram. Det bør i seg selv gi programmet en viss status i kommunen. I tillegg er tiltak i planen i stor grad tatt inn i sentrale plandokumenter i kommunene, både i arealdel og samfunnsdel av kommuneplanen. I noen kommuner er tiltak og aktiviteter i programplanen koblet til økonomiplanen, mens andre kommuner nettopp har startet arbeidet med å få elementer fra programplanen innlemmet i økonomiplan.
- Deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram gir det boligsosiale arbeidet status – som eksempel kan nevnes at Husbanken vil møte ledelsen i kommunen, og det blir oppfattet som svært formålstjenlig, sett fra programlederne sin side.
- Samtlige kommuner, som er omfattet av evalueringen, har strevd med å finne ut av hvilke deler av det boligsosiale arbeidet og andre kommunale oppgaver som er relevante å trekke inn i arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram. Hovedinntrykket fra evalueringen høsten 2011 er at mesteparten av det boligsosiale arbeidet kan knyttes til programmet på en eller annen måte.
- Det tverrfaglige samarbeidet på det boligsosiale feltet er bedret og dette har lagt et godt grunnlag for det boligsosiale arbeidet framover.
- Hvordan arbeidet er organisert varierer fra kommune til kommune. Programlederne i kommunene, som har vært med fra starten av programmet, erfarer at kommunen langt på vei har funnet en formålstjenlig organisering av det boligsosiale arbeidet. Hvordan organiseringen fungerer på sikt, må vi komme tilbake til i neste fase av evalueringen.
- Ved å opprette egne avdelinger eller kontor for det boligsosiale arbeidet får man framhevet det boligsosiale arbeidet, og tydeliggjort at det er tverrfaglig arbeid som krever samordning og koordinering. Faren kan være at kontoret eller avdelingen etter hvert kan oppfattes å være ansvarlig for det boligsosiale arbeidet på en måte som gjør at andre avdelinger/kontor/enheter tar mindre ansvar når det gjelder sine spesifikke oppgaver i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Oppretting av egne avdelinger eller kontor for boligsosialt arbeid fører uansett til samordningsbehov med andre avdelinger som er sentrale i det boligsosiale arbeidet.
- Utadrettet arbeid mot eksterne aktører fra privat sektor, frivillige organisasjoner, brukergrupper, har ikke vært fremtredende i kommunene så langt. Programarbeidet har hovedsakelig vært konsentrert om forankring internt i kommunen. Det må nevnes at eksterne aktører, inkludert brukergrupper, ble trukket inn i foranalysen og noen kommuner har samarbeidsavtaler med private foretak og frivillige organisasjoner. Men hovedbildet er at utadrettet virksomhet og samarbeid med eksterne aktører skal vektlegges i gjennomføringsfasen, og at det ikke har vært sentralt i planfasen knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram.
- Selv om forankring internt og særlig i ledelsen i kommunen, er viktig for å kunne skape gode vilkår for satsingen på boligsosialt arbeid, mener noen av programlederne at man kanskje burde gjort mer for å forankre prosessen breiere i en tidligere fase av programmet. At man ikke trekker

inn de ulike relevante kommunale tjenestene og saksbehandlerne før i gjennomføringsfasen, kan føre til at involvering av sentrale aktører og iverksetting av konkrete tiltak og prosjekter kan bli vanskeligere. Men kommunene er knapt i gang med gjennomføringsfasen, så det gjenstår se.

