

Else Ragni Yttredal, Susanne Moen Ouff og  
Marte Hanche-Olsen

Rapport nr. 35

**Kunsten å ha to fugler i hånden  
samtidig**

Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram  
Sluttrapport



<b>Tittel</b>	Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport
<b>Forfatterer</b>	Else Ragni Yttredal, Susanne Moen Ouff og Marte Hanche-Olsen
<b>Prosjektleder</b>	Else Ragni Yttredal
<b>Rapport nr.</b>	35/2013
<b>Sider</b>	81
<b>Prosjektnummer</b>	17112
<b>Prosjekttittel</b>	Følgerevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
<b>Oppdragsgiver</b>	Husbanken region øst
<b>Ansvarlig utgiver</b>	Møreforskning Volda
<b>ISBN</b>	978-82-7692-324-7
<b>ISSN</b>	1891-5981
<b>Distribusjon</b>	Åpen <a href="http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=1009">http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=1009</a> <a href="http://www.hivolda.no/fou">http://www.hivolda.no/fou</a>
<b>Nøkkelord</b>	Boligsosial, organisering, samhandling, samordning, velferd, bolig, offentlig organisering, forvaltning, kommuneorganisasjon

Sluttrapport fra evalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst (2009-2012). I tråd med føringene i programmet har kommunene i stor grad oppnådd forbedringer på et overordnet og strategisk nivå; bedret forankring, mobilisering og organisering av og kunnskap om boligsosialt arbeid. Programmet har fremdeles i liten grad nådd den overordnede målsetningen om å skaffe egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette kan forklares med at «ting tar tid». Møreforskning mener likevel at konkrete resultater av denne typen prosessarbeid kan framskyndes ved at man jobber langsiktig og strategisk - samtidig som man arbeider for kortsiktige gevinster. For å lykkes både på kort og lang sikt, er det viktig å kunne kunsten å ha to fugler i hånden samtidig...

© Forfattarar/Møreforskning Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.



## Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>7</b>
<b>ENGLISH SUMMARY .....</b>	<b>8</b>
<b>SAMMENDRAG, VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>9</b>
BAKGRUNN.....	9
STATUS I KOMMUNENE .....	9
EN VURDERING AV PROGRAM SOM METODE – ELLER OM KUNSTEN Å HA TO FUGLER I HÅNDEN SAMTIDIG.....	10
NOEN ANBEFALINGER .....	15
<b>INNLEDNING .....</b>	<b>17</b>
<b>DATAINNSAMLING OG METODE .....</b>	<b>19</b>
<b>BOLIGSOSIALT UTVIKLINGSPROGRAM HUSBANKEN REGION ØST .....</b>	<b>23</b>
BAKGRUNN.....	23
INNHold I PROGRAMMET .....	23
ØKONOMI .....	25
ORGANISERING .....	26
MÅLSETNINGENE I PROGRAMMET .....	26
<b>KOMMUNENE – RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN .....</b>	<b>28</b>
STØRRE FOKUS OG HØYERE FORVENTNINGER .....	28
SAMARBEIDET INTERNT I KOMMUNEN ER BEDRET .....	29
KUNNSKAP OG KUNNSKAPSDDELING .....	30
STØRST FORBEDRINGER PÅ STRATEGISK NIVÅ .....	31
BOLIG FREMDELES DEN STØRSTE UTFORDRINGEN.....	33
SAMMENDRAG.....	35
<b>KOMMUNENE – DYBDEUNDERSØKELSEN.....</b>	<b>37</b>
HAMAR KOMMUNE – MED FOKUS PÅ NY BOLIGSOSIAL AVDELING.....	37
LILLEHAMMER KOMMUNE – MED VEKT PÅ FELLE VIRKELIGHETSBILDE.....	42
LØRENSKOG KOMMUNE – SAMLOKALISERING MED TYDELIG DELTE TJENESTEOMRÅDER .....	44
BÆRUM KOMMUNE – BOLIGSOSIAL UTVIKLING ETTER RYDDESJAUMETODEN .....	48
MOSS KOMMUNE - REGIONAL SATSING PÅ BOLIGSOSIALT ARBEID .....	51
KOMMUNENE SETT I SAMMENHENG .....	54
<b>RESULTATER PÅ PROGRAMNIVÅ OG NOEN KOMMENTARER .....</b>	<b>63</b>
«PROGRAM SOM METODE».....	63
FRA PROGRAM SOM METODE TIL RESULTATER.....	64
NOEN KORTE KOMMENTARER OG EN LANG.....	75
<b>REFERANSER .....</b>	<b>80</b>



## Forord

Denne sluttrapporten er den tredje i rekken av rapporter knyttet til Møreforskning Volda sin følgeevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst (Tidligere rapporter: Bergem, Yttredal, & Hanche-Olsen, 2012; Hanche-Dalseth, Yttredal, Bergem, & Ouff, 2010). I tillegg er det gitt ut to refleksjonsnotater (Bergem, Hanche-Dalseth, & Ouff, 2010; Yttredal, Ouff, & Hanche-Dalseth, 2011). 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. Delrapporten i 2011 så i tillegg mer konkret på hva som var oppnådd i kommunene så langt. Denne sluttrapporten har et enda et større fokus på tiltak og resultater, men også på arbeidsmetodikk i Husbanken og kommunene for å kunne bidra til læring i senere arbeid.

Til slutt i forordet vil vi gjerne takke: Vi vil takke Husbanken region øst og kommunene for godt samarbeid. Vi vil takke informantene for at de har tatt seg tid til å bidra, og vi vil takke Gunnvor Karita Bakke i Møreforskning for velvillig hjelp i arbeidet med å bearbeide bakgrunns materialet.

Volda, 10. januar, 2013

Else Ragni Yttredal, prosjektleder  
Susanne Moen Ouff  
Marte Hanche-Olsen

## English summary

To improve the Norwegian State Housing Bank's (NSHB's) 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. The program is budgeted to around 100 million NOK during the period and so far 14 communes are involved in the program.

This report is the third of three process oriented reports from the evaluation of the program. Previous reports are published in 2010 and early 2012 ([Bergem et al., 2012](#); [Hanche-Dalseth et al., 2010](#)). Møreforskning has closely followed the progress within five of the 14 communes involved in the program and data collection consists of a survey and in depth interviews in the five communes in three consecutive years. The report focuses on: 1. Status of the programme work in progress within the communes. 2. Evaluation of the program method.

### Status within the communes

- The communes have to a large extent, during the programme period, focused on surveying present status, mobilising actors within the organisation, planning activities and organising their social housing efforts.
- The communes have succeeded in building knowledge and mobilising support for social housing efforts both with the administrative and the political leadership in their organisations.
- A new administrative unit for social housing issues has been established in two of the communes evaluated and is under way in the third. Two communes have chosen to focus on improving coordination of social housing efforts within and between existing administrative units.
- Cooperation between administrative units and between administrative units and the politicians within the communes has been improved through the program.
- Issues concerning social housing have been integrated into commune planning.
- So far, the communes have to a lesser extent been able to implement social housing projects and measures directly concerning the people in need of social housing.
- However increased budgeting for social housing next year seems to be a result of the programme in some of the communes.

### An evaluation of the program method

- Building knowledge has been an important element of the program, and the program has contributed to increased knowledge about social housing especially within the communes and within the NSHB.
- Intermediate objectives of the program have been connected to strategic and organisational improvements in the communes. These goals have to a large extent been reached.
- The overarching objective of the programme is to help disadvantaged in the housing market to better housing. This objective has so far only to a limited extent been achieved.
- This gap in the effect chain can be explained by the fact that structural change takes time. However the report argues that a simultaneous focus on strategic and operational efforts would have improved the goal achievement for the programme.



## Sammendrag, vurderinger og anbefalinger

### Bakgrunn

Utgangspunktet for Boligsosialt utviklingsprogram region øst er at samhandlingen mellom det statlige og det kommunale nivået ikke har fungert optimalt i det boligsosiale arbeidet. Samtidig har det blitt sådd tvil om hvor formålstjenlig enkeltstående prosjekter er for å skape bedre vilkår for vanskeligstilte på boligmarkedet (Hansen, Gautun, Langsether, & Sandlie, 2007). For å svare på disse utfordringene har Husbanken region øst valgt å benytte en (program)tilnærming i sitt arbeid overfor kommunen med vekt på helhetlig tenkning og læring for å oppnå varige virkninger.

Etter en opptrapping fra programstart i 2009, er i alt 14 kommuner (Oslo kommune representert ved fire bydeler) med i programmet i 2011. Programmet avsluttes i 2017 og har et budsjett for hele perioden på rundt 100 millioner kroner. Hver kommune og bydel har grovt sett 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 per år på satsingen i 2011 og 2012.

Møreforskning har evaluert Boligsosialt utviklingsprogram på oppdrag for Husbanken region øst i perioden 2009-2012. Sluttrapporten kommer dermed før programmet er avsluttet. De første programkommunene som vi har fulgt tett i evalueringen, har søkt om videre tilknytning til programmet selv om perioden som deltakere i programmet går mot slutten. Sluttrapporten har fokus på to hovedtemaer: 1. Status i kommunenes arbeid med å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. 2. Evaluering av program 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 som utgangspunkt for diskusjon. Første delrapport fra følgeevalueringen ble publisert i desember 2010 (Hanche-Dalseth et al., 2010). Den andre delrapporten kom i januar 2012 (Bergem et al., 2012).

Sluttrapporten er først og fremst basert på datamateriale fra 2012. Det har vært gjennomført spørreundersøkelse og intervju blant et utvalg aktører i kommunene Bærum, Hamar, Lillehammer og Lørenskog som har vært med i programmet fra starten, og Moss kommune som kom med i 2010. Datainnsamling fra tidligere år er imidlertid også en del av bakgrunnsgrunnlaget og inkludert i rapporten. I tillegg til spørreundersøkelse og intervjuer inngår deltakelse i programsamlinger og studier av dokumenter som programplaner, årsrapporter, tiltaks- og aktivitetsplaner og lignende i datagrunnlaget.

### Status i kommunene

Kommunene har valgt svært forskjellig tilnærming til programarbeidet og har funnet svært forskjellige løsninger på sine utfordringer. Både spørreundersøkelsen og dybdestudien i casekommunene viser at det boligsosiale utviklingsprogrammet først og fremst har bidratt til forbedringer på et overordnet og strategisk nivå. Programmet har økt mobiliseringen rundt boligsosiale utfordringer i kommunene. Boligsosiale problemstillinger har fått økt fokus og det ser ut til å være økt vilje til å prioritere boligsosiale tiltak både blant politikere og i administrasjonen i kommunene.

Undersøkelsen viser også at samarbeidet internt i kommunene er bedret gjennom programarbeidet. Dette har skjedd både gjennom endret boligsosial organisering (Hamar, Lørenskog og planlagt i Moss) eller gjennom bedret samarbeid innenfor eksisterende organisasjon (Bærum og Hamar). Samarbeidet

mellom administrasjonen og politikere er også forbedret, men i noe mindre grad. Samordningen med aktører utenfor kommunene er i ferd med å forbedres, mens brukerne har vært involvert i programarbeidet bare i enkelte tilfeller.

Programmet har bidratt til forbedringer knyttet til oversikt over det boligsosiale feltet, økt kompetanse og bedre kunnskapsdeling.

Utfordringene er først og fremst og som tidligere i evalueringen knyttet til å framskaffe egnede og nok boliger, bo-oppfølgning og å nå de vanskeligst stilte gruppene. Både tallmaterialet og dybdeintervjuene underbygger dette. Tendensen bør sees i sammenheng med at kommunene så langt har konsentrert seg om overordnede tema som forankring, programplan, organisering og kunnskapsoversikt.

## **En vurdering av program som metode – eller om kunsten å ha to fugler i hånden samtidig**

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

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

**Resultatmål** for programperioden er:

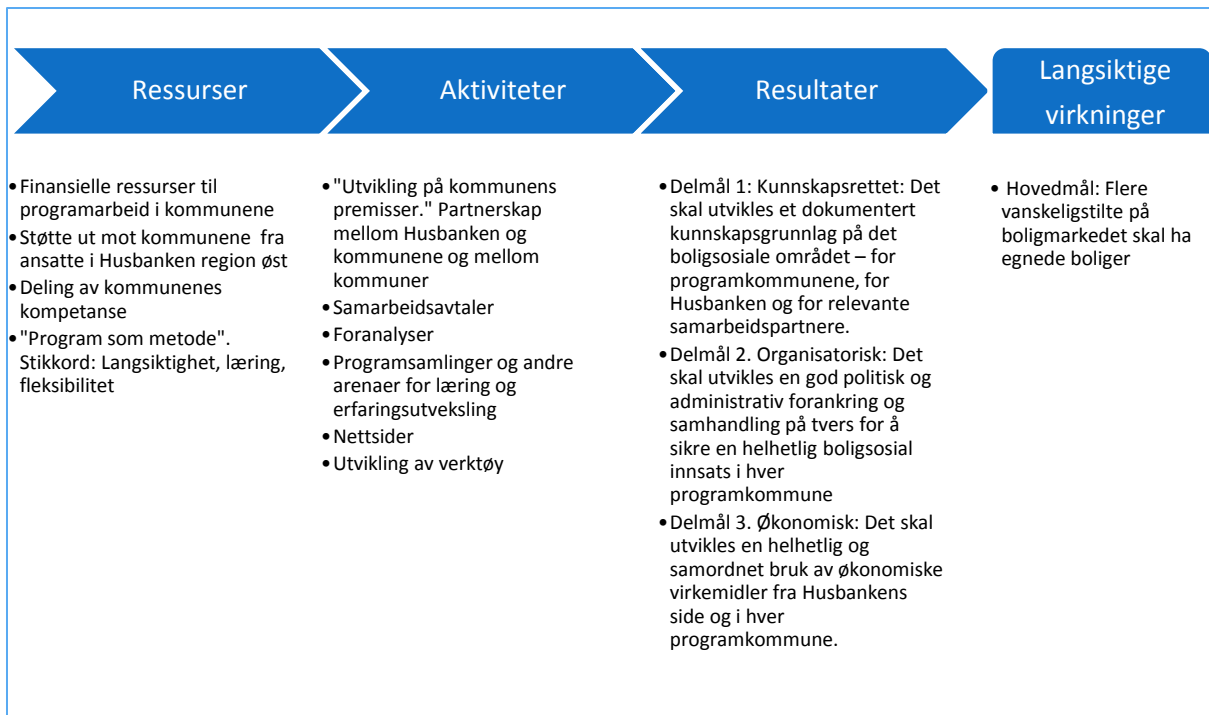
- Programkommunene har utviklet oversikt over vanskeligstilte på boligmarkedet sine behov for bistand, kommunens egne ressurser og virkemidler.
- Boligsosialt arbeid er integrert i strategiske plandokumenter og budsjettprosesser i kommunen.
- Boligsosialt arbeid er etablert og integrert i ulike samhandlingsstrukturer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

Med unntak av målsetninger knyttet til økonomiske virkemidler har både delmålene og resultatmålene stort fokus på strategiske og organisatoriske sider ved kommunenes arbeid. Hovedmålet for programmet er på den andre siden svært operativt.

En vurdering av programmet knyttet til hver enkelt av målsetningene er gjort i siste kapittel av rapporten. Basert på målsetningene og aktivitetene i programmet har vi laget en skjematisk framstilling av den tenkte virkningskjeden i Boligsosialt utviklingsprogram region øst (se under).

---

<sup>1</sup> Det er utarbeidet to programplaner for Boligsosialt utviklingsprogram, en for perioden 2009-2010 og en for perioden 2011-2017. Den første (2009-2010) danner dermed utgangspunktet for vårt evalueringssopplegg, mens den siste danner grunnlaget for slutføringen av evalueringen. Det er endringer i målsetningene i programmet, men hovedlinjene står fast.



Figur 1 En skjematisk modell av Husbanken region øst sin tenkte virkningskjede i Boligsosialt utviklingsprogram region øst.

Vi vil i det følgende kommentere faktorene i kjeden:

#### Ressurser

- Det er lite som tyder på at de **finansielle ressursene** knyttet direkte til programarbeidet i kommunene har vært for små.
- **Ressursbruken i Husbanken** i form av åtte årsverk (2011 og 2012) til dette formålet har vært romslig - sett i forhold til andre typer satsinger. Kommunene har vært svært fornøyde med Husbanken region øst sitt arbeid i programmet. Kommunene oppfatter at Husbanken er på tilbudssiden, fleksible og at arbeidet er kunnskapsbasert.
- **Deling av kompetanse** har vært en svært viktig del av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Det gjelder både deling av kompetanse mellom ulike nivåer, mellom kommuner, internt i kommuner og også mellom organisasjoner på statlig nivå. Dette ser ut til å ha fungert godt.
- **Programmetoden har vært viktig for Husbanken region øst** sin tilnærming i arbeidet. Den har skapt overordnet retning og fokus, og også tålmodighet i forhold til å oppnå konkrete resultater. Fremdeles har de færreste **involverte i kommunene** bevisste tanker om programmetoden som sådan, men tanken om å jobbe systematisk, overordnet og langsiktig, i tråd med programmetoden, har fått rotfeste. I begynnelsen skapte fokus på «program som metode» - begrepet frustrasjoner og utfordringer i programkommunene.

#### Aktiviteter

- **Partnerskapet** mellom kommunene og mellom kommunene og Husbanken region øst blir opplevd som svært godt og Husbanken har utvist stor tillit til kommunenes valg i arbeidet – noe kommunene har satt pris på. Viktige elementer i partnerskapet har ellers vært gjensidig forpliktelse, langsiktighet og kunnskapsbasert arbeid. Programarbeidet har også bidratt til samarbeid og koordinering mot andre statlige, regionale og lokale aktører.

- Kommunene trekker fram at det er positivt med de forpliktelsene **samarbeidsavtalen** gir, noe som blir sett i sammenheng med oppfølging ellers fra Husbankens side. Husbanken har årlige møter med kommunene, der de selv stiller med personer på høyt nivå, og det samme blir forventet av kommunene. Dette ser ut til å bidra til å forankre det boligsosiale arbeidet i kommunene. Samarbeidsavtalene har, som resten av programmet, stort fokus på strategiske og overordnede problemstillinger. Sett i lys av funnene fra evalueringen kan det være grunn til å vurdere innholdet i avtalen blant annet for å fremme mer operative resultater av arbeidet.
- **Foranalysene** har i all hovedsak blitt vurdert som positive. De har vært spesielt viktige for å forankre det boligsosiale arbeidet bredt i kommuneorganisasjonene. Vi har likevel plukket opp at enkelte i kommunene mener at foranalysene har vært misvisende og i liten grad peker på de reelle utfordringene. Slike synspunkter kan være uttrykk for at foranalysen ikke har hentet inn et bredt nok kunnskapsgrunnlag. Foranalysene fungerer også på et noe overordnet nivå, og for å komme videre i det konkrete arbeidet har kommunene uansett vært nødt til å konkretisere hva utfordringene består i og hvordan man skal jobbe videre.
- Det har vært **stort fokus på kunnskapsoppbygging** i kommunene og i Husbanken. Det har blitt vurdert som positivt og har generert videre kunnskapsoppbygging utover kjerneaktivitetene i programmet.
- **Program- og programledersamlingene har fungert godt** og Husbanken får gode tilbakemeldinger fra programledere og andre som har deltatt. Programsamlingene har også bidratt til å bygge opp nettverk mellom kommunene. Disse har vært svært viktige. Noe av tilbakemeldingen på kunnskapsoppbygging har likevel vært at jo nærmere kunnskapen har vært de konkrete utfordringene i kommunen, jo mer nyttig har den vært. Region øst har beveget seg mot mer konkrete problemstillinger i de siste samlingene.
- Husbanken legger ut **mye informasjon på nettsidene** og de ser ut til å ha vært nyttige for programorganisasjonen både i Husbanken og kommunene. Vi er imidlertid usikre på hvor langt ut i kommuneorganisasjonen denne informasjonen når, det er lite som tyder på kjennskapen til sidene er stor der. Det samme gjelder om denne informasjonen når ut til andre aktører utenfor Husbanken region øst.
- Det er utviklet **andre typer verktøy** i programmet, men foreløpig ser det ikke ut til at kommunene generelt sett har klart å gjøre seg nytte av disse verktøyene. Felles utfordringer knyttet til registrering og oversikt over brukere og boliger, har ført til at kommunene selv har utviklet verktøy til dette – verktøy som så har vært spredd til flere kommuner. Det er i tillegg satt i gang et prosjekt knyttet til Helseetaten i Oslo kommune og støttet av Husbanken for å løse registrerings- og saksbehandlingsutfordringene. I 2012 har det i samarbeid mellom Husbanken og kommunene også vært lagt ned mye arbeid i ny rapporteringsmal for programmet. Denne kan på sikt gi bedre data knyttet til måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet.

#### *Resultater og langsiktige virkninger*

- Vi mener kommunene så langt i svært stor grad har **nådd delmål 1 og 2 i programmet**; kunnskapsbygging og læring og forankring og samhandling/organisering.
- Kommunene **sliter imidlertid med å oppfylle delmål 3; å få de økonomiske virkemidlene til å fungere i sammenheng**. Det ser ut til å gjelde spesielt for å hjelpe de gruppene som har størst utfordringer på boligmarkedet.
- Kommunene **sliter også med å skaffe nok egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet**. Spesielt gjelder det for de aller vanskeligst stilte, og i særdeleshet de som krever et koordinert

tjenestetilbud på tvers av fag og sektorer, og et godt tilpasset boligtilbud – ofte personer med problemer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser.

Vi ser dermed at Husbanken har arbeidet systematisk og oppnådd mye knyttet til de overordnede målsetningene. Når vi ser nærmere på resultatmålene for programmet i perioden 2011-2017, mener vi at disse i enda større grad er oppnådd.

Vi vil i det følgende likevel gjøre oss refleksjoner rundt det vi vurderer som et brudd i virkningskjeden: Vi vurderer det som et faktum at kommunene og Husbanken har jobbet svært godt og oppnådd mye knyttet til de bakenforliggende variablene og målsetningene for programarbeidet. Samtidig har kommunene og Husbanken ikke nådd spesielt langt i forhold til mer konkrete tiltak knyttet til samordning av virkemidler og å tilby flere vanskeligstilte egnede boliger. Vi kan tenke oss flere forklaringsmodeller for dette bruddet. Under skisserer vi kort to forklaringsmodeller som kan representere hver sine ytterpunkt. Etterpå skisserer vi den forklaringsmodellen vi mener best forklarer resultatene.

**Forklaringsmodellen «Ting tar tid»** kan bestå av denne typen resonnement: Kommunene har til nå gjort et svært godt grunnlagsarbeid. Boligsosialt arbeid er bedre forankret i planer, økonomiplaner og delvis i budsjett. Kunnskap om utfordringene er spredt ut i kommuneorganisasjonen, til Husbanken og delvis til personer knyttet til boligsosialt arbeid utenfor kommuneorganisasjonen. Det er utviklet et bedre samarbeid både internt i kommunene, mellom kommunene, mellom kommunene og Husbanken og også delvis til aktører utenfor programmet. Det er gjennomført til dels radikale organisasjonsendringer som på sikt kommer til å gi gode resultater også for brukerne av de boligsosiale tjenestene. Grunnen til at det tar tid å oppnå konkrete resultater er at grunnleggende endringer tar tid og at det tar tid å fjerne flaskehalsen i det boligsosiale arbeidet. Man har gjort ting riktig, gjort de rette tingene og organisert arbeidet på riktig måte.

Med **forklaringsmodellen «Grunnleggende feil satsing»** vil en legge vekt på at det er gjort grunnleggende feil prioriteringer i det boligsosiale utviklingsprogrammet. Man har brukt for mye tid på overordnede og strukturelle endringer som ikke fører til resultater for brukerne verken på kort eller lang sikt. For å få til det måtte man ha gått rett på konkrete tiltak som fører til konkrete resultater.

I et slikt perspektiv vil grunnlaget for at ting har tatt så lang tid være at man i perioden har arbeidet bare på overordnet nivå og ikke nådd fram til kjernen av problemet. Man har heller ikke hentet inn tilstrekkelig kunnskap der skoen trykker – personer ute i organisasjonen som har direkte kontakt med brukergrupper og hos brukerne selv. På denne måten risikerer kommunen å sette inn innsatsen på feil område, slik at man ikke tar tak i de rette tingene. Man har gjort ting riktig, men man har ikke gjort de rette tingene. Man har også organisert arbeidet på feil måte.

**Vår forklaringsmodell kan kalles «Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig»:** Vi mener det vil være feil å falle ned på en rendyrket utgave av forklaringsmodellene over. Programkommunene har gjennomført omfattende arbeid for å samordne det boligsosiale arbeidet. Gjennom arbeidet er det skapt synergier og resultater som også ligger utenfor kjerneområdet til programmet. Tilnærmingen er nyskapende i arbeidet for samhandling mellom en statlig aktør og kommunene. Vi mener styrken i programmet har vært fokus på å skape en lærende kultur både i kommunene og i Husbanken, der

man skaffer kunnskap og finner gode løsninger i samarbeid. Tålmodigheten som ligger til grunn for programsatsingen gjør det også mulig å tenke langsiktig og helhetlig for å oppnå resultater på sikt.

Vi ser imidlertid noen svakheter i programmet. Vi tror kommunene i utgangspunktet satt med mye kunnskap i organisasjonen som i større grad kunne vært realisert i konkrete tiltak helt fra starten av. Foranalysene har virket godt for å forankre det boligsosiale arbeidet bredt, også politisk, men de har også hatt et veldig bredt fokus, og alle kommunene har dermed endt opp med å arbeide bredt med overordnede problemstillinger. Man har også gjennom programmet hatt stort fokus på overordnede problemstillinger som har vært viktige for Husbanken, programlederne og kanskje politikere og ledelsen i kommunene. Vi har imidlertid et klart inntrykk av at den kunnskapsoppbyggingen som har vært knyttet til konkrete utfordringer også er den kunnskapen som har vært mest matnyttig i arbeidet for de vanskeligstilte. Denne kunnskapen er også i større grad rettet mot «bakkebyråkratiet», de som bidrar med tiltak og kontakt ut mot brukerne.

«Program som metode» mener vi har vært med å bidra til det overordnede fokuset på godt og vondt. Husbanken region øst har gjennom programtilnærmingen gitt klare føringer for en overordnet innretning av arbeidet i kommunene. Dette har ført til at kommunene, til tross for at de har valgt forskjellig innfallsvinkel, alle har valgt å legge det aller meste av innsatsen på et overordnet og lite operativt nivå. Vi mener programmetoden har vært viktig for å endre adferd spesielt hos Husbanken region øst, men også i kommunene. Vi mener imidlertid at det å jobbe gjennom «program som metode» også bør inkludere konkrete tiltak – det bør være mulig å ha to fugler i hånden samtidig. Forståelsen av program som en overbygning over mange konkrete prosjekter har kommet noe i bakgrunnen. Konkrete tiltak kan nok være avgrensede og avgrensende, men de kan føre til at man samtidig oppnår noe ut mot brukerne på kort sikt. Indirekte kan det dermed også bidra til å forankre det boligsosiale arbeidet i deler av kommuneorganisasjonen som jobber direkte ut mot brukerne og skape synergier der.

Vi føler oss også noe usikre på resonnetet om at bedre kunnskap nødvendigvis fører til endret handling. Boligsosialt arbeid er i høy grad et verdispørsmål og et prioriteringssørsmål. Vår datainnsamling viser at det i kommunene fremdeles finnes svært ulike holdninger til det vi kan kalle «verdighetsspørsmålet» i boligsosialt arbeid: i hvilken grad er mennesker «verdige» en fullverdig bolig uavhengig av funksjonsnivå og tidligere bolighistorie? Holdningene finnes i spennet mellom begrunnelser knyttet til «Housing First» på den ene siden og «Trappemodellen» eller «Kjedemodellen» på den andre siden. Begrunnelsen for Housing First kan kort oppsummeres med at boligen anses som en nødvendig faktor for å lykkes på andre felt i livet som egen helse, arbeid, sosial omgang og så videre, og er en basis for mestring på disse feltene. Dersom et menneske ikke mestrer å forvalte en «normal» bolig på en god måte, må kommunen yte tjenester som gjør et godt boforhold mulig. Begrunnelsen for Trappemodellen (og kjedemodellen som kan sees på som «trappemodellen light») er at folk først må lære å bo i en egen type bolig tilpasset deres funksjonsnivå, bevise at de mestrer dette og deretter trinnvis flytte over i stadig mer «normaliserte» boliger.

I tillegg mener vi at studien viser at flere av flaskehalsene for godt boligsosialt arbeid ikke nødvendigvis ligger på kommunalt nivå, men på statlig nivå eller i skjæringsfeltet mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå. Dette kommer blant annet til syne gjennom bruken av ulike typer virkemidler og begrensninger i muligheten for samspill mellom disse. Problemstillinger knyttet til rus

og psykisk helse er også av en art som ikke lar seg løse bare i kommunene. Blant annet dreier dette seg om forholdet mellom første- og andrelinjetjeneste i helsevesenet og mellom Husbanken som har tilskudd til bolig og Fylkesmannen som har tilskudd til bo-oppfølging - i tillegg til både kommuneinterne og statlige verdi- og prioriteringsspørsmål.

Hvis vi foregriper læringsperspektivet presentert i siste del av rapporten (s. 65) (Amdam, 2005; Argyris & Schön, 1978; Romme & van Witteloostuijn, 1999), mener vi Husbanken region øst har gjort ting riktig, delvis gjort de rette tingene og delvis organisert ting på rett måte. **Overordnet sett mener vi likevel det er mulig å ha to fugler i hånden samtidig:** Både jobbe med konkrete tiltak for kortsiktige gevinster, samtidig som man jobber overordnet og langsiktig. Vi mener at denne typen prosessarbeid er avhengig av at man jobber på begge områdene samtidig for å lykkes – også på lang sikt.

## Noen anbefalinger

Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst har et begrenset mandat og dreier seg i hovedsak om forholdet mellom Husbanken region øst og kommunene i regionen. Gjennom evalueringen har vi sett at det boligsosiale arbeidet er svært komplekst og krever innsats og prioriteringer fra flere både statlige og kommunale aktører. Spesielt gjelder dette innsats for å nå de aller vanskeligst stilte. Våre anbefalinger gjelder derfor både videre arbeid i Boligsosialt utviklingsprogram, videre satsing på programarbeid og boligsosialt arbeid i stort. Anbefalingene er tenkt som utgangspunkt for diskusjon.

### Boligsosialt utviklingsprogram

Det går fram av framstillingen over at vi mener den langsiktige og helhetlige tenkningen knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram og «arbeid på kommunens premisser» bør videreføres i programmet. Vi har likevel noen anbefalinger:

#### *Fortsatt styrking av kunnskapsoppbygging knyttet til utvalgte temaer og målgrupper*

I delrapport 2 fra evalueringen (Bergem et al., 2012) ble det foreslått at programmet har mer fokus på konkrete tiltak og aktiviteter, og læring knyttet til dette. Dette gjaldt særlig spørsmål knyttet til bolig (gjennomstrømming, tilrettelegging, anskaffelse osv.), samordning og bruk av Husbankens virkemidler, bo-oppfølging, kartlegging og organisering/samordning. Husbanken har etter vår erfaring beveget seg i denne retningen. Med utgangspunkt i at programkommunene fremdeles ser ut til å ha de samme utfordringene, anbefaler vi Husbanken region øst å fortsette i denne retningen i programarbeidet.

#### *Hjelpe programkommunene med initiering og gjennomføring av konkrete tiltak*

Når kommunene har definert sine hovedutfordringer og søkt å fjerne flaskehalser i arbeidet, blir det viktig å finne måter å hjelpe dem med å gjennomføre konkrete tiltak. Dette krever oppfølging fra Husbankens side i forhold til å legge kontinuerlig trykk på boligsosiale spørsmål. Tilskudd og tiltak for å løse konkrete utfordringer blir også avgjørende.

## Programarbeid

### *Programarbeid som en vekselvirkning mellom strategiske og operative tiltak*

Med erfaring fra boligsosialt utviklingsprogram, mener vi programarbeid er en god måte å adressere komplekse problemstillinger i skjæringsfeltet mellom statlig og kommunalt nivå. Spesielt er denne måten å jobbe på formålstjenlig når utfordringene og flaskehalsene ikke er kjent. Fokus på læring for

alle parter, arbeid på kommunenes premisser og en fleksibel holdning fra Husbankens side har vært formålstjenlig og ført til holdningsendringer både i Husbanken og i kommunene. I programarbeid mener vi likevel det vil være en fordel dersom mer strategiske og overordnede tiltak kombineres med konkrete tiltak i tilfeller der både problemet og løsningen er eller har blitt kjent. Slik oppnår man en vekselvirkning mellom det strategiske og operative.

## Generelt

### *Styrke samarbeid og erfaringsutveksling mellom Husbankens regioner*

Husbanken har i alle regioner gjennomført en omlegging av arbeidet ut mot sine kommuner. Det boligsosiale utviklingsprogrammet i Region øst er bare en av flere måter å tilnærme seg problemstillingene på. Det ser imidlertid ut til å være lite strukturert erfaringsoverføring mellom regionene og vi mener derfor denne bør styrkes. Vi tror en slik erfaringsoverføring vil være nyttig både for programarbeidet i region øst og for de andre regionene og det synes for oss naturlig at strategiavdelingen i Husbanken tar ansvaret for og legger til rette for en slik erfaringsutveksling.

### *Intern gjennomgang av Husbankens virkemidler*

Vi ser at kommunene har utfordringer knyttet til å benytte Husbankens virkemidler helhetlig og å samordne disse med andre støtteordninger og virkemidler. Vi ser også at bruken av for eksempel Startlån i liten grad ser ut til å nå ut til de vanskeligst stilte gruppene.<sup>2</sup> Vi foreslår at Husbanken ser nærmere på hindringer for at virkemidlene fra Husbankens side og statlige virkemidler ellers sees i sammenheng, og hva som skal til for at de skal nå ut til de vanskeligst stilte gruppene og gi disse verdige bo-vilkår.

### *Programarbeid knyttet til bosetning av personer med problemer knyttet til rus- og psykisk helse*

En av de store og vedvarende utfordringene i det boligsosiale arbeidet er bostedsløshet i gruppen brukere med ruslidelser, psykiske lidelser eller begge deler. Disse problemene synes å være uløst tidligere og er det fremdeles i programarbeidet. Det finnes per i dag ikke en oppdatert oversikt over antall bostedsløse.<sup>3</sup> Evalueringen viser også at arbeidet ut mot denne gruppen er av de mer sammensatte problemstillingene i det boligsosiale arbeidet og krever endringer og samordning både på kommunalt og statlig nivå og innenfor ulike sektorer.

Programarbeid synes som en mulig måte å løse komplekse problemstillinger. Vi foreslår derfor en programorganisering knyttet til dette arbeidet der både ulike nivåer av forvaltningen, ulike statlige aktører, brukere og frivillige er involvert. På denne måten kan det være mulig både å definere hva som er problemet og skissere nye løsninger. En slik tilnærming kan også benyttes for å løse andre sammensatte utfordringer.

---

<sup>2</sup> Vi tar her forbehold om at rapporteringen til Husbanken kan være noe mangelfull, siden kategoriene i rapporteringen er overlappende og i stor grad opp til individuelt skjønn.

<sup>3</sup> Siste oversikt er fra 2008 (Dyb & Johannessen, 2009) ny oversikt vil komme våren 2013.



## Innledning

Beregninger viser at det i Norge finnes rundt 150.000 personer som ikke har en tilfredsstillende bosituasjon. Av disse er unge aleneboende overrepresentert, mange er innvandrere og mange står utenfor arbeidslivet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 39). Gruppen bostedsløse er på rundt 6000 personer.<sup>4</sup> Det store flertallet av de bostedsløse er menn, de fleste født i Norge og de fleste er enslige. Rundt 60 prosent av de bostedsløse er rusavhengige og en av tre har en kjent psykisk sykdom (Dyb & Johannessen, 2009, s. 19). Boligsosialt arbeid dreier seg om å bedre kårerne for disse menneskene.

Husbanken er i dag en sentral velferdspolitisk aktør, med boligsosialt arbeid som det viktigste satsingsområdet. Arbeidet med å skaffe boliger til personer som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd, skal ha høy prioritet. Kommunene er førstelinjetjeneste i arbeidet med å gi boligsosiale tjenester til disse gruppene. Det var derfor alvorlig da Riksrevisjonen, i sin forvaltningsrevisjon i 2008 (Riksrevisjonen, 2007-2008), rettet kritikk mot flere sider av Husbanken og kommunenes innsats overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. KRD har i oppfølgingen av dette satt sterkere søkelys på Husbankens arbeid overfor kommunene. Siden 2008 har alle tildelingsbrevene fra KRD 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 ett 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 har kommunene 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 siste av i alt tre rapporter 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. Vi har forsøkt å dekke dette oppdraget ved først å se nærmere på resultatene i kommunene – både ut fra spørreundersøkelse og dybdeintervju, for deretter å vurdere nærmere hvordan «program som metode» har fungert.

For å gjøre rapporten mest mulig leservennlig har vi gjort det slik at den aller første delen inneholder engelsk oppsummering, sammendrag knyttet til resultater for kommunene, vurderinger av programmetoden og anbefalinger. I tillegg inneholder rapporten seks kapitler: «Innledning»,

---

<sup>4</sup> Tallene er fra 2008. Det er i 2012 gjennomført en ny telling. Tallene vil være klare våren 2013.

«Datainnsamling og metode», «Boligsosialt utviklingsprogram Husbanken region øst», «Kommunene – resultater fra spørreundersøkelsen», «Kommunene – dybdeundersøkelsen» og til slutt «Resultater på programnivå og noen kommentarer».

## Datainnsamling og metode

Datainnsamling i denne sluttrapporten er basert på et bredt spekter av kilder og datainnsamlinger over tre år – selv om hovedfokus i framstillingen vil være på årets datainnsamling.

Datainnsamling i 2010:

- 22 dybdeintervjuer med representanter for styringsgrupper og prosjektgrupper i kommunene, noen intervjuer med personer utenfor kommuneorganisasjonen
- Noen intervjuer knyttet til satsingen i Husbanken region øst
- Dokumentstudier knyttet først og fremst til kommunenes søknader, foranalyser og foreløpige handlingsplaner. Programplaner og kunnskapsplan
- Programsamlinger og annen informasjon knyttet til programmet

Datainnsamling i 2011

- 13 dybdeintervju. (Programledere og ett medlem fra programgruppa i de fem kommunene i tillegg til tre politikere.)
- Spørreundersøkelse til 137 personer i de fem kommunene (83 svar). Utvalget var forskjellig i kommunene, men bestod av politikere, administrative ledere i kommunene, ansatte i kommunale tjenester, ansatte i NAV lokal, NAV stat og representanter for frivillig og privat sektor
- Dokumentstudier

Datainnsamling 2012

- 31 dybdeintervju (for det meste enkeltintervju, 3 gruppeintervju)
- Spørreundersøkelse til 122 personer i de fem kommunene (84 svar). Utvalg fra samme gruppe som i 2011, men ikke nøyaktig det samme utvalget i hver kommune
- Dokumentstudier – spesielt knyttet til nullpunktsanalyse av de fem kommunene, men også knyttet til andre dokumenter i programmet
- Analyse av KOSTRA-tall og tall fra Husbankens statistikkbank
- Deltakelse på programsamlinger og programledersamlinger

Vi skal videre se nærmere på datainnsamlingen i 2012.

### Dybdeintervju

Vi har totalt gjennomført 31 dybdeintervjuer. I kommunene har vi valgt ut sentrale personer i gjennomføringsfasen. Det vil variere noe for de ulike kommunene hvem disse representerer, men vi har snakket med alle programlederne, en politiker, en representant for styringsgruppa og 2-3 representanter for utvalgte prosjekt/satsinger. Det er gjennomført mellom 4 og 6 slike intervjuer i hver kommune.

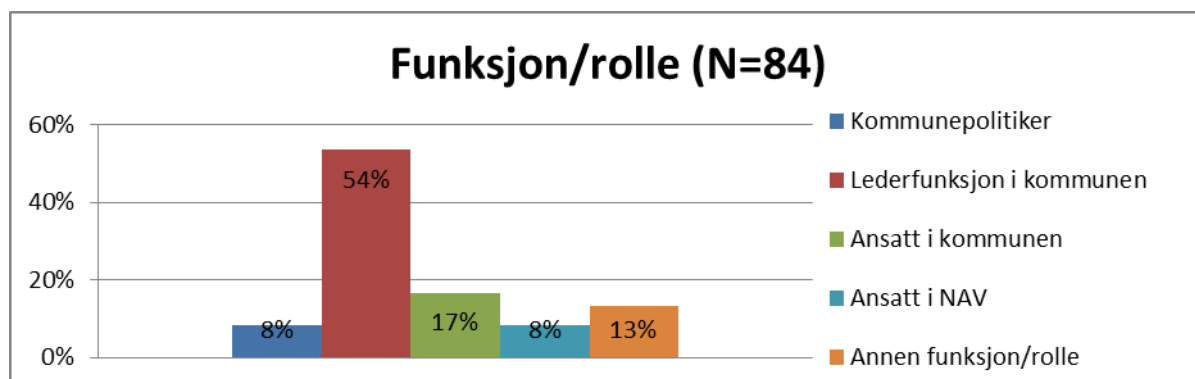
For å få et bredere perspektiv på programsatsingen har vi gjort intervjuer i Husbanken region øst og med personer i randsonen av prosjektet – både i og utenfor Husbanken. Totalt er det gjennomført 5 intervjuer i denne delen av datainnsamlingen.

### Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i løpet av drøyt to uker i september-oktober i år. Det er kommunene selv (ved programleder) som definerte hvem som var relevante informanter til å belyse 1) det boligsosiale arbeidet i kommunen generelt og 2) kommunens arbeid med det boligsosiale

utviklingsprogrammet spesielt. Undersøkelsen var utformet slik at bare de som oppgir å kjenne arbeidet i Boligsosialt utviklingsprogram svarte på spørsmålene angående programmet.

122 spørreskjema ble sendt ut på e-post og totalt 84 informanter i kommunene har svart på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 69 prosent. Dette anser vi som godt. Antall informanter og fordelingen på typen funksjon de fyller, er omtrent den samme i 2011.



Figur 2. Oversikt over respondentene i undersøkelsen fordelt på funksjon.<sup>5</sup>

Vi har inkludert ulike grupper informanter i undersøkelsen for å speile ulike ståsteder, men gruppene er svært ulikt representert. I overkant av halvparten av respondentene har lederfunksjon i kommunen de arbeider i. Ellers fordeler respondentene seg mellom 17 og 8 prosent på de andre gruppene: Andre ansatte i kommunene, kommunepolitikere, ansatte i NAV og funksjoner utenfor kommuneorganisasjonen. Informantgruppen speiler godt hvem som har vært involvert i det boligsosiale utviklingsprogrammet. Så langt har programmet i stor grad vært en kommuneintern prosess der eksterne aktører har vært svært perifere i arbeidet.

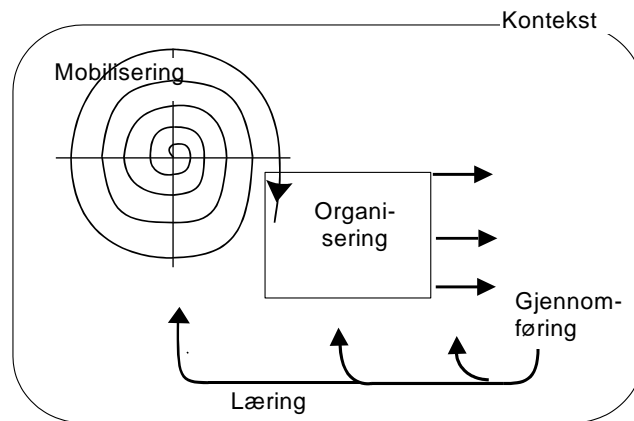
58 prosent av respondentene kjenner det boligsosiale utviklingsprogrammet godt, mens 40 prosent kjenner programarbeidet litt. Av de som har svart på undersøkelsen er det 43 prosent som selv er eller har vært i programarbeidet, resten av respondentene har ikke deltatt i arbeidet direkte. De som oppga at de ikke kjente til programmet, fikk ikke stilt spørsmålene som angår utviklingsprogrammet.

De fleste av funnene i undersøkelsen blir illustrert for alle informantgruppene under ett. Noen data vil bli kommentert ut fra de ulike informantgruppene eller for hver av kommunene. Når vi skiller datamaterialet på funksjoner og kommuner blir det absolutte tallet informanter svært lavt. Vi har likevel gjennomgående valgt å benytte prosenttall i framstillingen. Vi ber leseren ha dette i bakhodet der materialet er fordelt på funksjoner eller kommuner.

<sup>5</sup> Lederfunksjon er her definert som rådmann, administrasjonssjef, avdelingsleder, sektorleder, enhetsleder e.l. Annen funksjon er definert som eksterne aktører som private foretak, representanter for frivillig organisasjon, brukerrepresentanter o.l. I denne gruppa (11 personer) finner vi blant annet brukerrepresentanter, representanter for frivillige organisasjoner som Mental Helse og Frelsesarmeen, og utbyggere i boligbyggelag. I utgangspunktet skilte vi i undersøkelsen på ansatte tilhørende kommunalt og statlig NAV, blant annet for å se om det var forskjeller mellom disse gruppene. Det viste seg når vi fikk resultatene fra undersøkelsen at andelen fra statlig NAV var så liten at vi ikke ville bruke disse dataene for seg. Svarene fra de ansatte i NAV er derfor slått sammen.