- Det ser ut til å være utfordrende å mobilisere NAV i det boligsosiale arbeidet. Evalueringer av andre program/prosjekt, der NAV bør være en sentral samarbeidspart, viser samme tendens (Bergem, Ouff, Aarflot og Hanche-Dalseth 2009). En forklaring kan selvsagt være at Boligsosialt utviklingsprogram startet i en periode da NAV fremdeles var i innkjøringsfasen med ny organisering av egen virksomhet.
- Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunen har fått bedre oversikt over boligsosiale utfordringer og til endrede holdninger til boligsosialt arbeid. Kommunen har også fått tilført viktig kunnskap og programmet har bidratt til å bedre organisering og planlegging av boligsosialt arbeid. Det er elementer som er viktige, men ikke tilstrekkelige, for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Evalueringen høsten 2011 viser at aktører i og utenfor kommunen er usikre på hva Boligsosialt utviklingsprogram har ført til når det gjelder arbeid direkte overfor brukere, for eksempel med tanke på booppfølging, bedre boforhold og det å skaffe boliger. Å skaffe boliger og bedre booppfølging er noe av det som til syvende og sist må til for at situasjonen skal bli bedre, og det er tiltak som er sentrale i kommunenes planer for programarbeidet fremover.
- Kommunene har så langt lagt vekt på forankring i kommunen og på å etablere en organisering i kommunen som kan medvirke til at det boligsosiale arbeidet blir samordnet og koordinert. Delprosjekter og konkrete tiltak har noen kommuner kommet i gang med, mens andre er i startfasen. Evalueringen kan derfor ikke i denne omgangen si noe inngående om hvordan delprosjekter/tiltak har fungert og hvilke erfaringer kommunene har.
- Planlagte sosiale boligprosjekter i kommunene har i budsjettprosessen for 2012 i noen grad blitt skjøvet ut i tid. Delvis har det skjedd i påvente av bedre oversikt over behov, men også på grunn av manglende kapasitet og ressurser. Moss og delvis Bærum ser ut til å være et unntak, der større sosiale boligprosjekter både er gjennomført og underveis. Det er uklart i hvilken grad boligprosjektene er direkte resultat av Boligsosialt utviklingsprogram.
- Ett av målene med Boligsosialt utviklingsprogram er økt bruk av Husbankens virkemidler, og en mer helhetlig og samordnet bruk av virkemidlene. De fem kommunene økt bruk av startlån i perioden 2008 til 2010, men dette gjelder også kommuner utenfor programmet. Informanter i kommunene mener at økningen er en direkte konsekvens av deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram. Kommunene tar sikte på en mer offensiv praksis når det gjelder bruk av Husbankens virkemidler, ikke minst som følge av at de i større grad vil prøve å se de ulike virkemidlene i sammenheng, og dermed kunne oppnå en mer effektiv bruk av midlene.
- Boligsosialt utviklingsprogram skal bidra til å bedre situasjonen til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ut i fra at programmet for alvor kom i gang i 2010, kan det ikke forventes at en i denne fasen av evalueringen kan vise til om og i hvilken grad situasjonen er bedre. Men evalueringen viser i alle fall at det er blitt større fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet, og at aktører i og utenfor kommuneorganisasjonen har stor tro på at kommunen i tida framover vil kunne bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

5.2 Program som metode – oppsummering

- Arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst er svært systematisk, og planer og systemer blir i stor grad fulgt opp. Stikkord som kan karakterisere arbeidet er fleksibilitet, likeverdighet og kunnskapsbasert. Husbanken er fleksibel i den forstand at de er villige til selv å lære gjennom programmet og endre praksis ut fra de tilbakemeldingene de får. De samarbeider med kommunene som likeverdige partnere og skaper på denne måten tillit mellom ulike nivåer i forvaltningen.
- Kunnskapsbyggingen i programmet skaper et godt utgangspunkt for kommunene i det boligsosiale arbeidet, og bidrar til å gi det boligsosiale arbeidet legitimitet. Programmet løfter også fram kunnskap av betydning for overordnet politikk og praksis.
- Når det gjelder tilpasning til hver kommune, er det fremdeles utfordringer. Kommunene er forskjellige og har kommet ulikt i det boligsosiale arbeidet. Det gjør at tilbudene på samlinger ikke er like godt tilpasset alle kommunene. Generelt mener kommunene at de blir møtt som likeverdige partnere, men noen nevner også at de opplever manglende forståelse for noen av utfordringene de møter i sitt arbeid i sin kommune.
- Noen av verktøyene Region øst utvikler ser ikke ut til å passe til behovene og virkeligheten i kommunene. Mye tyder på at Husbanken sitt arbeid på dette området ikke treffer målgruppen. Ett eksempel på et behov som ikke er tilfredsstillt er kartleggingsverktøy for å få oversikt over de boligsosiale utfordringene i kommunene. Samtidig viser arbeidet nettopp med kartleggingsverktøyet at nettverkene og samhandlingen fungerer. Husbanken region øst støtter et prosjekt i Oslo kommune der målet er å opprette et nytt dataprogram som skal kunne løse utfordringene knyttet til kartlegging. Også andre kommuner, som Kongsvinger, har utviklet sitt kartleggingsverktøy og deler dette med andre kommuner.