## Prosessanalyse<sup>6</sup>

Møreforskning har basert denne evalueringen på en teoretisk analysemodell. Modellen vist i Figur 3 fokuserer på fem variabler som er sentrale for å danne strukturer som gir varig og økt innsats på det boligsosiale feltet. Etter vår oppfatning dekker modellen på en god måte viktige sider ved Husbankens programorganisering.



Figur 3: Analysemodell av utviklings- og planleggingsprosesser. Prosessen vil foregå på flere nivåer (Amdam, 1997).

Dokumentasjonen knyttet til boligsosialt utviklingsprogram er svært omfattende. I kommunene er det skrevet søknader, gjennomført eksterne foranalyser og andre typer dokumentasjon knyttet til arbeidet. Husbanken dokumenterer også mye av sitt arbeid. I tillegg har Møreforskning, som beskrevet over, gjennomført datainnsamlinger og dokumentert arbeidet over en treårsperiode. Vi har derfor i kommunedelen av denne rapporten utviklet en nullpunkts prosessanalyse basert på modellen, der vi også mer kvalitativt dokumenterer situasjonen i kommunene både ved start av programarbeidet og høsten 2012. Målsetningen med nullpunktsanalysen er å fange opp endringer på flere områder – ikke bare det man normalt vil kalle resultater eller effekter.

Nedenfor er variablene i modellen forklart noe nærmere:

**Kontekstvariabelen** handler om rammene utviklingsarbeidet skal realiseres innenfor. Det kan være forhold ved kommunen som for eksempel kommunestørrelse, kommuneøkonomi, tidligere erfaringer med denne typen plan- og utviklingsarbeid eller nåværende organisering eller planstatus. Alle disse forholdene viser seg å ha stor betydning for hvordan programarbeidet blir gjennomført og hvilke resultater det har.

**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 (Granovetter, 1973; Huemer, 1998; Kramer & Tyler, 1996; Putnam, Leonardj, & Nanetti, 1993; Uzzi, 2001).

**Organiseringsvariabelen** handler om organisering, arbeidsdeling og samarbeid mellom aktørene som deltar i utviklingsprogrammet innen de aktuelle innsatsområdene. Gjennom Boligsosialt

<sup>6</sup> Den teoretiske analysemodellen er omtalt i første og andre delrapport, men er også med i denne rapporten for å gi en innføring i tilnærmingen til evalueringen for lesere som ikke leser de to første delrapportene.

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.

**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.

**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 (Amdam, 2005; Argyris & Schön, 1978).

### **Noen styrker og svakheter ved datagrunnlaget**

Boligsosialt arbeid består av komplekse prosesser. Vi ser det som en styrke i arbeidet at vi gjennom følgeevalueringen har fulgt boligsosialt utviklingsprogram over lang tid og dermed har fått et godt innblikk i det arbeidet som er gjort. Gjennom å følge noen få kommuner gjennom flere år, har vi også fått en mulighet til å se på endringene over tid, hvilke utfordringer som har oppstått og hva som er gjennomført. Samtidig har vi hatt som oppgave å evaluere programmet som sådan, og har dermed hatt mindre muligheter til å se nærmere på de spesifikke boligsosiale utfordringene som kommunene står overfor – noe som måtte vært gjort gjennom enda nærmere undersøkelser av hver kommune.

Både i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene har informantene stort sett vært de som står nærmest programmet, siden disse også kan si oss mest om hva programmet i seg selv har bidratt med. Svakheten med slikt design er at vi i begrenset grad når ut dit skoen trykker og kan si noe om programmet faktisk har bidratt til forbedringer for de som trenger det. Vi kan dermed forvente at vi har fått god informasjon om selve programarbeidet, men at kunnskapen om resultatene for sluttbrukerne kan være mer usikre.

Prosser tar tid. Kommunene i undersøkelsen føler på mange måter at de så vidt har kommet i gang med tiltakene, selv etter tre år. Slik sett burde en også gå inn i kommunene på et senere tidspunkt for å se hvilken virkning arbeidet har hatt på lenger sikt.

# Boligsosialt utviklingsprogram Husbanken region øst

## Bakgrunn

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. Riksrevisjonen rettet, i sin forvaltningsrevisjon i 2008 (Riksrevisjonen, 2007-2008), kritikk mot flere sider av Husbanken og kommunenes innsats overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. KRD har i oppfølgingen av dette satt sterkere søkelys på Husbankens arbeid overfor kommunene.

Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken region øst var ett av svarene på disse utfordringene og innledningen til den første programbeskrivelsen reflekterer Husbankens velferdspolitiske rolle.

«Husbanken er regjeringens viktigste verktøy for å nå nasjonale boligpolitiske mål og skal gjennomføre den statlige bolig- og bygningspolitikken målrettet og effektivt. I takt med at boligpolitikken i mindre grad omhandler boligvolum og boligforsyning, har Husbankens rolle gått fra å være en ren boligforsyningsbank, til å bli en sentral aktør i velferdspolitikken. En trygg og god bolig er sentralt for god helse, arbeid, utdanning og deltakelse i sosiale aktiviteter. Et hovedmål for Husbanken er å gjøre kommunene gode i utførelsen av det boligsosiale arbeidet.» (Husbanken region øst, 2008, s. 1).

Kritikken fra Riksrevisjonen ble sett i sammenheng med en evaluering av statlige tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Denne viste at de prosjektorganiserte tilskuddene hadde utfordringer knyttet til å oppnå varig virkning (Hansen et al., 2007).

«Vi satte oss tilbake og tenkte på hvordan kan vi få til denne robustheten. Tenkte at «program» hadde disse kjennetegnene. Så at Groruddalsprogrammet hadde noen av disse egenskapene. Vi fikk kontakt med Innovasjon Norge for å hente erfaringer der, snakket også med noen kommuner for å høre om det var noe for dem og brukte disse innspillene videre.» (Sitat fra intervju med programkoordinator.)

Boligsosialt utviklingsprogram var altså en konsekvens av kritikk og evalueringer utenfra, men innretningen av programmet var i stor grad et resultat av initiativ og arbeid internt i Husbanken region øst. Også de andre regionene i Husbanken har utformet satsinger inn mot sine største kommuner, men de har valgt andre gjennomføringsformer.

## Innhold i programmet

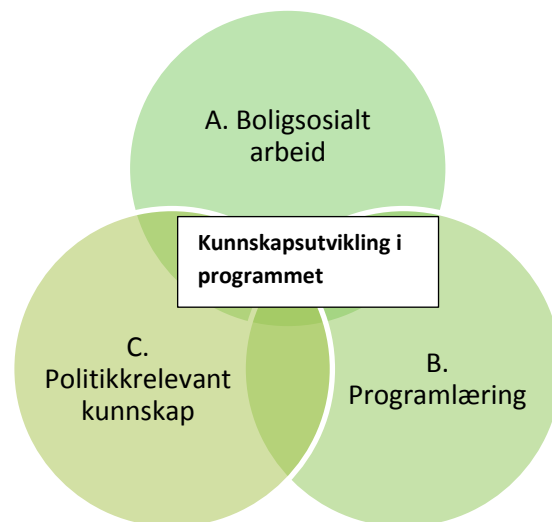
### Søknader

Kommunene er tatt opp i programmet etter søknad. Det vil si at de før opptak må utforme en skriftlig søknad med beskrivelse av blant annet utfordringer, hovedmål og organisering. Ordføreren skal gi sin skriftlige støtte til søknaden før den sendes til Husbanken. Søknadene skal vise at kommunene har evne og vilje til å satse på det boligsosiale arbeidet.

### Kunnskap og læring

Kunnskap og læring er viktige elementer i programmet. Målsetningen har vært å bygge opp kunnskap og læring både i kommunene og i Husbanken. Det har i den forbindelse vært utarbeidet flere kunnskaps- og læringsplaner i Husbanken med detaljert beskrivelse av målgrupper, satsingsområder og verktøy i arbeidet. For 2012 har fokusområdene vært «Program som metode», «Medvirkning og involvering» og «Framskaffelse av – og oppfølging i bolig».

Husbanken har benyttet ulike metoder i en omfattende kunnskapsoppbygging og de har brukt mye tid på å gjøre kunnskapen tilgjengelig. Videreformidlingen kan dreie seg om sammenfatning av mer overordnede tema som rapporteringer og evalueringer, gode eksempler fra kommunene eller tips om nye og forbedrede verktøy og metoder i det boligsosiale arbeidet.



Figur 4. Illustrasjon av kunnskapsutvikling i Boligsosialt utviklingsprogram som en kombinasjon av boligsosialt arbeid, programlæring og politikkrelevant kunnskap (Husbanken region øst, 2012, s. 12).

Figuren over viser hvordan Husbanken tenker seg kunnskapsutvikling i programmet. Figuren har endret seg fra tidligere kunnskaps- og læringsplaner der prosjektlæring var en av byggesteinene i kunnskapsplanen.

### Foranalyser og faktaark

Husbanken region øst har ved opptak i programmet utviklet et faktaark for kommunene. Disse inneholder basisinformasjon basert på statistikk i KOSTRA og i Husbanken sin statistikk. Faktaarkene er, tiltross for navnet, omfattende publikasjoner utviklet av Husbanken.

I tillegg har det vært krav til alle kommunene om at de skal gjennomføre en ekstern foranalyse og kommunene har fått midler til gjennomføringen fra Husbanken. Fokus i foranlysene har i stor grad vært på å avdekke utfordringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen.

### «Program som metode»

«Program som metode» har hatt stor betydning for innretningen av Boligsosialt utviklingsprogram. Sett i forhold til organisering i prosjekt, kan programtilnærmingen sies å være mer **langsiktig**, ha større fokus på **læring** og **systematikk** og ha et mer **helhetlig** fokus. Program vil i mange tilfeller være en overbygning som binder sammen mange prosjekter mot en felles målsetning.

Et program kan ha mange innretninger, men de overordnede prinsippene nevnt over har vært sterkt førende for innretningen av Boligsosialt utviklingsprogram og for Husbanken sitt arbeid, noe vi også skal komme tilbake til senere.

### Programplan

Husbanken region øst har i utviklingen av boligsosialt utviklingsprogram valgt ikke å ha fokus på eller krav om utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner. Dette har vært et bevisst valg fordi de selv



mener at erfaringene har vist at kommunene i liten grad har følt seg forpliktet til å følge opp de boligsosiale handlingsplanene. Isteden har det vært krav til kommunene om å ferdigstille en programplan forankret i vedtak i kommunestyret. Programplanene har vært retningsgivende for kommunenes arbeid i programperioden. Under denne planen lages det årlige aktivitetsplaner som gir grunnlag for tildeling av midler.

### Andre verktøy

Det har gjennom programperioden også vært utviklet andre verktøy. Blant disse kan nevnes ulike former for registreringsverktøy (av boliger, av brukere) og regneverktøy knyttet til Startlån. Denne typen verktøy er gjerne utviklet i tilknytning til programmet, men i samarbeid med kommunene, andre deler av Husbanken eller andre aktører.

### Økonomi

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 programstøtte i kommunene, samt midler til kunnskapsutvikling, læring og formidling og til programdrift.

Fra Husbankens side, omfatter finansiering av boligsosialt utviklingsprogram tildeling av kompetansetilskudd til kommunene i tillegg til finansiering av Husbanken region øst sitt arbeid over administrasjonsbudsjettet. I tabellen under ser vi tildelingen av kompetansetilskudd i kommunene i perioden 2009-2012. Tildelingene følger ikke nødvendigvis kalenderåret og er i 2009, 2010 og 2011 gjort i forkant av forbruk i kommunene. For 2012 gjelder tilskuddet kalenderåret i tillegg til en periode i 2013 til nye søknader er behandlet. Moss har i tillegg til kompetansetilskuddet fått 1,2 millioner kroner sammen med de tre andre programkommunene i Østfold til et felles prosjekt innunder programmet.

Tabell 1 viser kompetansetilskudd til kommunene i 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012
Bærum	1 000 000	1 500 000		1 500 000
Hamar	1 000 000	2 200 000	1 000 000	
Lillehammer	1 000 000	800 000	825 000	
Lørenskog	1 000 000	1 200 000	1 300 000	
Moss		1 200 000		1 800 000
Totalt alle 14 programkommunene	4 595 000	14 892 010	16 340 000	23 942 970

I Husbanken region øst er Boligsosialt utviklingsprogram utvikling og drift budsjettet på administrasjonsbudsjettet i Seksjon for samarbeid og kunnskapsutvikling. Et detaljert regnskap for forbruk spesielt inn mot programmet foreligger ikke, men programkoordinator estimerte at om lag åtte årsverk ble benyttet til programarbeidet i 2011 og tilsvarende i 2012. Dette innebærer både oppfølging av programkommunene og videreformidling av kunnskap ut til kommunene. I tillegg

kommer i 2012 kostnader på rundt 500.000 kroner til programsamlinger, studieturer og ellers drift av programmet.<sup>7</sup>

Tallene indikerer at programmet gir forholdsvis romslige tilskudd til kommunene og også at Husbanken region øst benytter store administrative ressurser til arbeidet sammenlignet med andre typer satsinger.

Det er ikke forventet at kommunene skal bidra med egenfinansiering første året av programmet. Kommunenes andel trappes imidlertid opp år for år, og kommunene skal selv bidra med 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.

## Organisering

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 var ny i 2011 og har tvunget seg fram etter hvert som flere kommuner har blitt inkludert i arbeidet. Husbanken region øst ser også denne organiseringen som mer formålstjenlig enn den tidligere sekretariatorganiseringen (se første delrapport fra evalueringen Hanche-Dalseth et al., 2010) fordi programarbeidet blir en integrert del av regionkontorets virksomhet. Programkontaktene følger opp kommunene enkeltvis, deltar på møter i kommunene etter behov, og bistår i ulike prosesser.

Oppgavene 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).

Et programråd har gitt innstillinger til opptak av kommuner og bidratt til strategisk utvikling av programmet. Rådet har endret representasjon over tid, men har hatt leder fra Fylkesmannen og representanter fra KS, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Husbankens strategikontor, Innovasjon Norge og en kommune utenfor regionen

## Målsetningene i programmet

Målsetningene i programmet har stort fokus på strukturelle og systemiske faktorer i kommunene. Med dette mener vi forankring av det boligsosiale arbeidet, samarbeid, samordning, kunnskap, evaluering, metodeutvikling, organisering og læring. Det systemiske fokuset er også reflektert i søknadsmalen fra 2010, der: «Fokus på læring og endring på systemnivå skal føre til et mer planmessig og systematisk boligsosialt arbeid i kommunen» (Søknadsmal 2010, s. 2).

Når det gjelder målhierarkiet i programbeskrivelsene, har Husbanken region øst som overordnet prinsipp hele tiden holdt fast ved at utviklingen skal være på kommunenes premisser. Målsetningene i programmet har likevel endret seg i perioden. I den andre programbeskrivelsen nevnes «organisering» for første gang i delmålene – selv om dette ligger implisitt i en del av faktorene som nevnes i den første programbeskrivelsen. Dette kan tolkes som et resultat av (mer enn en forutsetning for) at kommunene i programperioden i stor grad har endt opp med å vurdere organisatoriske løsninger for å koordinere det boligsosiale arbeidet. I den andre programbeskrivelsen

---

<sup>7</sup> Kilde: E-poster fra programkoordinator 6. desember, 2011 og 3. desember, 2012.

er hovedmålet også konkretisert fra «Alle kommuner som deltar skal befinne seg i kategorien gode tilbud, god utførelse etter endt satsingsperiode» (etter modell presentert i programbeskrivelsen) til «Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger».

### Målhierarki i programbeskrivelse 2009-2010

**Visjon:** Gjøre kommunene dyktige til å gjennomføre en målrettet, effektiv og lokalt forankret boligsosial politikk.

**Målsetning:** Alle kommuner som deltar skal befinne seg i kategorien gode tilbud, god utførelse etter endt satsingsperiode (etter modell)

Vurderingen av om Husbanken lykkes i sin satsing skulle måles i forhold til:

- Satsingen skal ta utgangspunkt i lokale utfordringer og muligheter
- Arbeidet skal være forankret godt politisk og administrativt
- Det skal være oppnådd tilpasset og koordinert forvaltningssamarbeid
- Det skal være oppnådd tverrsektorielt samarbeid
- Satsinger og tiltak skal ta utgangspunkt i individuelle behov
- Tiltak skal være bygd på kunnskap og evaluering
- Satsingen skal gi varig læring
- Verktøy og arenaer skal være tilpasset kommunenes behov
- Virkemidlene skal være utnyttet i sammenheng

(Husbanken region øst, 2008, s. 15)

### Målhierarki i programbeskrivelse 2011-2017

**Visjon:** Utvikling på kommunens premisser

**Hovedmål:** Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger.

**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.

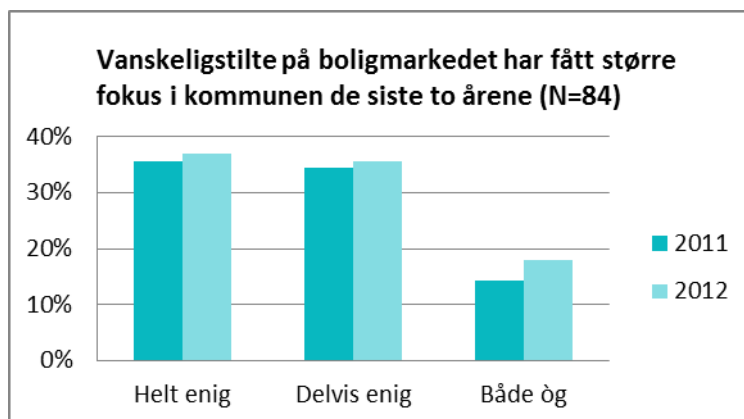
(Husbanken region øst, 2010, s. 8)

## Kommunene – resultater fra spørreundersøkelsen

I 2011 ble det for første gang gjennomført en spørreundersøkelse i kommunene Moss, Bærum, Lillehammer, Lørenskog og Hamar. Undersøkelsen bærer preg av å være en egevaluering fra kommunenes side, siden informantene for det meste er nært knyttet til programmet. Vi har gjentatt mange av spørsmålene i år. I framstillingen av resultatene bruker vi derfor i mange sammenhenger fjorårets resultater som referanseramme. Undersøkelsen er nærmere beskrevet i metodekapittelet.

### Større fokus og høyere forventninger

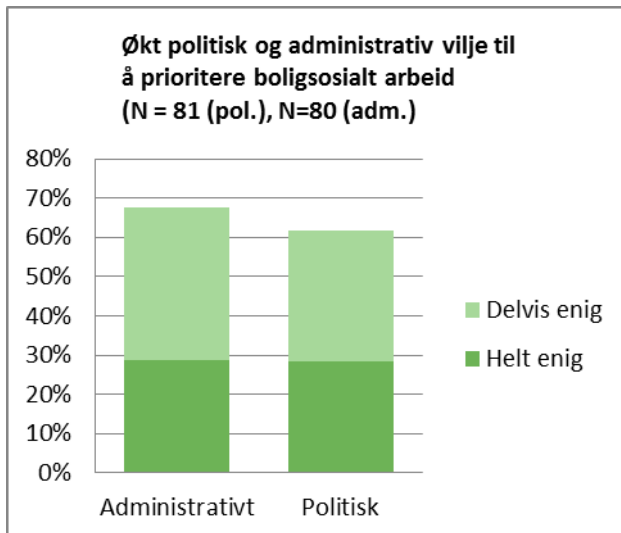
På vegne at det boligsosiale arbeidet er kommunene generelt mer "optimistiske" i år enn i fjor. Hvis vi ser alle kommunene under ett, er i år ca. 75 prosent av informantene helt eller delvis enige i at *fokuset på vanskeligstilte på boligmarkedet har økt* (Figur 5). Andelen har økt noe fra i fjor.



Figur 5 illustrerer hvordan personer i kommunene Hamar, Bærum, Lillehammer, Lørenskog og Moss vurderer utviklingen av fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet de siste to årene.

70 prosent tror helt eller delvis at kommunen i tida framover *vil kunne bedre situasjonen* for de vanskeligstilte. Det er svært liten forskjell mellom gruppene av respondenter på disse spørsmålene. Informantene opplever dermed at kommunen har fått økt fokus og har tro på forbedringer framover. Dersom en skal lykkes i det videre arbeidet og følge opp programplanene som er utarbeidet, er en avhengig av at det boligsosiale området også tilføres ressurser enten det gjelder rene økonomiske ressurser eller personalmessige. Som et mål på dette, har vi spurt om hvorvidt informantene tenker at utviklingsprogrammet har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid, både politisk og administrativt. Som vi ser av figuren under er i underkant av 30 prosent helt enige i at viljen både politisk og administrativt til å prioritere det boligsosiale området har økt. Mellom 60 og 70 prosent er helt eller delvis enige i påstanden.

Det er samtidig grunn til å skjele litt til forskjellene mellom ulike grupper av informanter. Når det gjelder synet på vilje til å prioritere boligsosialt arbeid blant politikere, er politikerne selv og ansatte i lederfunksjoner i kommunene i høyere grad enn de andre gruppene enige i dette. En stor andel av de ansatte i NAV og i kommunen ellers svarer at de ikke vet hvorvidt politikere har økt vilje til å prioritere det boligsosiale arbeidet. Dette kan bety at de ansatte ikke kjenner til hva som er prioritert og at økt politisk vilje til å prioritere arbeidsområdet ikke er kommunisert til ansatte i kommunen generelt. En annen tolkning kan også være at viljen til prioritering enda ikke har fått praktiske konsekvenser som er merkbare på «golvet».

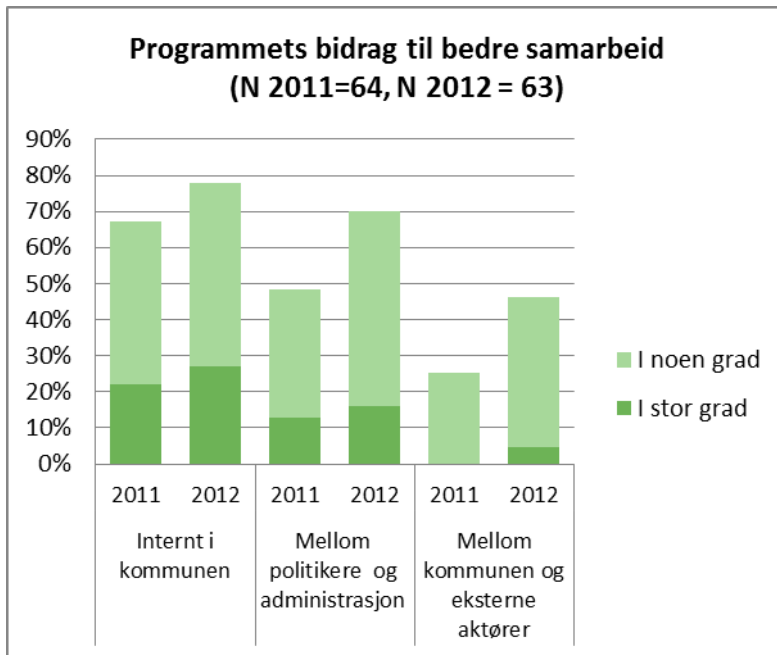


Figur 6 viser holdninger til påstandene om at «boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid blant politikere» og «boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid i administrasjonen.»

### Samarbeidet internt i kommunen er bedret

Samarbeid og samordning er et sentralt tema i det boligsosiale arbeidet. Vi stilte derfor flere spørsmål for å kartlegge i hvilken grad programmet har bidratt til økt samarbeid. Som vi ser av grafen, mener informantene at det først og fremst er internt i kommunen at *programarbeidet har påvirket samarbeidet* i stor grad. Nesten en tredjedel mente i år at samarbeidet internt i stor grad er bedret. Hvis vi tar med de som mener at samarbeidet i noen grad er bedret, blir tallet mye høyere. Nesten 80 prosent mener at programmet i stor eller noen grad har hatt betydning for samarbeidet internt. Tendensen er økende fra 2011 til 2012.

Informantene mener at samarbeidet mellom administrasjon og politikere er bedret i mindre grad enn internt i kommunen. Mellom kommunene og eksterne aktører som frivillige organisasjoner er samarbeidet i liten grad bedret. Som det kommer fram av tabellen er likevel tendensen til at informantene mener programmet bidrar til bedret samarbeid økende fra i fjor på alle tre områdene.

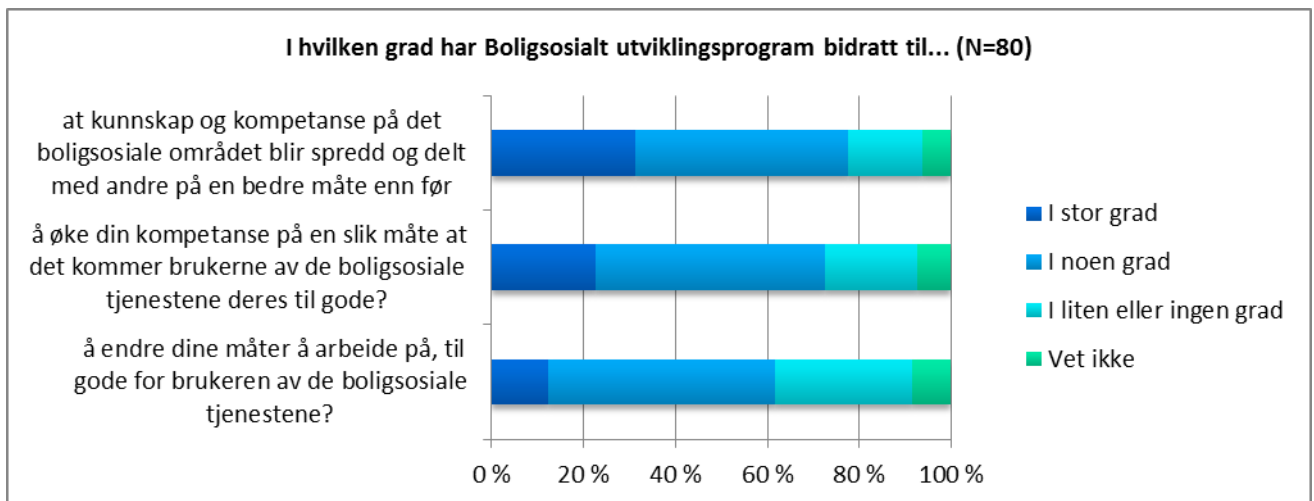


Figur 7 viser i hvilken grad informantene mener at boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til forbedring av samarbeid internt i kommunen, mellom politikere og administrasjon og mellom kommunen og eksterne aktører.

## Kunnskap og kunnskapsdeling

I Boligsosialt utviklingsprogram har Husbanken høyt fokus på kompetanseheving og deling av kunnskap. Ni av ti personer (91 prosent) av de som er spurt mener at kommunen gjennom boligsosialt utviklingsprogram har fått en bedre oversikt over utfordringene knyttet til boligsosialt arbeid i kommunen. Dersom kunnskapen skal bidra til endringer, er det likevel nødvendig at kunnskapen blir en integrert del av det daglige arbeidet både for den enkelte og for organisasjonen. Vi har derfor også spurt kommunene i hvilken grad de opplever at programmet har bidratt til konkrete resultater med tanke på måten de jobber på, hvordan programmet har påvirket kompetansen deres, og hvordan de deler kunnskap og kompetanse med hverandre.

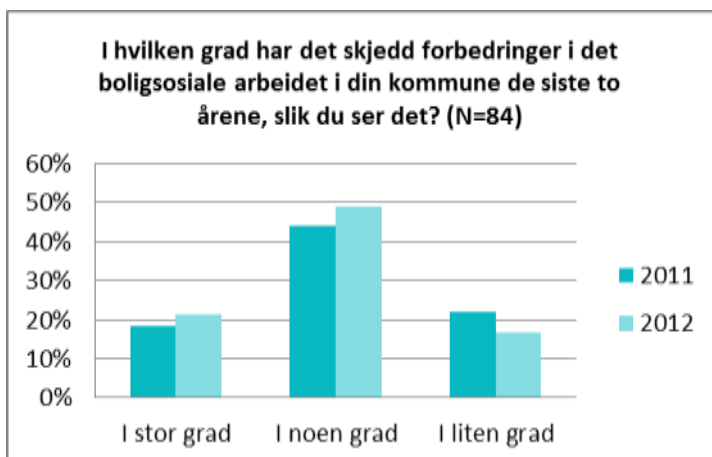
62 prosent tenker at programmet i stor eller noen grad har bidratt til å endre deres måter å jobbe på, til gode for brukerne av de boligsosiale tjenestene. I overkant av 73 prosent mener programmet har bidratt til viktig kompetanseheving. Nesten fire av fem oppgir at de i stor eller noen grad tenker at kunnskap og kompetanse på det boligsosiale området blir spredd og delt på en bedre måte enn før. Vi tolker de siste tallene slik at tiltakene for å samordne det boligsosiale arbeidet bedrer kunnskapsflyten i organisasjonen. Selv om de fleste mener at programmet bare «i noen grad» har bidratt til endring på disse områdene, mener vi at det er en positiv tendens til at programmet har påvirket kompetanseheving og kunnskapsdeling i kommuneorganisasjonene i rett retning. Programmet ser ut til i noe mindre grad å ha endret konkrete arbeidsmåter, selv om tallene også her er forholdsvis høye.



Figur 8 viser informantenes svar på ulike sider ved kompetanseheving og kunnskapsdeling.

### Størst forbedringer på strategisk nivå

Selv om informantene er forholdsvis forventningsfulle til hva som skal skje i framtida, mener kun 20 prosent av de spurte at det har skjedd *stor grad av forbedring* for de vanskeligstilte de siste to årene. Tar vi med de som mener det i *noen grad har skjedd forbedringer*, er vi likevel oppe i 70 prosent. Også i dette tilfellet er synspunktene mer positive enn i 2011. Tallene er vist i Figur 9.



Figur 9 viser i hvilken grad informantene mener det har skjedd forbedringer i det boligsosiale arbeidet de siste to årene.

Det er ingen store forskjeller mellom respondentgruppene når det gjelder hvem som mener at det i stor eller noen grad har skjedd forbedringer. Blant politikere og administrativ ledelse er det imidlertid en noe høyere andel som i stor grad mener det har skjedd forbedringer. Som oppfølging til spørsmålet om hvorvidt informantene tenker at det har skjedd forbedringer på det boligsosiale området, har vi bedt dem oppgi hvilke forbedringer de opplever. Spørsmålet ble stilt som et åpent spørsmål der respondentene selv definerer hva de synes er viktige forbedringer. Vi har valgt å sortere svarene i tre hovedkategorier:

1. Organisering og forankring (administrativt og politisk) (80 prosent av eksemplene havnet i denne kategorien)
2. Tilgang på egnede boliger (10 prosent av eksemplene)
3. Bo-oppfølging (10 prosent av eksemplene)

Vi velger å presentere et utvalg av svarene som synteser av det flere har svart innenfor samme tema:

**Organisering og forankring:** Langt de fleste eksemplene på forbedringer, om lag åtte av 10, finner vi innenfor områder som organisering og forankring, både administrativt og politisk. Vi mener dette er områder som hører til kommunenes overordnede og strategiske boligsosiale arbeid, og har igjen delt dem opp i fire underkategorier.

Planarbeid og forankring: Mange ser det som viktig at kommunen jobber mer systematisk på det boligsosiale området i dag enn tidligere. Det blir hevdet at programmet har bidratt til økt fokus på og interesse for de boligsosiale problemområdene, og at det har ført til økt fokus på boliger og boligbehov både hos politikere og i administrasjonen. Nye planer blir også nevnt, som boligplaner og boligstrategier. Flere mener at det boligsosiale arbeidet er godt administrativt og politisk forankret. Slik vi tolker svarene sett under ett, har programmet satt det boligsosiale på dagsorden i større grad enn før og på en måte som løfter opp det boligsosiale feltet slik at det har blitt en større bevissthet rundt arbeidet.

Organisering: Mange oppgir at de enten har samlet boligsosial kompetanse og virkemidler i en eksisterende enhet eller avdeling, eller har etablert en ny enhet/avdeling som skal samle boligsosialt arbeidet på ett sted, og at de ser det som forbedring. En annen forbedring som blir oppgitt er omorganisering til klarere ansvarsområder enn i dag. Slik vi leser de siste utsagnene, har ikke organisasjonen endret «kart», men en har gjort tydelig ansvarsområdene innenfor organisasjonen slik den allerede er, blant annet ved å endre rutiner på områder som for eksempel samarbeid, tildeling av bolig og kriterier for tildeling av Startlån.

Samhandling: I kategorien samhandling finner vi svar som belyser bedre samhandling både internt i kommuneorganisasjonen, og overfor eksterne aktører utafør egen organisasjon. Intern samhandling har endret seg i retning av bedre koordinering mellom tjenestesteder, etater, aktører, resultatenheter og/eller avdelinger. Av eksterne aktører er nevnt spesialisthelsetjeneste, kriminalomsorg og andre tilstøtende tjenester. Dette mener respondentene blant annet har ført til at en kommer tidligere inn enn før for å kartlegge individuelle behov for bolig og tjenester.

Kompetanse og kunnskap: I denne kategorien svar ser vi at mange opplever at kommunene gjennom utviklingsprogrammet har fått økt forståelse for arbeidsområdet og bedre kunnskapsoversikt over utfordringene på området. Noen peker på at kunnskapen fantes i organisasjonen fra før, men at det boligsosiale feltet og kunnskap knyttet til det, er delt blant flere i dag enn tidligere.

**Tilgang på egnede boliger:** Respondentene har gitt noen eksempler på forbedringer i kommunene som handler om bedre tilgang til egnede boliger (10 stk.). I følge svarene har det blant annet skjedd ved at de har

- Økt takten på regulering, etablering og bygging av boliger
- Mer midler å kjøpe inn boliger for
- Økt fokus på utbyggingsavtaler med private utbyggere
- Økt tilbudet om kommunale garantier og førstegangslån for ungdom



**Bo-oppfølging:** Det er også noen eksempler på forbedringer som gjelder bo-oppfølging (10 stk.):

- Prosjekter på oppfølging av de med dårligst bo-evne
- Samordning av fagressursene på en annen måte en tidligere med tanke på å følge opp beboere bedre
- Samarbeid med namsmannen for å hindre utkastelse

26 prosent av respondentene mente det i liten eller ingen grad har skjedd forbedringer i det boligsosiale arbeidet. Det er flere aspekter som blir framhevet som grunnene til at det boligsosiale arbeidet ikke er bedre nå enn for to år siden. **Tidsaspektet** går igjen hos flere. Noen peker på at det har tatt tid å få fokus på programarbeidet utover i organisasjonen, og at programmet fremdeles må regnes som om det er i startgropa. En peker også på at problemfokuset har tatt all tid fram til nå, slik at man ikke har hatt anledning til å diskutere konkrete tiltak. Enkelte har også opplevd at **organiseringa** av arbeidet er blitt endret flere ganger, slik at det ikke kommer skikkelig i gang.

**Manglende administrativ og politisk vilje** til å prioritere økte ressurser til konkret oppfølging er også et ankepunkt, samtidig som man har stort fokus på samarbeid og koordinering. Bedre rutiner gir ikke bedre tjenester i seg selv, hvis det ikke følger med midler. Et par trekker også fram at en i utviklingsarbeidet **ikke adresserer de største utfordringene**, slik de ser det. Noen hevder at de *har* boliger, men de er enten ikke **tilpasset målgruppene** som trenger det mest, eller de har **ikke tjenestetilbudet** som skal til for at folk skal greie å bo i dem.

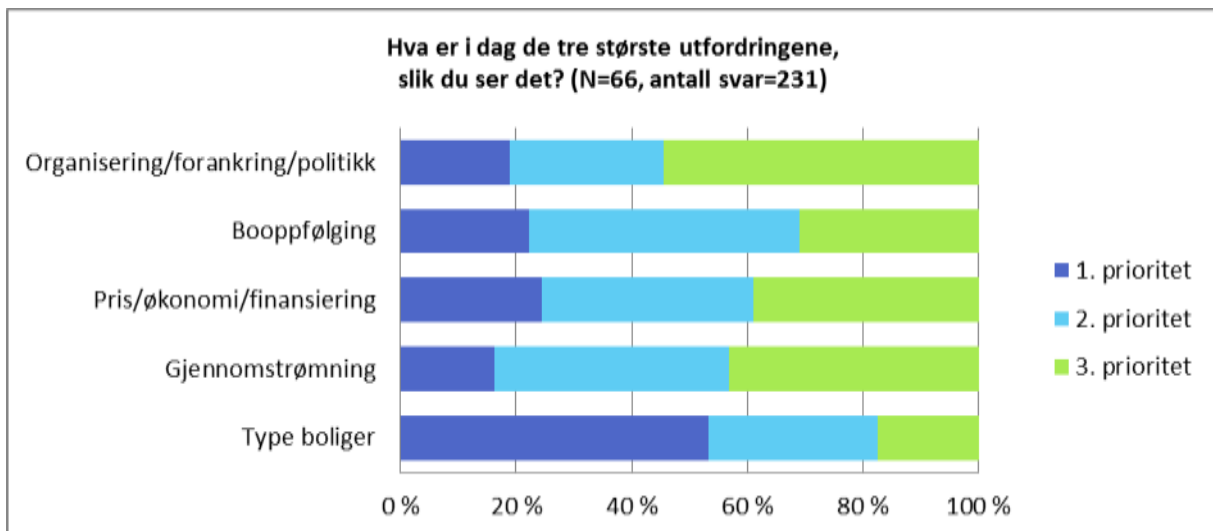
Flere peker på at tross kommunens anstrengelser **øker behovet** raskere enn de greier å holde følge, og at de har med seg et **etterslep** i arbeidet grunnet svak innsats fra kommunen i en årrekke.

## Bolig fremdeles den største utfordringen

Utfordringene respondentene ser framover er et omvendt speilbilde av de områdene innafor det boligsosiale arbeidet som kommunene opplever at de har lyktes med til nå. Vi ba respondentene prioritere tre oppgaver som representerer utfordringer for kommunen i tida framover, noe som ga 236 svar.

Vi har sortert svarene i tre kategorier. For å vise bredden i svarene som gjelder *tilgang til egnede boliger* har vi delt den ytterligere opp:

- 1) Tilgang på egnede boliger (58 prosent av svarene)
  - Pris/økonomi/finansiering
  - Gjennomstrømning
  - Type boliger
- 2) Organisering og forankring (22 prosent av svarene)
- 3) Bo-oppfølging (19 prosent av svarene)



Figur 10 Oppsummert oversikt over utfordringer fordelt på prioritet

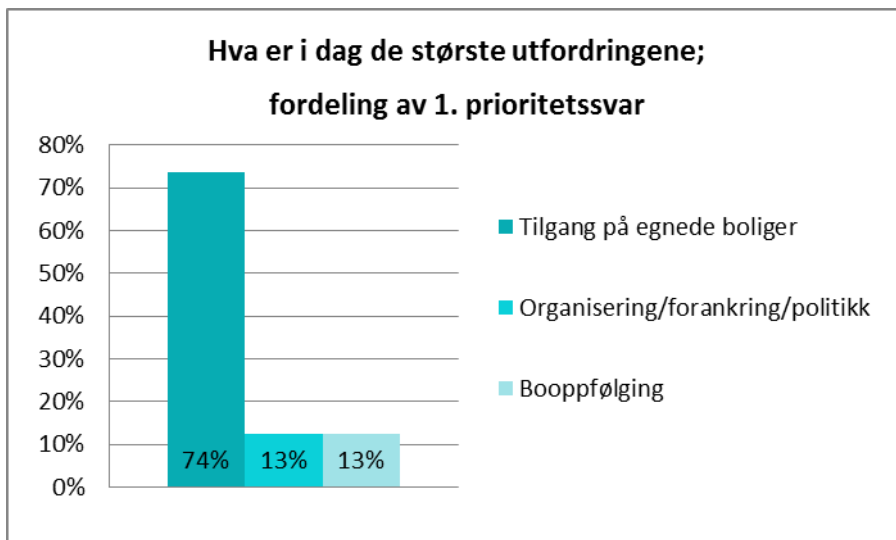
Uavhengig av prioritet gjelder totalt sett 58 prosent av svarene tilgang til egnede boliger. For en stor del handler det om å **skaffe tilstrekkelig antall** boliger overhodet, men også det å ha et **differensiert tilbud** som oppfyller ulike målgruppers særegne behov, **tilgang til sentrumsnære** boliger og til **tomteareal** for nybygg. Rusmisbrukere, folk med psykiske problemer, flyktninger, ungdom og bostedsløse er **konkrete målgrupper** som blir nevnt av flere.

Ut av svarene synes det ganske tydelig at hovedutfordringene fremover fremdeles blir å skaffe nok egnede boliger. Det synes også som det trengs flere ressurser til bo-oppfølging. Vi kan si at disse utfordringene befinner seg i hovedsak på det operative nivået av Boligsosialt utviklingsarbeid.

Hvis vi går mer i detalj på de utfordringene som er gitt førsteprioritet, gjelder 74 prosent av svarene tilgang til egnede boliger. Ca. 10 prosent av alle 1. prioritetsvar ligger til områder som angår pris, økonomi og finansieringsmuligheter. Her ser vi at det å **utnytte låneordningene bedre** er ett område en ser utfordringer på. Her gjelder det faktorer som det å ha **store nok lånerammer** til å dekke behovet, men også det å ha **kapasitet til å behandle lånesakene** som kommer inn. Et **hardt presset marked** med høye priser for både leie og eie er et annet område:

*Finansiering av boliger. Brukernes betalingsevne og Navs satser dekker ikke kostnadene ved innkjøp /bygging av boliger.*

I tillegg er **gjennomstrømning i kommunale boliger** sett som en utfordring. Det gjelder først og fremst lav turnover i ordinære kommunale utleieboliger generelt, men også i midlertidige boliger som i utgangspunktet skal være kortsiktige botilbud.



**Figur 11: Fordeling av førsteprioritetsvar på åpent spørsmål om hvilke utfordringer kommunene står overfor i dag.**

Svar som angår oppfølgingstjenester i bolig skiller seg ut som et eget område der mange ser for seg utfordringer framover, og utgjør 13 prosent av 1. prioritetssvarene som vi ser av figuren over. Utfordringene her er **manglende eller for dårlige oppfølgingstjenester** i bolig, at **samhandlingen rundt tjenestene** er for dårlig, at det er for lite fokus på det med tjenester, og at en ikke greier å gi **individuelle tilpassete tjenester**.

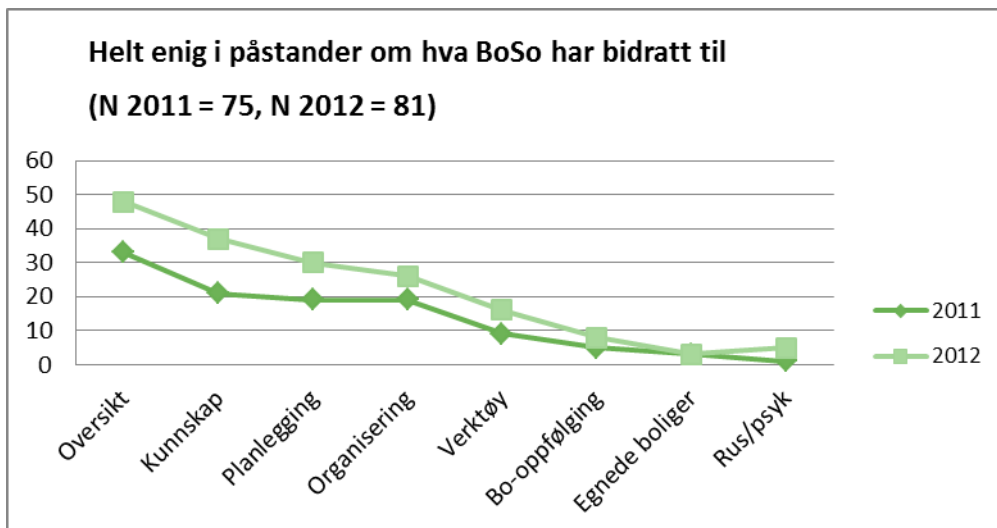
13 prosent av førsteprioritetssvarene er knyttet til **overordnede og strategiske grep** for det boligsosiale arbeidet framover. Utfordringene fordeler seg på overordnede områder som strategisk planlegging og oppfølging av vedtatte planer, samhandling, politisk beslutningsvilje, kartlegging av behov og langsiktighet.

## Sammendrag

Spørreundersøkelsen viser at det boligsosiale utviklingsprogrammet først og fremst har bidratt til forbedringer på et overordnet og strategisk nivå. Programmet har økt mobiliseringen rundt boligsosiale utfordringer i kommunene. Informantene mener både at boligsosiale problemstillinger har fått økt fokus, de har forholdsvis stor tro på at det vil skje forbedringer i det boligsosiale arbeidet i framtida og de mener at det er økt vilje til å prioritere boligsosiale tiltak både blant politikere og i administrasjonen i kommunene.