Vedlegg: Intervjuguide dybdeintervju

Bakgrunnsinformasjon

1. Kor stort er tilskottet frå Husbanken til kommunen til arbeid med Boligsosialt utviklingsprogram (i 2011 og totalt)?
2. Kor mykje midlar og ressursar har kommunen sjølv sett av til arbeidet?
3. Kor stort er budsjettet til kommunens arbeid med Boligsosialt utviklingsprogram (midlar frå Husbanken og kommunen samla)?

Kommunens arbeid og status hausten 2011

1. Fungerer organiseringa og ansvarsfordelinga knytt til Boligsosialt utviklingsprogram føremålstenleg? Styringsgruppe, prosjektgruppe, prosjekt/programleiing. Kvifor/kvifor ikkje?
2. Er det eventuelt gjort endringar i organisering/ansvarsfordeling i kommunens arbeid med programmet? Eventuelt kva endringar og kvifor?
3. I kva grad femner arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram det som skjer av bustadsosialt arbeid i kommunen? Kva område/arbeidsfelt er innlemma i programmet, kvifor og på kva måte? Kvifor ikkje?
4. Kva fase i programmet vil du seie at din kommune er inne i no?
5. Kven er involverte i gjennomføringa av programplanen/aktivitetsplanen og kvifor?
6. Kva status vil du seie at programplanen har i det bustadsosiale arbeidet i kommunen? Styrande, retningsgjevande?
7. På kva måtar vert aktivitetane/aktivitetsplanen i programplanen følgt opp? (Vise til kvar kommune sine aktivitetsplanar/tiltak, finst i programplanen)
8. Korleis er tiltak/aktivitetar i programmet inkludert i planverket i kommunen? (Arealplan, økonomiplan, budsjett m.m.). I kva grad og korleis har arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram påverka dette?
9. På kva måtar er den administrative leiinga involvert i arbeidet?
10. På kva måtar vert politikarane i kommunen informert om det som skjer i programmet?
11. Kva er eventuelt utfordringane med å mobilisere den politiske leiinga?
12. På kva måtar er Boligsosialt utviklingsprogram ein del av styringssystemet i kommunen (målkart, leiaravtalar osv)?
13. Kva vil du seie at arbeidet i programmet har ført til så langt? På område som t.d.:
 - Samarbeid internt i kommunen - Korleis?
 - Samarbeid med frivillige organisasjonar – Korleis?
 - Samarbeid med private aktørar – Korleis?
 - Brukarmedverknad – Korleis?
 - Fleire bustader/meir eigna bustader (kjøp, bygging) - Kva omfang, type, korleis?
 - Meir målretta prioritering av aktivitetar og tiltak – Kva prioriteringar er gjort og kvifor?
 - Meir målretta prioritering av målgruppe/grupper - Kva prioriteringar er gjort og kvifor?
 - Oppfølging av brukarar – Korleis?
 - Auka bruk av bustadsosiale verkemidlar – Kva verkemidlar? Korleis vert dei brukte? Resultat?
 - Medverka til å løyse ut andre midlar? Eventuelt kva midlar (kommunale/eksterne), og kvifor?
 - Konkrete tiltak som er sette i gang (be om å få ei oversikt over dei)

14. Kva vilkår vil du seie at det bustadsosiale arbeidet har i din kommune?
- Kva faktorar er det som påverkar arbeidet i positiv lei? (Økonomi, kompetanse, samarbeid internt i kommunen, politisk engasjement, samarbeid med frivillig og privat sektor, samarbeidet med Husbanken/deltaking i Boligsosialt utviklingsprogram, andre faktorar)
 - Kva er eventuelle hindringar for gjennomføring av planlagde aktivitetar/tiltak på det bustadsosiale området? (Økonomi, kompetanse, bustader, samarbeid internt i kommunen, samarbeid med frivillig og privat sektor, svakt politisk engasjement, andre faktorar)
15. Det har vore kommuneval i haust. På kva måte trur du det vil påverke samarbeid med politikarar og vilkåra for det bustadsosiale arbeidet?