Undersøkelsen viser også at samarbeidet internt i kommunene er bedret gjennom programarbeidet gjennom bedret organisering eller andre virkemidler. Det samme gjelder samarbeidet mellom administrasjonen og politikere, men i noe mindre grad. Samarbeidet med aktører utenfor kommunen har etter hvert også blitt bedret gjennom programarbeidet.

Programmet har også bidratt til forbedringer knyttet til oversikt over det boligsosiale feltet, økt kompetanse og bedre kunnskapsdeling.



Figur 12 Oversikt over antall respondenter som er helt enige i påstandene om at: Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til at kommunen har fått en bedre oversikt over utfordringene knyttet til boligsosialt arbeid i kommunen, ... kommunen har fått tilført viktig kunnskap for å bedre det boligsosiale arbeidet, ... å bedre planleggingen av det boligsosiale arbeidet i kommunen osv.

Utfordringene er først og fremst og fremdeles knyttet til å framskaffe boliger, bo-oppfølging og å nå de vanskeligst stilte gruppene. Både tallmaterialet og de åpne spørsmålene underbygger dette og Figur 12 illustrerer poenget. Tendensen kan sees i sammenheng med at kommunene så langt har konsentrert seg om overordnede tema som forankring, programplan, organisering og kunnskapsoversikt.

## Kommunene – dybdeundersøkelsen

I dette kapittelet presenteres først særtrekk ved kommunenes programtilnærming gjennom forutsetninger for arbeidet, fokus, valg av tiltak og resultater. I avsnittene om resultater presenteres kommunenes evaluering av i hvilken grad de har oppnådd sine egne målsetninger med programmet. Alle de kommunespesifikke målsetningene i denne egevalueringen er hentet fra programplanene, men det er verdt å merke seg at de delvis er knyttet til ulike nivåer i målhierarkiet – noen fra hovedmålene og noen fra mer underordnede målsetninger. Vi ser også at målsetningene, uavhengig av nivå i målhierarkiet har svært ulik karakter i kommunene. For eksempel har Bærum målsetninger knyttet til resultater av arbeidet, som bolig og bo-oppfølging, mens Lørenskog har målsetninger knyttet til planlegging, strategi og organisering. Med bakgrunn i dette er måloppnåelsen dermed ikke direkte sammenlignbar mellom kommunene. Det er også verdt å merke seg at målsetningene i stor grad har endret seg i programperioden. Egevalueringen av måloppnåelse, sett i forhold til de andre kommunene, kan likevel danne utgangspunkt for diskusjoner i kommunene og vi velger derfor å gjengi dem her.

I siste del av kapittelet vil vi gjøre sammenligninger mellom kommunene med utgangspunkt i analysemodellen skissert i metodekapittelet. Vi vil i denne delen dra vekslers både på det kvalitative og det kvantitative datamaterialet.

## Hamar kommune – med fokus på ny boligsosial avdeling

Hamar kommune er en innlandskommune i Hedmark fylke. Med nesten 29.000 innbyggere er Hamar kommune en mellomstor norsk kommune. Med bakgrunn i foranalysen av kommunens boligsosiale arbeid og evalueringen av kommunens Boligplan for 2004-2008 gikk Hamar inn i Boligsosialt utviklingsprogram med en målsetning om **Bedre måloppnåelse og gjennomføringsevne i boligsosialt arbeid**. Evalueringen av Boligplan for 2004-2008 avdekket at:

- Kommunen mangler rimelige boliger og utleieleiligheter til dem som er avhengige av bistand fra kommunen
- Administrasjonen har ikke fullstendig oversikt over behov for boliger til mennesker med behov for bistand til å bo
- Administrasjonen mangler rutiner/strategi for fullført saksbehandling i boligsaker
- Ansvar for boligarbeidet ligger i ulike resultatenheter
- Økt låne- og tilskuddsramme har ikke ført til at flere har fått mulighet til å eie egen bolig
- Behov for kommunale utleieleiligheter er fortsatt stort
- Kommunen mangler en strategi for hvordan nyervervede boliger til vanskeligstilte kan tilbys brukere for rimeligere husleie
- Brukere blir henvist til sosialhjelp når kommunen tilbyr boliger med høye husleier
- Kommunen trenger en samlet holdning og felles strategi for hvordan boliger skal skaffes og hvordan boligjenester skal ytes.

Videre pekte foranalysen i regi av Boligsosialt utviklingsprogram (gjennomført av Rambøll) på følgende hovedutfordringer:

- Svak måloppnåelse
- Utydelig ansvars- og rollefordeling
- Uoversiktlig tildelingsprosess

- Stor mangel på boliger tilpasset vanskeligstilte
- Manglende gjennomstrømning i kommunale utleieboliger
- Manglende bo-oppfølging og -veiledning
- Bedre sammenheng i virkemiddelbruk

Med utgangspunkt i disse to evalueringene har Hamar forankret strategier og tiltak i Boligsosialt utviklingsarbeid. I det følgende fremheves særtrekk ved Hamar kommunes deltakelse, arbeid og måloppnåelse i programmet.

### **Kickstart på programarbeidet**

Hamar kommune fikk en «kickstart» på programmet ved at kommunen allerede hadde gjennomført evaluering av kommunens Boligplan (2004-2008) og var godt i gang med en planprosess knyttet til ny Boligplan (2010-2013). Hamar kommune hadde med dette et forsprang på de andre kommunene ved programstart, og kom fort over fra programmets forberedende<sup>8</sup>, program- og planfase<sup>9</sup> til gjennomføringsfasen.<sup>10</sup>

Den igangsatte plan- og evalueringsprosessen bidro også til at Hamar allerede hadde gjort et stykke arbeid for å involvere relevante aktører i kommuneorganisasjonen. Engasjement og interesse hos kommunens administrative og politiske toppledelse fremheves som en suksessfaktor for forankringen og forutsetningen for programarbeidet i kommunen. Summen av en igangsatt plan- og evalueringsprosess med god forankring av relevante aktører bidro tidlig til Hamar sin framdrift og flyt i programarbeidet. Hamar “knekte” raskt koden med det å arbeide med program som metode – en utfordring for mange av programkommunene den første tiden i programmet. På denne måten ble Hamar en kommune “å se til”, og Hamar har av Husbanken fått en rolle som regional læringsagent fra 2013.

### **Fokus på organisasjonsbygging**

I mye sterkere grad enn de andre programkommunene har Hamar valgt å fokusere på organisasjonsbygging. Målet med å etablere en ny boligsosial avdeling har vært å legge til rette for varige resultater på det boligsosiale området.

«Vi har opprettet en egen avdeling. Helt ny boligsosial avdeling. Vi har innført ny forskrift om tildeling av bolig. Skaffet oversikt over boligmassen og kontraktsforholdene... det er faste møtepunkter mellom boligsosial avdeling og NAV i forhold til de behov vi sitter med. Enkelt å si at vi har en avdeling som arbeider med dette nå. Vi hadde ingen som arbeidet med dette før.... Ansatt 3-4 nye årsverk. Overført to fra NAV med midler fra fylkesmannen, overført tre fra andre avdelinger i kommunen – blant annet på startlån og bostøtte... betydelig styrket bemanning og kompetanse....» (Sitat fra intervju.)

Med veldokumenterte behov, planforankring og legitimitet hos kommunens administrative og politiske toppledelse har Hamar hatt gode forutsetninger for å endre organisasjonsstrukturen på det boligsosiale området. Det har imidlertid vist seg vanskeligere å forankre programmet på tvers nede i organisasjonen. Ser en på resultatene fra spørreundersøkelsen knyttet til påstanden: «Programmet har bidratt at kommunen organiserer det boligsosiale arbeidet bedre» så ser en likevel at 85 prosent av respondentene er «Helt enig» eller «Delvis enig» i dette. Dette indikerer en positiv innstilling til

<sup>8</sup> Kommunene blir invitert til å delta i programmet. Kommunene foretar en behovsvurdering, velger satsningsområder og søker om å bli tatt opp i programmet

<sup>9</sup> Kommunen og Husbanken inngår en samarbeidsavtale. Kommunen oppnevner prosjektleder og utvikler et handlingsprogram på grunnlag av bred deltakelse i kommuneorganisasjonen. Planen legges fram for kommunestyret for godkjenning.

<sup>10</sup> Iverksettelse av tiltak og årlig rullering av programplan

endringsarbeidet overordnet sett. Kobler vi dette opp mot påstanden «Programmet har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid i administrasjonen» der 35 prosent svarer «helt enig», 35 prosent svarer «delvis enig», så kan dette samlet sett indikere en positiv innstilling til endringsarbeidet på organisasjons-/strukturnivå, men at det er krevende på et individuelt nivå.

### **Delprosjekt « Boligsosial avdeling»**

Etablering av ny boligsosiale avdeling innebærer rekruttering og tilføring av kompetanse, samordning av kompetanse, endring av lov- og regelverk, nye saksbehandlingsrutiner, saksbehandlingsverktøy m.m. Hensikten med etablering av en boligsosial avdeling og valg av et delprosjekt med fokus på organisasjonsbygging og strukturendring, er som programleder sier:

«...min strategi har hele veien vært en exitstrategi. Mitt mål har hele veien vært å få en organisasjon opp å stå og som kan ta dette videre... var inne og så i søknaden vår hvor det blant annet ble pekt på utfordringen som Hamar står overfor som kan knyttes til ressursmangel, boligsosial kompetanse og måten vi organiserer det boligsosiale arbeidet på. Og alt dette har vi gjort noe med. Sånn at da er ikke min jobb som programleder å rote rundt i den grøten. Det er nå etablert styringsstrukturer i linja hvor resultatansvaret er lagt nå.» (Sitat fra intervju.)

**Bakgrunnen** for etablering av en Boligsosial avdeling var i hovedsak foranalysen som Rambøll gjennomførte for kommunen som en del av Boligsosialt utviklingsprogram. Videre ble det våren 2011 gjennomført en kompetansekartlegging for å kartlegge behov for kompetanse, nyansettelser og omstrukturering av stillinger. Første september 2011 blir det ansatt leder og rådgiver til den nye avdelingen. Den første måneden ble brukt til planlegging for overføring av stillinger fra andre avdelinger fra første oktober, samt utarbeiding av en kultur- og kompetanseplan.

**01.10.2011 var ny Boligsosial avdeling operativ.** Den nye boligsosiale avdelingen styrkes gjennom overføring av to stillinger fra servicetorget som skal arbeide med bostøtte og startlån, samt to bo-oppfølgingsstillinger overført fra NAV og bosettings- og inkluderingskontoret. Etableringen av boligsosial avdeling fikk på ingen måte en enkel start. Uten lokaliteter og pc-utstyr hadde nyansatt leder og rådgiver en måned på å planlegge for å kunne drifte en ny avdeling. Ved oppstart fikk også avdelingen utfordringer i forhold til sykefravær som hindret framdrift.

**Faglig oppbygning og styrking av avdelingen** har vært knyttet til bl.a. utvikling av forskrift for tildeling av kommunal bolig, utvikling av maler forankret i forskrifter og hjemler for tildeling eller avslag på kommunal bolig, vedtaksfestet klageadgang på tildeling av bolig, Lean-prosess på kompetanse, bedriftshelsetjenesteoppfølging på oppfølging av ansatte i omstillingsprosess, rekruttering, opplæring og kompetanseheving m.m. Utvikling av prinsipper, rutiner og arbeidsverktøy for å ivareta likebehandling og rettssikkerhet har hatt hovedfokus dette første leveåret til Boligsosial avdeling.

**Hovedmandatet til Boligsosial avdeling** er å skaffe og bestille boliger. I dette inngår ansvar for å planlegge for utvikling, organisere boliger, tildeling av Husbankens virkemidler, samt oppfølging av boliger og bo-veiledning ligger til avdelingens ansvarsområde. **Viktige interne samarbeidsaktører** er Eiendomsavdeling og Teknisk, drift og anlegg (TDA). Det er tett samarbeid med ukentlige møter med Eiendomsavdeling som utfører på bestilling fra Boligsosial avdeling. TDA har ansvar for vedlikehold av kommunal boligmasse. **Samarbeid med andre aktører på boligmarkedet** er en viktig oppgave for avdelingen. Per i dag er Distriktpsikiatriske senter, Barne- og ungdomspsykiatri, rusinstitusjoner, Fylkesmannen, Kriminalomsorgen og Husbanken de viktigste samarbeidsaktørene.

**Målgruppene** er de som søker bolig. Kommunen har ikke per i dag noen god oversikt over hvem boligsøkerne er i form av saksbehandlingssystem eller fagsystem for tildeling av bolig, men arbeider med utvikling av en database for å kunne legge inn utvalgsmuligheter og kriterier for å få en oversikt over hvem som søker, hvordan boligsituasjonen er, hvordan familiesituasjonen er osv. Primært og sekundært årsaker til boligsøkers situasjon. I dette arbeidet brukes bl.a. KOSTRA-rapportering.

**Avdelingens virkemiddelbruk** er noe det arbeides aktivt med. Høsten 2012 er det pågående diskusjoner om hvor smalt eller bredt kommunen skal definere hvem som er berettiget startlån. Det er et mål å fastsette en definisjonsstandard her. Til nå har Hamar definert berettigede mottakere til å være de som ikke får lån i ordinær bank, men som kan betjene et lån. Kommunen opplever at Husbanken operer med klare definisjoner på hvem som er i målgruppen, men ser det som et paradoks at det er så store forskjeller mellom kommunene. Spørsmålene som diskuteres er blant annet: Hvorfor låner for eksempel Gjøvik kommune ut så mye mer i startlån enn Hamar kommune? Praktiserer vi forskjellig? Er vi for strenge, har vi boliger til flere, eller gjør vi det i forhold til retningslinjer? Hamar kommune opplever at dette er spørsmål som aktualiserer et behov for en bedre oversikt på området.

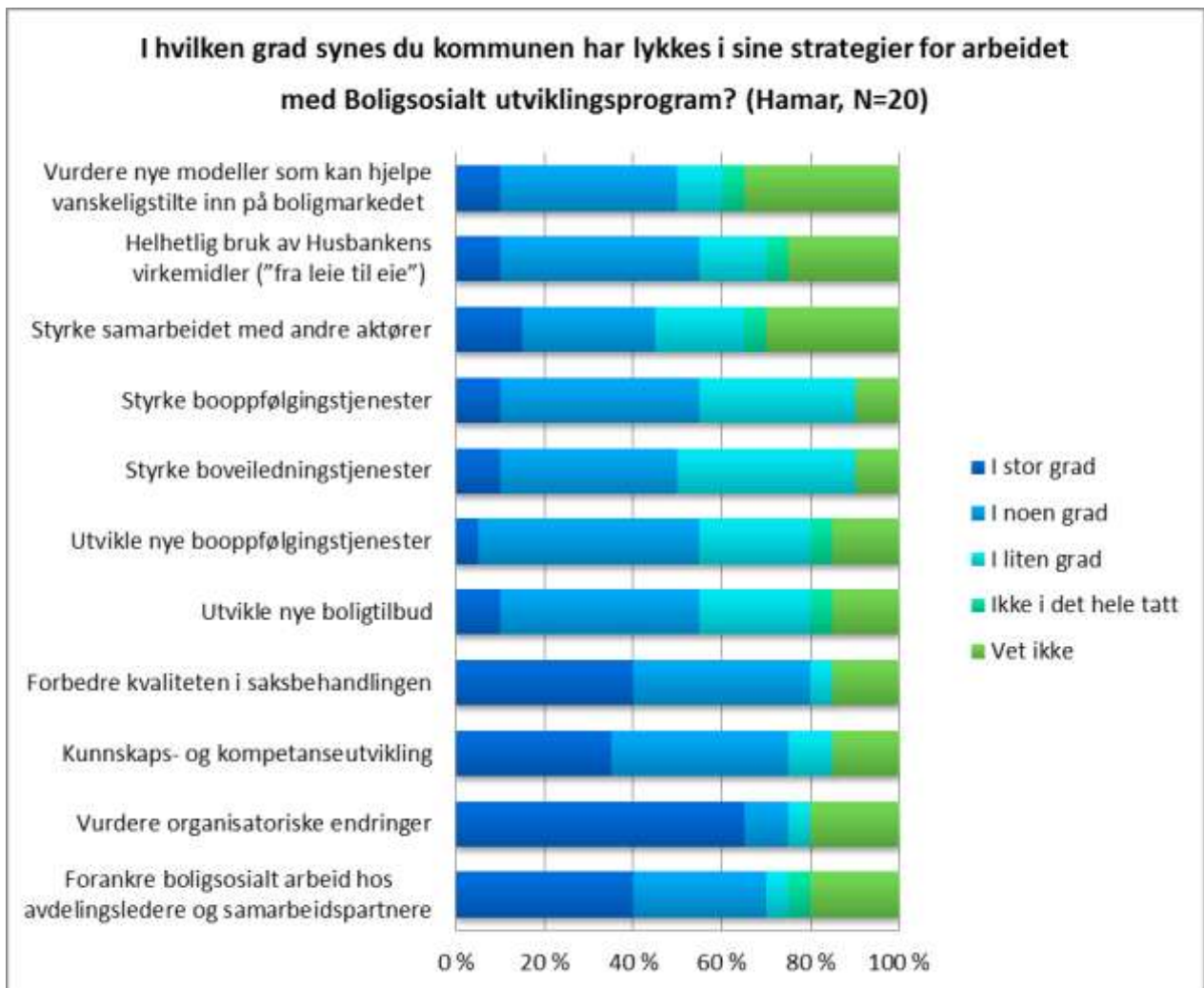
**Sambruk av virkemidler** er tema, men kommunens erfaring fra de siste 10 årene er at om en er bostøtte-mottaker så har en i de fleste tilfeller for lav inntekt til at startlån er aktuelt. Bostøttegrensen er høsten 2012 ca. 191.000 kr brutto. Kommunen samarbeider med NAV i forhold til bostøtte. Bostøtte oppleves å være svært regelstyrt og har man høyere inntekt enn 191.000 kroner (på krona) er det ikke aktuelt med bostøtte. Tildeling av startlån åpner for mer skjønnsutøvelse. Rammen på 1,3 millioner kr i tilskuddsmidler til tilpasning og etablering begrenser muligheten for antall søkere som kan motta startlån kombinert med tilskuddsmidler. Kommunen har imidlertid et fokus på det å vurdere Husbankens kalkulasjonsrente opp mot gjeldende fastrente for å gjøre justeringer som kan bidra til at flere kan tilgodesees med lån.

**Boligmarkedet** i Hamar er presset – også for å leie bolig. Kommunal bolig er derfor et knapphetsgode. Per i dag har Hamar kommune 415 kommunale boliger hvorav 97 boliger er tilhørende pleie og omsorg. Det er imidlertid satt av 213 millioner til investeringer i økonomiplan. Denne totalrammen omfatter også omsorgsboliger, samt om lag 68 millioner til drift. Boligsosial avdeling har fått avsatt 22 millioner kroner til anskaffelse av bolig. En utfordring for å bedre gjennomstrømming i boligene er at mange kommunale leietakere har tidsbegrensede kontrakter eller bor på kontrakter som har gått ut for lang tid tilbake. Per i dag praktiseres 3-årige kontrakter. Avdelingen har imidlertid et mål om mer bevissthet og målrettet innsats på dette området når ressursene til avdelingen tillater det.

### **Resultater, styrker og utfordringer**

Hamar kommune har gjennomført store strukturendringer med etablering av ny Boligsosial avdeling og i et steg to startet med å utvikle innholdssiden til avdelingen med utarbeiding av forbedrede rutiner, regelverk, saksbehandling, dokumentasjon m.m. Informantene i spørreundersøkelsen i Hamar gir også arbeidet en god evaluering. Spesielt gjelder dette områder som organisering, saksbehandlingsrutiner og kompetanseheving, men det gjelder også i forholdsvis stor grad områder som bo-oppfølging, bo-veiledning og å utvikle nye boligtilbud, selv om det siste enda ikke er realisert. Profilen på svarene samsvarer forholdsvis godt med de prioriteringer som er gjort underveis i programperioden.





Figur 13 viser i hvor stor grad informantene i Hamar mener kommunen har oppnådd sine egne målsetninger for arbeidet i boligsosialt utviklingsprogram. (Strategier formulert i programplanen i 2010, s.3).

Utfordringer knyttet til den løsningen Hamar har valgt, vil være forankring nedover i kommuneorganisasjonen. En del av datainnsamlingen tyder på at mangel på forankring nedover i organisasjonen kan ha forsinket framdrift. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om kommunikasjonslinjene mellom nivåene i kommuneorganisasjonen er god nok, og om det har vært satset nok på felles kunnskapsformidling og kunnskapsarenaer internt i kommunen i programperioden. Med bedre forankring nedover i organisasjonen og bedre kommunikasjonslinjer er det mulig at kommunen kunne opplevd mindre endringsvegring – noe som er fremhevet av flere som et hinder for resultatoppnåelse. Det er også grunn til å nevne at enhver ny organisering skaper behov for samordning på nye områder. Det vil derfor være interessant å se hvordan den nye boligsosiale avdelingen kommer til å bidra i det boligsosiale arbeidet i Hamar i årene framover.

Videre har Hamar som flere av de andre kommunene opplevd manglende framdrift som kan knyttes til sykdom blant personer i sentrale og sårbare posisjoner. Kommunen har imidlertid tatt læring av dette ved fokus på opplæring av flere personer på samme fagfelt for å redusere sårbarhet i saksbehandlingen.

## Lillehammer kommune – med vekt på felles virkelighetsbilde

Lillehammer er en Opplandskommune og med sine nesten 27.000 innbyggere er kommunen bysenter i regionen. Kommunen har inntil november 2012 vært organisert etter en generalist og to-nivåmodell som i praksis innebærer at rådmannen har hatt tre kommunalsjefer under seg med svært mange faglig varierte tjenesteområder som sitt ansvar. Lillehammer gikk inn i programmet med en presisering av at omorganisering av det boligsosiale arbeidet ikke var en del av mandatet for arbeidet.

Omorganisering av kommunens boligsosiale arbeid er derfor noe som kommer på agendaen først nå som kommunen har fått ny styringsmodell og er i gang med en mer omfattende omorganisering. Foranalysen som ble gjennomført av Rambøll pekte på disse utfordringene i det boligsosiale arbeidet:

- Skaffe inngående kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet
- Utarbeide felles, konkret strategi for det boligsosiale arbeidet og implementere boligsosial satsning i ordinært planverk. Nyttiggjøre seg kommunens realkompetanse i dette arbeidet.
- Sørgje for god forankring av boligsosialt arbeid administrativt og politisk; ikke minst på ledernivå
- Formalisere samarbeid mellom tjenesteområder omkring fremskaffelse og tildeling av boliger, bo-oppfølging og bruk av øvrige boligsosiale virkemidler (startlån, bostøtte m.v.)
- Avklare rolle- og ansvarsdeling med hensyn til bo-oppfølging; behov vs. tilbud
- Formalisere samarbeid med eksterne aktører – også frivillig sektor
- Drive kontinuerlig kompetanseutvikling

Programarbeidet har tatt utgangspunkt i disse utfordringene i det videre arbeidet. Fra tidlig i programarbeidet har Lillehammer beskrevet disse målene for programperioden:<sup>11</sup>

- Tilrettelagte og differensierte boligtilbud i et omfang som ivaretar individuelle behov i målgruppene
- Kapasitet, kompetanse og rutiner innen bo-veiledning som ivaretar individuelle behov i målgruppene
- Utviklet robuste rutiner og metoder som bidrar til selvstendigjøring og økt bo-evne for individene i målgruppene

### Fokus på å etablere et felles virkelighetsbilde

Lillehammer kan i programarbeidet så langt best kjennetegnes ved at kunnskap om, og forankring av boligsosialt arbeid har hatt hovedfokus. Kommunen har i stor grad valgt å konsentrere arbeidet rundt kartlegging og innhenting av kunnskap om kommunens boligmasse og vanskeligstilte på boligmarkedet og forankring av det boligsosiale arbeidet i planverk og strategier. Gjennom et større arbeid i samspill mellom det administrative og politiske miljøet ble prinsipper og strategier for det boligsosiale arbeidet framover vedtatt i kommunestyret i 2011:

«Overordnet prinsipp: Kommunal bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet skal ordinært være et midlertidig tilbud.

#### Strategier:

- A. Så mange som mulig skal hjelpes til å etablere seg i egen, eid bolig.

---

<sup>11</sup> Disse målsetningene er formulert først i søknaden til Husbanken i 2009, og senere videreført i Program- og aktivitetsplan for Lillehammer kommune 2012-2015 (s.8). I mellomtiden er det imidlertid utformet overordnet prinsipper og strategier for det videre arbeidet, noe vi kommer tilbake til under.

- B. Alle som blir tildelt en kommunal bolig skal ha en egen plan med vekt på hvordan de skal komme seg videre på boligmarkedet, og hvilken bistand de skal motta fra navngitt tjenesteområde i kommunen for å mestre det. Alle leiekontrakter skal være tidsbegrenset.
- C. De som ikke ser seg i stand til - og etter omfattende vurdering ikke synes i stand til - å etablere seg i egen bolig i løpet av de nærmeste tre –fem år, skal ha tilbud om kommunal bolig og tjenester i tilknytning til denne, tilpasset deres individuelle behov.
- D. Kommunale boliger for vanskeligstilte skal være spredt i ulike bydeler og grender, og skal gjennomgående plasseres enkeltvis i ordinære bomiljøer.

Prinsipp og strategier skal følges opp og konkretiseres i ordinært planverk, herunder strategi- og økonomiplan og årsbudsjett» (Referert fra årsrapportering til Husbanken region øst for Lillehammer 2011.)

I 2012 har programmet rettet fokus på å utvikle en bolighandlingsplan som en oppfølging av vedtatte prinsipp og strategier. Planen ble vedtatt i desember 2012 (Rammeplan for kommunale boliger og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet – del 1 (2013-2016)). Planen inneholder blant annet konkretisering av boligbehov for flyktninger, for personer med utfordringer knyttet til rus og psykiatri og for ungdom. Planen melder om et stort udekket behov for ulike oppfølgingstjenester overfor alle grupper. I oppfølgingen av planen opplyses det at det også er vedtatt å bevilge 10 millioner kroner i kommunebudsjettet 2013 til sosial boligbygging.

Samlet sett er hovedtiltakene gjennomført eller under arbeid i perioden 2009-2012:

- Lokalt boligsosialt faktaark
- Forankring av boligsosialt arbeid politisk, administrativt og i planverk
- Utvikling av boligsosialt prinsipp og strategier
- Lean-prosesser
- Delprosjekter, blant annet delprosjekt Uteteam, som følge av første Lean-prosess
- Kartlegging av boliger og bo-oppfølgingsbehov
- Gjennomgang av kommunale boliger med hensyn til standard
- Utarbeidelse av ny bolighandlingsplan

### **Nærmere om delprosjekt Uteteam**

Delprosjekt Uteteam i Lillehammer er ett eksempel på konkrete tiltak i kjølvannet av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Uteteam er initiert av kommunens boligsosiale programgruppe, men finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet via Fylkesmannen i Oppland, med to årsverk fordelt på tre stillinger. Uteteam har fokus på det boligsosiale rundt rusmisbrukere i kommunale boliger og er organisert under tjenesteområde Bofellesskap hvor ansvaret for rus og psykiatri ligger. Delprosjekt Uteteam ble startet opp i februar 2012.

Virkemidlene til Uteteam er flere – noen igangsatte og noen på planleggingsstadiet. I samarbeid med NAV har Uteteam blant annet arbeidet for å få rusmiddelavhengige på yrkeskvalifiserende kurs. Uteteam sin rolle har vært å «hanke inn» kursdeltakere gjennom enkle, men nødvendige grep som vekking på morgenen. Selv om veien er lang for mange er målet at dette er en start for en bedre hverdag. Gjennom erfaring med målgruppen har Uteteam også registrert det de omtaler som flere kategorier av rusmiddelavhengige. Med de eldre rusmisbrukere i aldersgruppen 35-55 år har Uteteam etablert en god relasjon og fast møtepunkt hver mandag. Fra denne gruppen mottar de informasjon om rusmiljøet og får oversikt over hva som skjer i ulike leiligheter og bomiljø. For Uteteam er de yngre rusmiddelavhengige vanskeligere å komme i dialog og inngripen med. For

kommunen og Uteteam har det vært en strategi å gjøre en pragmatisk deling av bomiljøer hvor eldre og yngre rusmiddelavhengige bosettes. På planleggingsstadiet er en ide om bokurs.

### Resultat, styrker og utfordringer i arbeidet

Lillehammer har som flere av de andre programkommunene opplevd uforutsette hendelser som har fått effekter for framdriften i programarbeidet. Blant annet gjelder dette sykdom, streik og skifte av rådmann og ordfører. Ny rådmann har blant annet valgt å ikke delta i styringsgruppa.

Egenevalueringen knyttet til kommunens målsetninger i programplanen viser at få respondenter mener at kommunen «i stor grad» har lyktes med å nå disse. Nesten 60 prosent av respondentene vurderer at kommunen i stor eller noen grad har lyktes med målsetningen om å bygge «kapasitet, kompetanse og rutiner innen boveiledning». Videre vurderer 53 prosent at en i noen grad har lyktes med å ha «Utviklet robuste rutiner og metoder som bidrar til selvstendigjøring og økt bo-evne». Kommunen synes i minst grad å ha oppnådd å lykkes med «Tilrettelagte og differensierte boligitilbud». Vet ikke - kategorien er høy for samtlige svaralternativ.



Figur 14 viser informantenes holdninger til måloppnåelse knyttet til kommunens egne målsetninger for boligsosialt utviklingsprogram beskrevet i Lillehammers programplan (2012-2015, s.8).

En rimelig tolkning av resultatene er at programarbeidets hovedfokus på overordnet arbeid som kartlegging og forankring speiler seg i en opplevelse av bedre måloppnåelse her enn på mer operative områder. En slik tolkning synes å korrelere godt med den høye «Vet ikke» -prosenten som indikerer at respondentene er usikre på koblingen mellom programmet og målsetningene.

Lillehammer kommune sin utfordring framover blir å omsette det fundamentet de har lagt gjennom fokus på kartlegging og forankring til gjennomføring. At bolighandlingsplanen nå er vedtatt, det er bevilget penger til sosial boligbygging og iverksettingen av blant annet delprosjekt Uteteam er en indikator på at kommunen er på vei inn i gjennomføringsfasen.

### Lørenskog kommune – samlokalisering med tydelig delte tjenesteområder

Lørenskog kommune er beliggende i Akershus fylke og har i underkant av 34 000 innbyggere. Til tross for at Lørenskog er en mellomstor kommune, har de som nabokommune til Oslo en del storbyeffekter av dette. Lørenskog har i tillegg til et generelt press på boligmarkedet særlige utfordringer knyttet til hospits. Foranalysen av Lørenskog fremhevet særlig fire satsningsområder for

å forbedre kommunens boligsosiale arbeid: Utvikling av en boligsosial handlingsplan. Begrunnelsen for dette var at det var behov for hjelp til å definere og utvikle prioriterte mål både for den daglige virksomheten og for den boligsosiale planleggingen, dersom den skulle bli et sentralt verktøy i det framtidige boligsosiale arbeidet i kommunen. Nært koblet til å optimalisere effekten av en boligsosial handlingsplan er en god organisering av det boligsosiale arbeidet. Organiseringen av det boligsosiale arbeidet framheves som fragmentert. Videre fremheves kompetansebygging og bedring av boligtilbudet som forbedringsområder. Det er egnede boliger, og spesielt for gruppen rus og psykiatri, som framheves som viktige tiltak for å bedre boligtilbudet. I godt samsvar med anbefalinger i foranalysen fastsatte Lørenskog kommune følgende hovedmål for programarbeidet i programplanen:

- Utarbeide overordnede politiske prinsipp og boligpolitiske strategier, herunder blant annet:
  - Eie eller leie
  - Spredt eller sentralisert bosetting
  - Retningslinjer for dekning av boligbehov
  - Når ordinære boliger ikke er nok — et differensiert botilbud?
  - Etske prinsipper — trenger vi en verdighetsgaranti?
- Helhetlig og mer effektiv organisering av det boligsosiale arbeidet
- Bedre oversikt over den kommunale boligmassen, herunder blant annet:
  - Gjennomgang av eksisterende boligmasse
  - Gjennomgang av tildelingskriterier
- Kunnskaps- og kompetanseutvikling
- Starte arbeidet med en boligplan

Lørenskog kom sent i gang med programmet og har hatt en del utfordringer underveis i programperioden. Boligsosialt utviklingsprogram har siden februar 2012 vært uten programleder. Denne stillingen besettes som del av Boligkontoret fra første januar 2013, og er i mellomtiden et delt ansvar mellom boligsjef og seniorrådgiver ved Boligkontoret. Med fire ulike rådmenn i programperioden har også den administrative toppforankringen vært vanskelig å få til. Den politiske ledelsen i Lørenskog har imidlertid vært stabil med få utskiftninger av politikere i kommunevalget i 2011. Programmet har hatt en stabil og god politisk forankring i programperioden. Utover hovedinnsatsen med utvikling av Boligplan og kunnskapsinnhenting til denne, har det boligsosiale arbeidet i Lørenskog blitt delvis omorganisert. Boligkontoret ble våren 2011 flyttet fra Eiendom til Helse og Omsorg – «fra det harde til det myke». Målet var å knytte Boligkontoret tettere opp mot tjenesteområdene. Med ny organisering er Husbankens virkemidler tilbakeført fra NAV til Boligkontoret. Utover dette er Boligkontorets funksjoner i liten grad endret. Den store endringen ligger i den organisatoriske plasseringen. Boligsjef sitter med ny organisering i ny ledergruppe med kommunalsjef for Helse og Omsorg som overordnet. Det er per dags dato ikke etablert noen tverrsektoriell boligsosial arena. Det er imidlertid etablert et tverrsektorielt Fordelingsmøte knyttet til tildeling av bolig. Boligsosialt utviklingsprogram har imidlertid satt fokus på boligsosialt arbeid og det er prioritert midler til å avhjelpe situasjonen med mange rusmisbrukere på lange opphold på hospits ved å bygge rusboliger og styrke arbeidet med en stilling. Avsatte midler i investeringsbudsjettet til kjøp av boliger er også blitt økt fra 6 til 11,5 millioner i planperioden som medfinansieres med ytterligere 20 prosent fra Husbanken. Med salg og reinvestering er det mulighet

for å kjøpe 8-9 nye boliger i året. Kommunen gjør avtaler med private utbyggere og har opsjonsrett på kjøp av prosentvis del av utbygginger.

### Beskrivelse av satsning på boligplan og kunnskapsinnhenting til denne

**Bakgrunn** for utarbeiding av ny boligplan kom tydelig fram i kommunens foranalyse. Foranalysen rådet kommunen til å utvikle en Boligsosial handlingsplan, men kommunen har valgt i stedet å utvikle en Boligplan. Begrunnelsen for dette er foranalysens påpekning om uklare skillelinjer i kommuneorganisasjonen. Gjennom å utvikle en Boligplan og ikke en Boligsosial handlingsplan så holder en Boligkontorets og tjenesteområdenes ansvar adskilt. Boligplanen omhandler boligforvaltning og drift av boliger, mens plan for oppfølging av beboere i bolig omhandles i rusplan, plan for psykisk helse, helse og omsorgsplan m.fl. Utarbeiding av ny Boligplan ble så vedtatt som aktivitet i programplan for Boligsosialt utviklingsprogram høsten 2011. Juni 2012 ble Boligplanen behandlet i kommunestyret. Boligplanen er planlagt å legges fram på første kommunestyremøte i 2013 etter en siste runde med kvalitetssikring. Boligplanen blir en selvstendig plan forankret i Kommuneplanen og gjeldene for 2012-2016.

**Hovedstrategi** i Boligplanen er at flest mulig skal etablere seg i det ordinære boligmarkedet. Boligplanen tydeliggjør boligkontorets og tjenesteområdenes ansvar. Boligkontorets ansvarsområde knytter seg til forvaltning, drift og tildeling av bolig. De ulike tjenesteområdene har ansvar for oppfølging.

**Temaområder i Boligplanen** er arbeidsmåter og tiltak rettet mot å oppfylle hovedmålet om å få flest mulig til å etablere seg i det ordinære boligmarkedet. Tiltak for å oppnå dette vil knytte seg blant annet til arbeidsmåter, forslag til tiltak for å forenkle kommunal godkjenning av private utleieleiligheter, bedre utnytting av Husbankens virkemidler, forslag om markedskontakt og bo-oppfølgingsstilling, forslag om å inkludere boligsjefen i kommunens utbyggingsmøte for å ivareta hensyn til vanskeligstilte på boligmarkedet, boligsøkning forenkles til bolig med eller uten oppfølging, under planlegging er også en skole for voksne som omhandler boligtema og som inkluderes i allerede eksisterende opplæringstilbud.

**Forankring av Boligsosialt utviklingsprogram i Boligplan** vil være begrenset til at arbeid og tiltak som er knyttet til programmet implementeres i Boligplanen. Programmet vil ikke bli eksplisitt nevnt i Boligplanen med den begrunnelsen at Boligplanen skal leve videre etter programmet og at programsatsingen er tidsbegrenset. Kommunen er imidlertid tydelig på at Boligplanen ikke hadde blitt det den blir uten Boligsosialt utviklingsprogram.

**Forarbeid og kunnskapsinnhenting til Boligplanen** har blant annet vært knyttet til gjennomføring av en brukerundersøkelse våren 2012. Undersøkelsen rettet seg mot en invitasjon til ca. 200 kommunale leieboere. 50 leieboere svarte ja til å delta i undersøkelsen, og 20 personer ble så valgt ut til å delta i kvalitative dybdeintervjuer. Brukerundersøkelsen ble sammenfattet til en rapport og kunnskapen inkludert i Boligplanen. Brukerundersøkelsen bidro til kunnskap om hvordan kontakten med kommunen oppleves, tilbakemeldinger på dokumenter som sendes ut ved kontraktsutløp, vedlikeholdsbehov, oppfølgingsbehov osv. Gjennomgangen av den kommunale boligmassen ga kommunen kunnskap om at hele 200 av 450 kommunale boliger har tidsbegrensede kontrakter og høy gjennomsnittsalder blant beboerne. Dette var viktig kunnskap for kommunen for å kunne iverksette tiltak for å øke gjennomstrømningen i den kommunale boligmassen. Som tiltak har kommunen bestemt å utarbeide intervjueskjemaer i samarbeid med NAV som skal brukes i tverrfaglig

samtale med beboere 6 måneder før kontraktfristens utløp for å vurdere videre leie eller andre muligheter. Ett av hovedpunktene i Boligplanen blir at kunnskap om brukere med behov skal være ferskvare. I forlengelsen kommer krav om ajourhold for tjenestestedene.

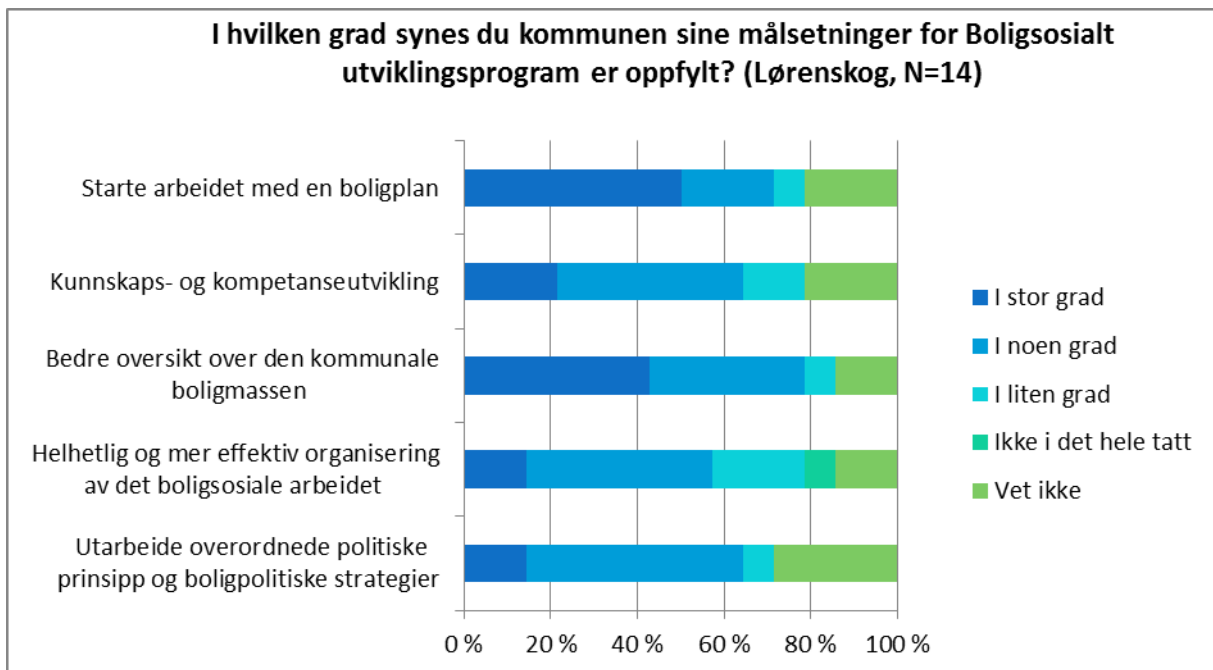
**Gjennom et boligsosialt prosjekt** overført fra NAV til kommunens programarbeid er det arbeidet med bostedsløse og de som bor midlertidig i utilfredsstillende boliger. Hensikten med prosjektet var å få oversikt over brukergruppen for å synliggjøre behov. Dette gjelder unge rusmiddelavhengige, personer med rus og psykiske lidelser, de med svakt fungerende bo-evner og de med problemer på det økonomiske disponeringsområdet. Hovedmålet har vært å redusere antall bostedsløse med og uten rusproblem med tiltak med og uten oppfølging i kommunale og private boliger, forhindre utkastelser og internt utvikle metodikk, kompetanse og rutiner med hensyn til brukere med ulike typer boligproblem slik at disse praktiseres i daglig drift. Overordnet målsetning var å iverksette og koordinere ulike tiltak med bruker, veileder og saksbehandler, å utvikle verktøy for kartlegging av behov for prioritering og rapportering, få oversikt over gruppen, samarbeide med eksterne boligsosiale aktører, og involvering av alle med ansvar i forhold til iverksatte tiltak og utvikling av metodikk i forhold til tidlig intervensjon og oppfølging. I arbeidet har det boligsosiale prosjektet benyttet Husbankens maler.

### **Resultater, styrker og utfordringer i arbeidet**

Lørenskog har som flere av de andre programkommunene opplevd uforutsette hendelser som har påvirket framdriften i programarbeidet. Lørenskog har i nesten ett år og i perioder forut for dette vært uten programleder. Programlederstillingen har vært dekket av Boligsjef og seniorrådgiver ved Boligkontoret på toppen av andre arbeidsoppgaver. Med fire forskjellige rådmenn og ny kommunalsjef med ny organisering under Helse og Omsorg har programmet også hatt betydelige utfordringer med den administrative toppforankringen. Disse utfordringene kom på toppen av at Lørenskog kom seint i gang med programarbeidet.

I Lørenskog er det et mål å holde organisering, ansvar og arbeidsoppgaver mellom Boligkontor og tjenesteområdene tydelig adskilt. Skillet mellom fremskaffelse av bolig (boligkontorets ansvar), og oppfølging i bolig (tjenesteapparatets ansvar) er et bevisst valg. Kommunen begrunner dette med at det ikke er ønskelig å etablere parallelle tjenester som kan skape uklarhet rundt hvem som faktisk har oppfølgingsansvaret. Dette skillet kommer også godt frem i den nye boligplanen som skal opp til vedtak i kommunestyret i februar 2013. Dette organisatoriske valget, skiller kommunen fra blant annet Hamar. Lørenskog sin tilnærming stiller trolig høyere krav til samarbeid på tvers av sektorer, men et felles Tildelingskontor, som også planlegges som en boligsosial fagarena, kan bidra til å sikre boligsosialt samarbeid.

Egenevalueringen av kommunen på spørsmålet om «I hvilken grad kommunen har lyktes i sine målsetninger for Boligsosialt utviklingsprogram» speiler Lørenskogs satsningsområder i programmet - at det er arbeidet med Boligplan, kartlegging av den kommunale boligmassen og kunnskaps- og kompetansearbeid. Disse delene av arbeidet vurderes også som mest positivt. På spørsmålet om kommunen har lyktes med helhetlig og effektiv organisering av det boligsosiale arbeidet er respondentene minst positiv med 28 prosent som svarer «i liten grad» eller «ikke i det tatt».



Figur 15 viser respondentene i Lørenskog sine holdninger til kommunens måloppnåelse knyttet til egne hovedmål i Program- og aktivitetsplan for Boligsosialt utviklingsprogram (2011, s.4 og s.9-10).

## Bærum kommune – boligsosial utvikling etter ryddesjaumetoden

Bærum kommune har nesten 110.000 innbyggere og en omfattende organisasjon med ca. tohundre tjenestesteder og ni kommunalsjefer under rådmannen. Kravene til samordning blir dermed store – også innenfor det boligsosiale området. Kommunen har i programperioden gjennomgått en større omorganisering av tjenesteområdet KommuneHelse- og sosialtjeneste/bolig. Denne omorganiseringen kom uavhengig av arbeidet med boligsosialt utviklingsprogram og programmet har hatt liten mulighet til å påvirke denne prosessen. Omorganiseringen har også gjort større organisatoriske endringer direkte knyttet til boligsosialt utviklingsprogram lite aktuelt. En pågående lean-prosess, knyttet til å få ned tiden fra utflytting av kommunal bolig til nye leietakere flytter inn, krysser også inn mot det boligsosiale utviklingsprogrammet, men er ikke direkte del av programmet.