Program som metode

1. Korleis påverkar partnerskapen med Husbanken det bustadsosiale arbeidet i kommunen?
 - Likeverdige partar?
 - Forpliktande partnerskap? Er det eventuelt bra – kvifor/kvifor ikkje?
 - Framdrift
 - I kva grad kan kommunen gjere eigne prioriteringar?
2. Vurdering av Husbanken sine bidrag i programmet
 - Programsamlingar – nettverk mellom kommunane
 - Oppfølging av kommunen direkte
 - Notat, malar andre dokument i programmet
 - Foranalyse, faktaark
3. Har kommunen brukt Husbanken sine 'verktøy'? Kva verktøy? Kva er erfaringane?
4. Korleis fungerer rollefordelinga i partnerskapen (Husbanken-kommunane) og i nettverket av kommunar?
5. Kva har din kommune/du lært av det som vert gjort i andre kommunar?
6. I kva grad og på kva område har andre kommunar i programmet lært av det som vert gjort i din kommune, slik du oppfattar det?
7. Har du fått nye tankar om/endra haldning til bustadsosialt arbeid? Kva bustadsosialt arbeid er? Korleis ein kan arbeide på det feltet?
8. Arbeider kommunen annleis med bustadsosialt arbeid samanlikna med tidlegare? Eventuelt korleis?
9. I hvilken grad ga foranalysen bistand til å velge tiltak? Og erfarte man at en ekstern analyse ga innspill man selv ikke hadde tenkt på?
10. Kva er suksessfaktorar i programmet?
 - Husbankens bidrag – korleis?
 - Ressursar i kommunen (kompetanse, økonomi, forarbeid/foranalyse)
 - Nettverket av kommunar – Korleis?
11. Kva er utfordringane i programmet? Kva bør leggast vekt på framover?
 - I eigen kommune
 - I nettverket av kommunar
 - I partnerskapen med Husbanken
 - I sjølve programtilnærminga

Referanser

- Amdam, (1997): *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Møreforskning/Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Argyris, C. og Schön, D. (1978): *Organizational Learning*. Reading Mass: Addison-Wesley
- Bergem, R., Ouff, S.M., Aarflot, U. og Hanche-Dalseth, M. (2009): *Partnerskap for folkehelse og helse i plan*. Undervegsrapport. Arbeidsrapport nr. 234, Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda
- Granovetter, M. (1973): *The Strength og Weak Ties*, I "American Journal of Sociology nr. 78 s. 1360-1389"
- Hanche-Dalseth, M., Yttredal E.R., Bergem, R. og Ouff S.M. (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010*. Rapport nr 11, Møreforskning/Høgskulen i Volda.
- Huemer, L. (1998): *Trust in Business Relations: Economic Logic or Social Interaction?* Umeå: Borèa Bokförlag
- Husbanken Region øst: *Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010*.
- Husbanken Region øst: *Kunnskaps- og læringsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2011*.
- Husbanken Region øst 22.12.2010: *Programbeskrivelse 2011-2017. Boligsosialt utviklingsprogram*.
- Husbanken 28.10.2011: *Boligsosialt utviklingsprogram – Husbanken Region øst. Rapportering på hovedfunnene i kommunenes halvårsrapporter med resultatoppfølging for målene i programmet*.
- Kramer, R.M og Tyler T, R. (1996): *Trust in organizations*. Frontiers of Theory and Research
- Langsether, Å., Sørvoll, J. og Hansen, T. (2008): *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Rapport 18/08, NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- NOU 2011:15: *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy* Thousands Oaks: Sage Publications
- Riksrevisjonen (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr. 3:8 (2007-2008)
- Sandlie, H.C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. og Hansen, T (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. Rapport 5/11, NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Sørvoll, Jardar (2011) *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Vedlegg 2 i NOU 2011:15. Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.
- Uzzi, B. (2001): *Social Structure and Competitions in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness*, I Granovetter, Mark og Richard Swedberg (2001): *The Sociology og Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press