I foranalysen framheves boliger som det mest kritiske i det boligsosiale arbeidet. Til tross for at Bærum kommune i 2009 hadde et bolig- og oppfølgingskontor som stod for samordning, ble det boligsosiale arbeidet karakterisert som fragmentert. Det blir i foranalysen også pekt på et behov for å avklare bolig- og oppfølgingskontoret sin rolle på det boligsosiale området – spesielt knyttet til booppfølging.

Ut fra kunnskapsgrunnlaget ble disse hovedmålene tidlig definert og videreført i programplanen for det boligsosiale utviklingsprogrammet fra 2010:

1. Dekke bolig mangelen til utsatte grupper ved å anskaffe hensiktsmessige og tilpassede boliger
2. Gjennomføre vedlikehold og tilpasninger av boligmassen slik at opplevd bokvalitet øker.
3. Finne og ta i bruk en økonomisk modell som sikrer et akseptabelt husleienivå og nødvendig vedlikehold av boligmassen
4. Sikre enkeltbeboere god bo-oppfølging
5. Tildele rett bolig til rett person



## **Programorganisering for varig samordning**

Organiseringen av programarbeidet har i Bærum blitt endret flere ganger for å finne en god organisasjonsmodell som passer inn i det kommunale systemet. I tråd med dette er også formen på arbeidet endret og fra 2012 organisert i 8 oppdrag, med spesifiserte målsetninger som i stor grad dreier seg om å fjerne flaskehalser i det kommunale systemet knyttet til det boligsosiale arbeidet. Oppdragene dreier seg om:

1. Anskaffelse av boliger og bruk av boligsosiale virkemidler i anskaffelsesprosessen
2. Forvaltning av kommunale boliger
3. Tildeling av bolig i forhold til boligbehov – utvikle ”beste praksis”
4. Tildeling av bolig - saksbehandling og administrative rutiner
5. Midlertidige kriseboliger
6. Vurdere ny garantiordning ved inngåelse av private leieforhold
7. Utvikle ny ordning for tvungen og frivillig forvaltning av stønader
8. Booppfølging

Arbeidet er organisert i arbeidsgrupper der de sentrale enhetene for de aktuelle oppdragene er representert: NAV, Boligkontoret, Eiendom, Rus- og psykososial oppfølging, Tidelingskontoret, Flyktningkontoret og Utviklingsenheten. Utviklingsenheten er tildelt gjennomførings- og koordineringsansvar for programmet og to personer i enheten er frikjøpt til dette arbeidet. Programmet har også en prosjektgruppe ledet av representanter for utviklingsenheten og en styringsgruppe ledet av programkoordinator og med tjenesteledere representert i tillegg til seksjonsleder for Hjemmebaserte tjenester og leder for NAV Bærum.

## **Fokus i arbeidet**

Av statusrapportene fra arbeidsgruppene går det fram at fokus i arbeidet har vært på det som oppleves som flaskehalser i det boligsosiale arbeidet. Eksempler på dette er forslag til vedtak i forrige styringsgruppemøte. Forslagene er knyttet blant annet til forankring av ny bred strategi for boliganskaffelser, boligforvalterens arbeidsoppgaver og roller, krav om botid i midlertidige akutte botilbud for bostedsløse familier og ny kommunal garantiordning. Andre tema fra statusrapportene kan også illustrere dette, for eksempel tema som «definisjon av bo-oppfølging» og «kartlegging av hvem som driver med bo-oppfølging.»

## **Resultater, styrker og utfordringer**

Bærum kommune har etter hvert landet på en svært inkluderende organisering av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Dette gjenspeiles blant annet i resultater knyttet til spørsmål om spredning og deling av kunnskap i spørreundersøkelsen, der Bærum skårer klart høyere enn de andre kommunene. Styrken ved «ryddesjaumetoden» blir også nevnt å være nettopp dette – en utvikling med røtter hos de som skal gjennomføre arbeidet. På den andre siden finner vi at usikkerheten knyttet til vilje til å prioritere tiltakene er forholdsvis stor – både politisk og administrativt, dette kommer fram både i spørreundersøkelsen og i intervjuene.

Bærum har med bakgrunn i det boligsosiale utviklingsprogrammet gjennomført flere kartlegginger. Blant disse er kartlegging av bo-oppfølging i de ulike tjenesteområdene, kartlegging av eksisterende forvaltningsbrukere og oversikt over rutiner og dokumenter knyttet til kriseboliger. I tillegg blir det laget planer av typen «plan for nødvendig turnover i kriseboliger» og utarbeidet vurderingsskjema som beskriver bo-kompetanse for den enkelte boligsøker. I tillegg arbeides det med ulike definisjoner

for å sikre felles forståelse av arbeidet. Bærum er på denne måten godt i gang med å fjerne interne flaskehalsar i det boligsosiale arbeidet.

Bærum har økt antallet startlån per år i perioden. Mens det i 2008 ble gitt 72 startlån, ble det i de påfølgende årene gitt 149, 90 og 97 startlån. Dette er en forholdsvis stor økning, men likevel mindre enn økning i antall på landsbasis (35 mot 69 prosent økning). Det er lite foreløpig som tyder på at kommunen har klart å samordne bruken av Husbankens virkemidler i stor grad.

Kommunen ser også fremdeles ut til å ha utfordringer knyttet til å øke innkjøp av boliger for å komme opp på et nivå som er nødvendig i kommunen. Informantene nevner fremdeles anskaffelse av egnede boliger og bo-oppfølging som kritiske suksessfaktorer i det videre arbeidet.

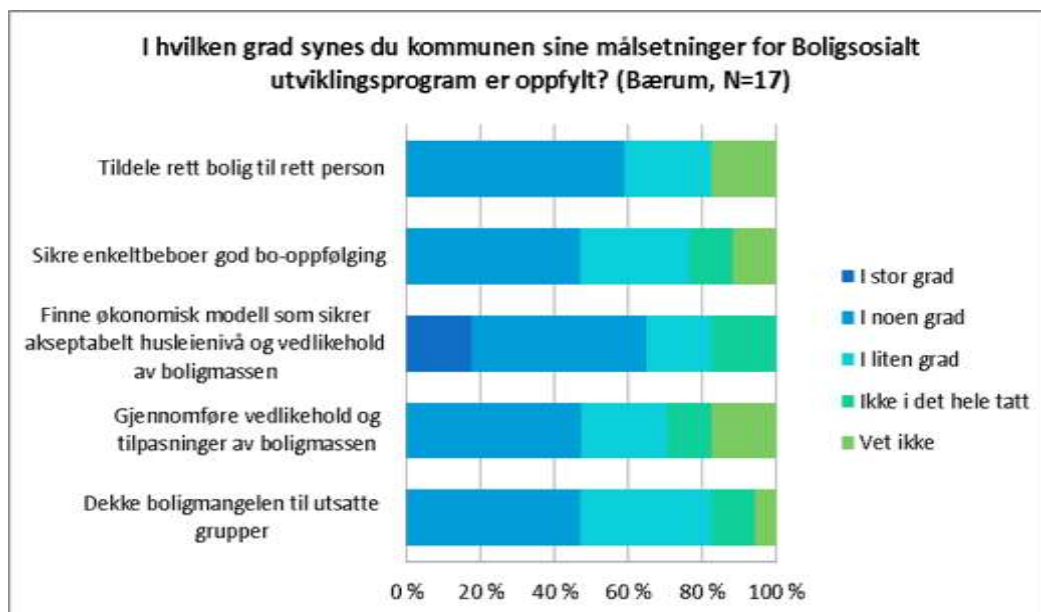
«Jeg tror – det er nok slik i virkeligheten at selv om vi har ressurser til å øke boligmasse, så ligger vi på minimum i forhold til boligmasse ... Vi ligger en 400-500 under minimum. Det har vi gjort i mange år. Kommer oss ikke opp på minimumsnormen. Det gjør at boligsituasjonen er veldig vanskelig. Da er det klart at da blir det stadig en del diskusjoner når boligkontoret ikke klarer å løse det som burde vært løst. Da har det lett for å bli mye diskusjoner på interne greier. Hva kunne vært gjort annerledes. Fra mitt ståsted, litt slik at om vi finner aldri så gode løsninger på samhandling, så løser det ikke mankoen på 500 boliger.» (Sitat fra intervju.)

Bærum har de 2-3 siste årene ikke har klart å bruke pengene som er avsatt til anskaffelse. I følge informanter skyldes dette utfordringer med å få realisert boliger.

Det blir nevnt at det er en økende mengde bostedsløse i Bærum. Tellingen av disse i høst, vil gi bedre oversikt over dette. Bostedsløshet er i stor grad knyttet til komplekse problemstillinger knyttet til rus og/eller psykiske lidelser, men bostedsløse kan også være sosialt vanskeligstilte som ikke kommer inn på boligmarkedet. Kommunen har en regel om at man må ha bodd tre år i kommunen for å få tilgang til kommunal bolig. Denne regelen er gjennom Boligsosialt utviklingsprogram fjernet for kriseboliger.

Boligsosialt utviklingsprogram i Bærum har heller ikke så langt klart å nå ut til de mest utsatte gruppene som i stor grad er personer med rusproblemer og/eller utfordringer knyttet til psykiske lidelser. Boliger til dette formålet på Vestre Hauger i Bærum – har for eksempel ikke blitt fullt utnyttet av flere årsaker. Dette til tross for at det er stort behov for slike plasser.

Hovedmålsetningene i Bærums programplan er svært operative og knyttet blant til anskaffelse av bolig og bo-oppfølging. Dersom man ser nærmere på aktivitetsplanene for perioden, er de imidlertid nærmere knyttet til organisatoriske problemstillinger – som beskrevet over. Egevalueringen i Bærum etter hovedmålsetningene i programplanen reflekterer at man gjennom ryddesjaumetoden riktignok har klart å rydde unna, eller er i ferd med å rydde unna en del flaskehalsar i det boligsosiale arbeidet. Det gjenstår imidlertid en del arbeid for å nå fram til konkrete resultater, noe som framstillingen tidligere har vist at også gjelder de andre kommunene.



Figur 16: Informanter i Bærum kommune sitt syn på i hvilken grad kommunen har oppnådd sine egne målsetninger for Boligsosialt utviklingsprogram (Basert på overordnede målsetninger fra Programplan 2010).

## Moss kommune - regional satsing på boligsosialt arbeid

Moss kommune ble del av Boligsosialt utviklingsprogram i 2010 og startet dermed arbeidet ett år etter de andre kommunene i evalueringen. I programplanen har Moss formulert følgende resultatmål for sitt arbeid i programmet:

- Det er et systematisk samarbeid mellom alle berørte aktører
- Det boligsosiale arbeidet har en effektiv organisering og god kompetanse
- Det er etablert et system for helhetlig boligsosial planlegging som en del av kommunens øvrige planarbeid.
- Moss har et variert botilbud som imøtekommer innbyggernes behov

Strategiene for å oppnå dette er hentet fra både sentrale og kommunale styringsdokumenter:

- Boligpolitiske målsettinger og boligsosialt arbeid implementeres i både planstrategi og overordnet planlegging.
- Fra leie til eie.
- Styrke oppfølgingstjenestene i boligen.
- Styrke kompetanse, overføring av kunnskap og opplæring i oppsøkende arbeid.
- Regionalt samarbeid.
- Spredt bosetting av vanskeligstilte.
- Prioritere de med størst behov.
- Systematisk samarbeid med private aktører.
- Samarbeid med frivillige organisasjoner.
- Samle det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Programorganisasjonen har så langt bestått av programleder, samt formannskapet som fungerer som styringsgruppe og en programkomité bestående av rådmann, kommunalsjefer, leder av NAV og kommunalt eiendomsselskap. I tillegg har en prosjektgruppe vært i arbeid en kortere periode i

forbindelse med etablering av en egen boligsosial avdeling. Etter hvert som ny boligsosial avdelingen kommer i drift blir ulike delprosjekter satt i gang i tråd med programplanen og programorganisasjonen vil kunne endre seg.

### **Forankring av Boligsosialt utviklingsprogram**

Moss søkte først om opptak i Boligsosialt utviklingsprogram i 2008, men fikk søknaden avslått. Kommunen ble oppfordra om å arbeide gjennom søknaden en gang til, og hadde dermed jobbet lenge med innhold og utforming av det boligsosiale arbeidet da de ble tatt opp i programmet i 2010. Flere i Moss oppgir at motivasjonen for å gå i gang med arbeidet dermed var svært høy både hos politisk og administrativ ledelse.

Fra overordna nivå blir det regnet som svært viktig at formannskapet har fungert som styringsgruppe. Både fordi det har gitt god forståelse for det boligsosiale arbeidet, god forankring for programarbeidet politisk og fordi det har bidratt til en politisk vedtatt programplan som et førende styringsdokument, som vil gjøre seinere saksbehandling enklere .

Derimot har forankring på ulike nivå internt i organisasjonen, i form av informasjonsarbeid eller løpende dialog om programarbeidet ikke vært prioritert fra programledelsens side. Det blir bekrefta fra flere nivåer i organisasjonen, der flere etterlyser både å bli informert og å få muligheten til å bidra med kunnskap og kompetanse underveis. Arbeidet med foranalysen ble for Moss sitt vedkommende veldig forsinka, da den eksterne konsulenten som skulle gjennomføre arbeidet ikke leverte til avtalt tid. Det er også fra flere stilt spørsmålsteget ved om utvalget av ansatte som bidro med kunnskap og informasjon til analysen, var bredt nok og/eller det rette for å belyse viktige problemstillinger ved det boligsosiale arbeidet i kommunen.

I planverket er boligsosialt arbeid i dag godt integrert i både arealplan, samfunnsdelen av kommuneplan og i den kommunale planstrategien. I tillegg er det på vei inn i det regionale boligprogrammet. Levekårsutfordringer og folkehelsearbeid er også sett i sammenheng med det boligsosiale arbeidet.

### **Fokus på organisasjonsendring og regionalt samarbeid**

Organisatorisk står det boligsosiale arbeidet i Moss foran store endringer, da **ny boligsosial avdeling** er vedtatt etablert fra og med første januar, 2013. Per i dag er innhold og utforming av avdelinga klar, men det ikke avklart endelig hvor den nye avdelinga fysisk skal plasseres. Kommunen jobber også med å ansette en leder til avdelinga, men vedkommende er ikke på plass per november.

I Moss har en jobba målretta med å få i stand **interkommunalt samarbeid** på det boligsosiale området. Østfoldnettverket består av kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Halden og Moss, og er oppretta på bakgrunn av en erkjennelse av felles problemstillinger som ikke er løst innafor de respektive kommunegrensene alene. Delprosjekt med regionalt fokus er:

- *Regionalt boligprogram:* Kommunene i regionen vil samarbeide om å utarbeide felles boligbyggeprogram og innta en offensiv holdning når det gjelder å tilrettelegge et boligtilbud for alle boligsøkere. Kommunene vil sammen utrede opplegg for planlegging og gjennomføring av arbeidet med fortetting og omdisponering av eksisterende tettstedsareal.
- Innovasjon i boligetablering og tjenester: Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg kommuner i Østfold har alle store boligsosiale utfordringer og kommunene skårer dårlig på levekår i forhold til landsgjennomsnittet. På bakgrunn av felles deltagelse i programmet har kommunene etablert

et Østfoldnettverk. Nettverket skal kunne utnytte felles erfaringer, samarbeide og initiere felles prosjekter. Nettverket har fått tilsagn på kompetansemidler fra Husbanken for prosjektet *Innovasjon i bolig og tjenester*. Det overordnede målet for prosjektet er å sikre flere «en trygg og varig bosituasjon gjennom kjøp av bolig og individuell tilpasset oppfølgingstjeneste». Virkemidlene for å oppnå dette er blant annet «mer fleksibel bruk av økonomiske virkemidler og koordinering og utforming av tjenester tilpasset den enkeltes behov» (Prosjektbeskrivelse 5.12.11).

Opprettinga av Østfoldnettverket har også påvirket måten kommunene i fellesskap er i dialog med Husbanken på. Husbanken kan nå henvende seg til alle kommunene i nettverket samtidig, og det effektiviserer dialogen. I tillegg kan kommunene i nettverket opptre som en enhet, for eksempel ved å arrangere den kommende Boligkonferansen sammen.

### Resultater, styrker og svakheter

**Behovet for og synet på verdien av forankring og involvering** i det boligsosiale utviklingsarbeidet, er (svært) ulikt på forskjellige steder og nivåer i kommuneorganisasjonen. Det ser ut til at det er en uttalt strategi så langt i det boligsosiale utviklingsprogrammet å begrense involvering og forankring til politisk og administrativ ledelse. Det kan være gode grunner for en slik strategi, for eksempel med tanke på kapasitet. Mangel på involvering av flere og ulike nivå av organisasjonen i den fasen en har vært i til nå, kan likevel ha flere negative konsekvenser. Gjennom arbeid med kartlegging og foranalyse har en mulighet til å få fram kunnskap, synspunkt og uenigheter fra alle deler av organisasjonen. Dersom en ikke benytter en innledende fase til bred involvering, kan en blant annet gå glipp av viktig og relevant informasjon som burde ha vært med å danne grunnlaget for videre handlingsplaner. Viktigere er kanskje at en mister muligheten til å utforme en felles virkelighetsoppfatning på tvers av fag, sektorer og nivåer, og risikerer mangel på forståelse og lavere motivasjon for endring hos de som skal sette tiltak og handlinger ut i livet.

Gjennom **oppretting av ny boligsosial avdeling** blir en del kompetanse og arbeidsoppgaver samlet på ett sted og nær rådmannsnivået. En slik plassering kan ha flere fordeler. For det første gir det større mulighet for løpende dialog og forankring av det boligsosiale arbeidet mot administrativ og politisk ledelse, med de positive følger det kan ha for videre prioritering av fagområdet. For det andre får en bedre mulighet til å koordinere funksjoner og arbeidsoppgaver mellom dem som fysisk sitter sammen på avdelingen. For det tredje kan det at en har en egen boligsosial avdeling sette fokus på arbeidsområdet i organisasjonen generelt, ved at det blir løftet opp og fram som et prioritert felt.

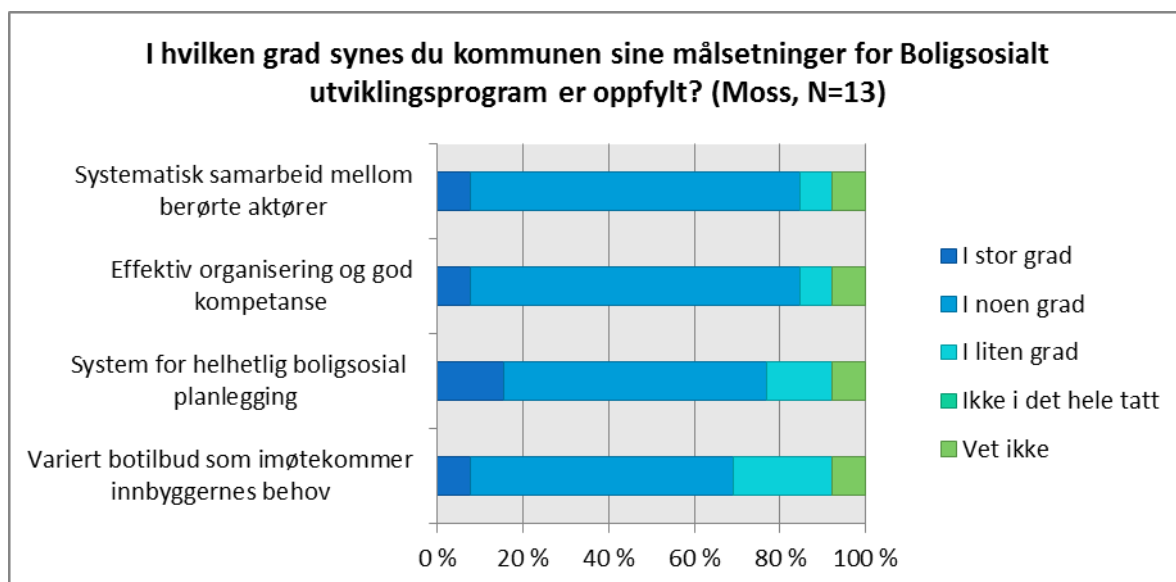
En slik organisering kan likevel innebære noen ulemper som kommunen bør ta høyde for i arbeidet videre. Alle former for organisering på et komplekst felt som det boligsosiale innebærer utfordringer med tanke på å koordinere oppgaver og funksjoner for å motvirke fragmentering av tjenestetilbudet. Dagens organisering av det boligsosiale arbeidet, og fysisk samlokalisering av flere funksjoner til NAV-kontoret gir store muligheter for koordinering og dialog mellom NAV og andre i boligsosiale funksjoner. Særlig gjelder det koordinering av boligøkonomiske virkemidler og andre økonomiske og sosiale virkemidler. Med erkjennelsen av at personer med sammensatte utfordringer, som rus og psykiatri, og andre med langvarige forhold til hjelpeapparatet av ulike grunner, i større grad enn andre trenger én dør og én saksbehandler å forholde seg til, kan det totale tilbudet med ny organisering bli dårligere for dem som trenger det mest:

«Hvis vi har brukeren som utgangspunkt, så er det dem vi skal være til for, de mest vanskeligstilte, de som er vanskeligst å hjelpe. Og de er uløselig knyttet til NAV (...) Det er det med én dør inn (som er viktig) for å løse deres behov.» (Sitat fra intervju.)

«For de mest vanskeligstilte, det er de som trenger mest bistand (...) det å forvente at de skal gå rundt flere steder for å få på plass alle ting; strøm, husleie, arbeidsavklaringspenger, det er søkt om uførhet og så videre, for dem det gjelder - *de opplever problemstillinga si som én*, for dem å måtte gå flere steder for å løse dissa tinga; bolig ett sted, og penger og andre ting andre steder, det får konsekvenser for den enkelte.» (Sitat fra intervju.)

Moss og de omkringliggende kommunene var blant de første til å formalisere **boligsosialt arbeid på regionsnivå**. Med et regionalt fokus erkjenner en av boligsosiale problemstillinger overskrider kommunegrensene, og at utfordringer knyttet til for eksempel arealplanlegging bør sees i sammenheng over større områder.

Tatt i betraktning at Moss kom senere inn i programmet enn de andre evalueringskommunene, skårer de forholdsvis godt på egevalueringen knyttet til kommunens delmål for utviklingsprogrammet. Dette gjelder både de mer strategiske og organisatoriske målsetningene og den siste målsetningen knyttet til botilbud.



Figur 17 viser i hvilken grad informanter i Moss kommune mener at kommunen har oppnådd egne delmål for Boligsosialt utviklingsprogram (Hentet fra Programplan og aktivitetsplan 2012, s 14-15).

## Kommunene sett i sammenheng

I denne delen vil vi se kommunene i sammenheng. Vi tar utgangspunkt i analysemodellen presentert i metodekapittelet (se side 21) og vil benytte både dataene fra spørreundersøkelsen og dybdeundersøkelsen i framstillingen. Sammenligningen er likevel ikke ment å dekke alle kommunene for hvert enkelt punkt. Vi bruker isteden eksempler for å illustrere poenger.

### Kontekst

Konteksten det boligsosiale utviklingsprogrammet har gått inn i har stor betydning for innretningen av arbeidet og hvilke resultater kommunene får. Plansituasjonen ved oppstart har vist seg å være en viktig faktor i denne sammenheng. Mens Hamar og Bærum allerede ved programstart hadde en

boligplan og delvis hadde definert sine utfordringer, har Lørenskog og Lillehammer i programarbeidet måttet bruke tid på å utvikle planer og strategier.

Eksemplene knyttet til organisering illustrerer dette poenget godt. Lillehammer hadde i sitt mandat for deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram som forutsetning at programmet ikke skulle føre til organisatoriske endringer. Dette kan ha bidratt til at Lillehammer har vektlagt arbeidet med mobilisering for det boligsosiale arbeidet, samordning mellom enheter og å løse mer konkrete oppgaver som kartlegging og for eksempel prosjekt Uteteam. Hamar på den andre enden av skalaen kommer til dekket bord i programmet, med ny boligplan, allerede delvis definerte problemstillinger og en toppledelse med vilje til å gjøre organisatoriske endringer. Konteksten programmet går inn i får på denne måten betydning for innretningen av arbeidet.

Vi ser at forhold som rådmannskifter, organisasjonsendringer og kommunevalg i 2011 har hatt betydning. Lørenskog har hatt fire forskjellige rådmenn i programperioden, samtidig med en endring av den overordnede organisasjonsstrukturen. Dette ser ut til å ha påvirket framdriften i programmet. I Bærum har en omfattende organisasjonsendring knyttet til Helse og sosial gjort det vanskeligere å skreddersy ordninger spesielt tilpasset det boligsosiale arbeidet. I Lillehammer hadde de i forkant av valget gjennomført omfattende forankringsprosesser i det politiske miljøet ved å diskutere og vedta overordnede boligsosiale prinsipper. Ved kommunevalget ble store deler av kommunestyret, inkludert ordfører, skiftet ut. Nærmest samtidig kom ny rådmann på plass. Nye kort blir dermed lagt og en del av forankringsarbeidet må gjøres på nytt.

### **Mobilisering**

Mobilisering dreier seg om kontinuerlig å arbeide for felles forståelsesramme for arbeidet. Mye av arbeidet i boligsosialt utviklingsprogram har vært rettet mot dette. Foranalysene og fokus på kunnskapsoppbygging er del av dette arbeidet. Tallfesting av målgrupper og beskrivelse av problemer er med på å skape en felles plattform å jobbe ut fra. Planarbeidet i Lørenskog og Lillehammer er del av et slikt mobiliserings- og forankringsarbeid. Med disse planene ferdigstilt har alle kommunene oppnådd god planforankring av det boligsosiale arbeidet.

Gjennom undersøkelsene har vi fanget opp at, til tross for dette arbeidet, rekker ikke forankringen og den felles forståelsen spesielt langt ut i det administrative eller det politiske miljøet. Dette illustrerer at det tar lang tid å endre holdninger og enda lenger tid å endre arbeidsmåter. Det illustrerer i tillegg at mobilisering og forankring er kontinuerlige prosesser.

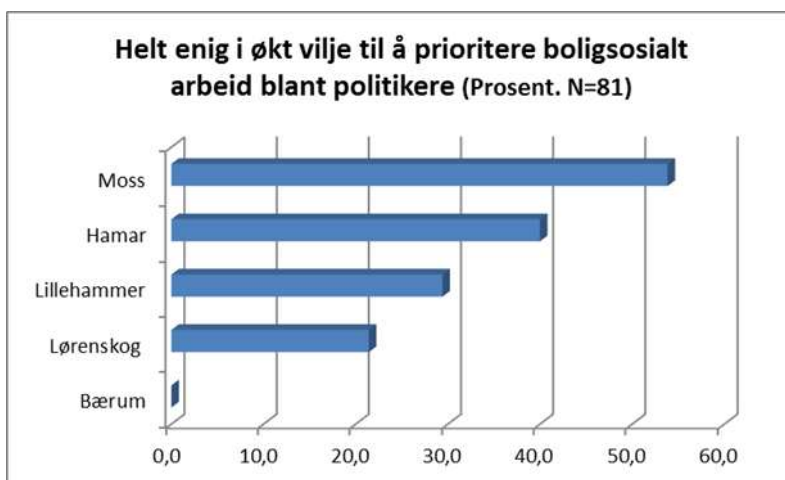
Vi ser ulike innfallsvinkler til mobilisering og forankring i programarbeidet i kommunene. Et hovedskille blir i faglitteraturen gjerne satt mellom en «top-down» og en «bottom-up» - tilnærming til arbeidet, men eksemplene fra kommunene viser at det både er mange mellom-muligheter og at det ikke nødvendigvis er snakk om enten – eller.

Moss kommune har valgt en «top-down» inngang til arbeidet – gjennom å ha formannskapet som styringsgruppe og ellers i liten grad inkludere «bakkebyråkratene» som sitter med de daglige utfordringene overfor brukerne. Hamar har valgt en noe tilsvarende modell, med å gjøre forholdsvis radikale endringer fra toppen. Utfordringene med en slik modell er at man kan gjøre endringer uten å ha skaffet et bredt tilfang av informasjon. Uten en felles forståelse av problemstillinger i organisasjonen, risikerer man motstand mot endringene fra de som skal gjennomføre arbeidet (Jacobsen, 2004). Noe av dette har vi sett i Hamar.

Bærum kommune har på den annen side, delvis ut fra omstendighetene, valgt en forholdsvis inkluderende programorganisering i den eksisterende kommuneorganisasjonen. Det gjør at flere stemmer i organisasjonen blir hørt. Det bidrar også til at fokus går rett på å rydde av veien flaskehalsen i det boligsosiale arbeidet - utfordringer som vil være der uavhengig av organisasjonsmodell. Bærums ryddesjau-modell har sin styrke i at flere blir hørt i prosessene og det er større sjanse for å hente fram bredden av kunnskapstilfanget, selv om vi også her har fått innspill på at de som står nærmest brukerne ikke blir hørt. Samtidig ser vi at en slik modell møter problemer med at involverte personer ikke har tid å sette av til arbeidet. I Bærum er man i tillegg mer usikre på toppforankringen og dermed muligheten til å få gjennomslag når viktige avgjørelser skal tas.

I tillegg til Bærum har Lillehammer lagt vekt på å arbeide bottom-up. Innretningen av deres arbeid har imidlertid vært mer rettet mot forankring og planlegging fordi dette ikke fra før var på plass.

Figuren under viser hvordan forskjellene i måten å arbeide på i programmet slår ut i forhold til opplevd mobilisering i kommunene. I Moss er det svært stor tro på at det boligsosiale utviklingsprogrammet har økt viljen hos kommunepolitikere til å prioritere boligsosialt arbeid. Over halvparten av informantene er helt enige i dette og fire av fem er helt eller delvis enige. Bærum ligger på den andre enden av skalaen. I undersøkelsen blir informantene spurt om økt vilje til prioritering av boligsosialt arbeid. Det betyr at viljen kan ha vært stor fra før og at den derfor ikke har økt. Det kan være tilfelle for Bærum, siden nåværende ordfører har vært aktiv i boligsosialt utviklingsprogram. Andre deler av datainnsamlingen tyder imidlertid også på at det nå knyttes usikkerhet til å få gjennomslag politisk og administrativt for en del nødvendige tiltak.



**Figur 18. Andel av informantene i kommunene som er helt enige i at boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid blant politikere.**

Funn tidligere i evalueringen har vist at kommunene i liten grad har samarbeidet med og mobilisert eksterne aktører i programarbeidet. Av datainnsamlingen ser det ut til at kommunene er mer aktive på dette området. De formaliserer blant annet en del samarbeid med eksterne aktører. Hamar og Moss ser ut til å være mest aktive på dette området. Moss har, som nevnt, tatt utgangspunkt i regionalt samarbeid med andre programkommunene i regionen. Hamar har formalisert samarbeid med flere aktører og i tillegg gått inn i nettverk med nabokommuner (inkludert Lillehammer) i det boligsosiale arbeidet.



Forholdet til NAV ser ut til å variere mellom kommunene. Mens NAV i noen kommuner er aktive pådrivere i det boligsosiale arbeidet er NAV i andre kommuner lite opptatt av spørsmål knyttet til bolig.

Av «våre kommuner» har bare Lørenskog i noen grad prøvd å mobilisere brukere og inkludere brukerperspektivet i programarbeidet. Gjennom sin undersøkelse blant brukere av boligsosiale tjenester, har de gått bredere ut enn de andre kommunene i sin søken etter flaskehalsen i det boligsosiale arbeidet.

Erfaringene fra programarbeidet viser at det er oppnådd mye gjennom programmet knyttet til mobilisering og forankring av boligsosialt arbeid. Det er vist at programorganiseringen i stor grad påvirker hvem som blir inkludert og dermed hvem som blir mobilisert. Trolig skal man ikke langt ut fra programorganisasjonen før bevisstheten om boligsosialt arbeid synker betraktelig. De ulike tilnærmingene har alle sine styrker og svakheter når det gjelder mobilisering og forankring. Utfordringene i det videre arbeidet blir å bevare det som fungerer og forbedre det som ikke fungerer like godt.

## Organisering

### *Programorganisering*

Kommunene har valgt forholdsvis ulik programorganisering. Bærum har fra 2012 organisert det boligsosiale arbeidet som et utviklingsarbeid med ordinære arbeidsoppgaver, men på tvers av ulike sektorer. Moss er kjennetegnet ved å ha en programleder med formannskapet som styringsgruppe og for å velge en regional inngang til flere av problemstillingene. I Lillehammer og Lørenskog har de hatt en forholdsvis aktiv programgruppe, mens Hamar nå i stor grad har inkludert programmet i den nye boligsosiale avdelingen. Flere forhold ved programorganiseringen påvirker programarbeidet. Vi har allerede sett at organiseringen påvirker hvem som blir mobilisert, på hvilken måte og i hvilken grad.

Hvilken organisatorisk plassering programleder har, har ellers betydning for muligheten til påvirkning i kommuneorganisasjonen. Et skille går mellom programledere fra organisasjonen eller utenfra, ulike nivåer i organisasjonen og hvilken avdeling eller tjenesteområde man tilhører. Ikke minst har tilgang til rådmannen betydning. Erfaringene fra programmet er at kommuneorganisasjonene fremdeles fungerer svært hierarkiske og det rådmannen ikke legger trykk på blir heller ikke prioritert. Det boligsosiale arbeidet må dermed inn i de regulære mål- og resultatstyringssystemene for å få nok fokus – i alle fall på sikt. Programlederne i kommunene har ulik plassering i organisasjonen og dette har hatt betydning for muligheten til å få gjennomslag hos administrativ og politisk ledelse.

Som vanlig i prosessarbeid, er framdrift personavhengig. Programlederne og deres bakgrunn har vært med å prege programarbeidet. Sjukdom eller utskiftninger i programorganisasjonen fører til utfordringer og forsinkelser og hvilke støttespillere programmet har i utgangspunktet, vil også ha betydning.

At Husbanken har krevd å gjennomføre et årlig møte med ordfører og rådmann for at kommunen skal delta i programmet har vært med å forplikte kommunen i programarbeidet.

### *Valg av ny boligsosial organisering*

Ansvar og myndighet i det boligsosiale arbeidet er i norske kommuner fordelt i mange og ulike deler av kommuneorganisasjonene (Langsether, Sørvoll, & Hansen, 2008). Dette gjelder kommunene generelt og også «våre kommuner». Organisering har derfor blitt en viktig del av kommunenes arbeid i det boligsosiale utviklingsprogrammet.

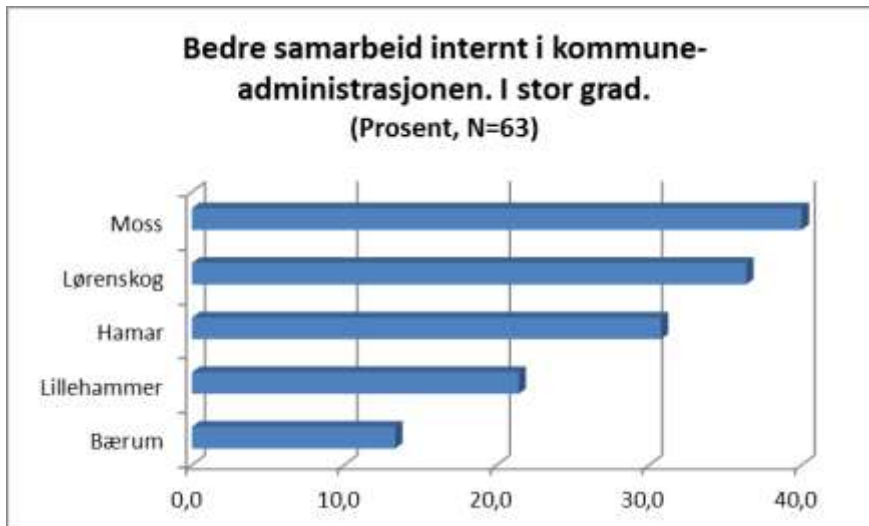
Hamar ligger på den ene enden av skalaen med opprettelsen av en boligsosial avdeling. I følge Langsether med flere, er slike avdelinger en sjeldenhet. Avdelingen kan dermed kalles en nyvinning i det boligsosiale arbeidet. Moss har enda ikke fått på plass sitt boligkontor, men ser ut til å velge en lignende modell. Lørenskog har også omorganisert, men delvis med omvendt fortegn. Booppfølgingsarbeidet har blitt liggende ute i tjenesteområdene, mens oppgavene rundt boligen ligger i boligkontoret. Begge måtene å organisere på har vært bevisste valg fra kommunenes side.

**Tabell 2 viser forskjeller mellom nye avdelinger i Hamar og Lørenskog.**

Ny organisering av boligsosialt arbeid i Hamar og Lørenskog	
Hamar	Lørenskog
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ny boligsosial avdeling oktober 2011</li><li>• Ny boligsosial avdeling har ansvar for 1. analyse av boligbehov, planlegging og utvikling. 2. Hjelp boligsøkere med å skaffe og beholde bolig. 3. Skaffe (bestille) boliger. 4. Oppfølging i bolig 5. Samarbeid med andre aktører på boligmarkedet.</li><li>• Boligforvaltning, - drift- og vedlikehold har ansvaret for å skaffe, drifte og vedlikeholde boligene.</li><li>• Boligsosial avdeling har 8 årsverk med 3 nye stillinger. Oppgaver og bemanning har blitt overført fra andre avdelinger og NAV.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nytt boligkontor etablert 1. juli 2011.</li><li>• Nytt boligkontor legges til den nyopprettede Helse og omsorgstjenesten. Kontoret er opprettet som en egen avdeling. Boligsjefen er en del av ledergruppa til kommunalsjef for Helse og Omsorg.</li><li>• Boligplanen er klargjørende på hva som er boligkontorets ansvar, og at det er forvaltning, drift og tildeling av bolig.</li><li>• Boligkontoret skal drive med bolig, mens tjenesteområdene skal drive med oppfølging.</li><li>• Boligkontoret har fått ansvar for Husbankens virkemidler</li><li>• Foreslått i boligplanen at boligsjef skal sitte i kommunens utbyggingsmøte sammen med reguleringsjef og juridisk avdeling for å være en påminner for kommunen når det skal gjøres tiltak på utbygging mht ungdom, førstegangsetablerere, rimelige boliger osv.</li></ul>

Både Bærum og Lillehammer har gjennomført, og gjennomfører delvis enda, omfattende overordnede strukturendringer i kommuneorganisasjonen uavhengig av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Disse endringene påvirker programarbeidet både fordi de endrer organiseringen av det boligsosiale arbeidet og fordi de krever mye oppmerksomhet og arbeidsinnsats. Begge kommunene har valgt å fortsette det boligsosiale arbeidet innenfor eksisterende kommuneorganisasjon uten å etablere en egen avdeling for arbeidet.

Generelt vil endringer i formell organisering føre til at endring av hvilke spørsmål som blir sett i sammenheng (Egeberg, 1989). Når Hamar og Lørenskog oppretter en boligsosial avdeling kan man dermed forvente at samordning og samarbeid knyttet til boligsosiale spørsmål økes. Figuren under viser da også at Lørenskog og Hamar skårer bedre enn Lillehammer og Bærum på dette området. Moss skårer imidlertid høyest av alle. Trolig er dette en effekt av at ny formell organisering også øker fokus på et område.



Figur 19 viser andelen av informantene som mener at Boligsosialt utviklingsprogram i stor grad har bidratt til å bedre samarbeidet internt i kommuneadministrasjonen.

«Fragmentert» har nærmest vært en klisjé for å karakterisere organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Hamar sitt valg av organisasjonsmodell er slik sett nyskapende fordi det samlokaliserte og samordner mange av de boligsosiale funksjonene i en avdeling. Ny organisering endrer hvem som naturlig samsnakkes og samordner sitt arbeid, men det er verdt å merke seg at enhver organisering fører til nye samordningsbehov mellom nivåer og enheter. Rapporten «Fragmentert og koordinert» (Langsether et al., 2008, s. 10) viser til at kommunene, spesielt der de har etablerte samordningsstrukturer, er fornøyd med måten det boligsosiale er organisert. Et spørsmål som dermed enda ikke er besvart er hvilken grad av formell organisering som er nødvendig for å samordne tjenestene i tilstrekkelig grad. Etter hvert som programkommunene får flere år i arbeid, vil dette spørsmålet trolig bli bedre belyst.

### Gjennomføring

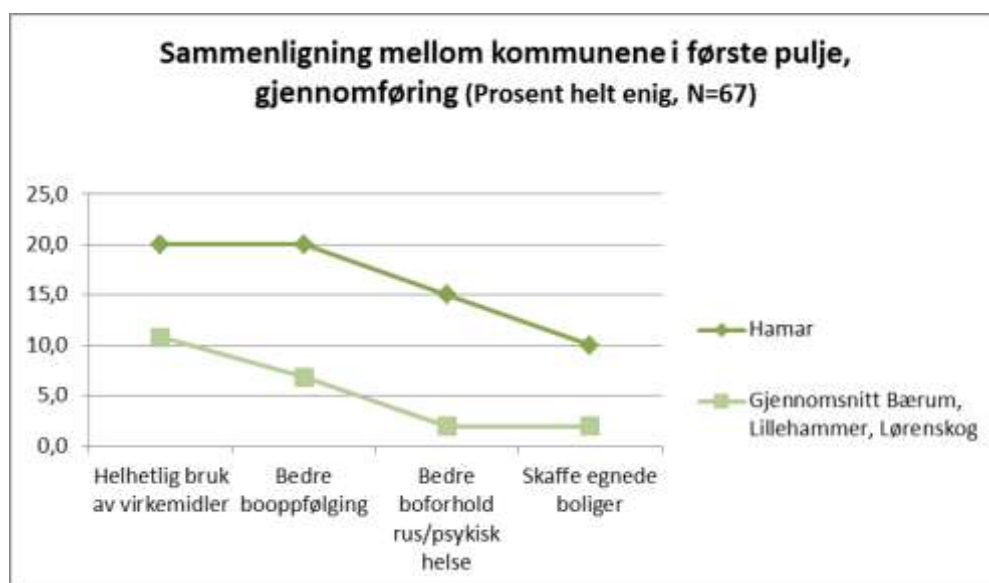
Framstillingen over viser at kommunene har valgt ulike tilnærminger til programarbeidet. Likevel har alle kommunene, etter tre år, først og fremst oppnådd resultater på strategisk, organisatorisk og overordnet nivå. Bare i liten grad har kommunene klart å framskaffe boliger eller å nå fram til de mest ressurskrevende av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Slik sett bekrefter dybdestudien resultatene fra spørreundersøkelsen.

Bakgrunnen og noe av forklaringen på denne vektleggingen av strategiske og overordnede problemstillinger mener vi er vektlegging av dette i programmet. Husbanken får på mange måter den endringen i kommunene de ber om. Tilskuddene fra Husbanken har gått til kunnskapsoppbygging, forankring, organisatoriske forbedringer og planarbeid. Samtidig har ikke Husbanken tilskuddsmidler til blant annet bo-oppfølging, en viktig faktor for å bedre forholdene mer konkret for brukerne.

Dybdestudien utfyller likevel bildet. Vi har blant annet vist at prosjekt Uteteam, med vekt på bo-oppfølging, har sitt utspring i programarbeidet i Lillehammer. Vi ser at Lørenskog har satt i gang kartlegging basert på brukerundersøkelser blant kommunale beboere og legger vekt på å løse utfordringer knyttet til hospits. Bærum har fjernet regler som hindrer kommunen i å skaffe kriseboliger til personer som trenger det og jobber for å finne gode innfallsvinkler til bo-oppfølging. Vi ser i tillegg at både Hamar, Lørenskog og Lillehammer har satt av midler til å bygge bolig for de

som er vanskeligst stilt og at Bærum har midler til rådighet, men møter utfordringer i framskaffelse av bolig. I tillegg ser vi at de fleste av kommunene har jobbet med prosedyrer for å bedre saksbehandling og med å fjerne flaskehalser for å hjelpe de som trenger det mest.

Selv om egen oppfattelse av å ha oppnådd noe mer konkret i det boligsosiale arbeidet generelt er forholdsvis lav i alle kommunene, er informantene i Hamar sterkest i troen på at det boligsosiale utviklingsprogrammet har bidratt til resultater utover det strategiske og organisatoriske. Figur 20 viser dette. Vi tolker det slik at dette synet på egen virksomhet trolig delvis er et bilde av den faktiske situasjonen, men også et utslag av at programarbeidet har blitt manifestert gjennom opprettelsen av ny boligsosial avdeling. Det trengs derfor lenger tid før vi kan være sikre på hvilke resultater de ulike kommunene oppnår i det boligsosiale arbeidet.



Figur 20 viser i hvilken grad informanter i kommunene er helt enige i at boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til ulike resultater. Hamar er sammenlignet med gjennomsnittet for Bærum, Lillehammer og Lørenskog.

Generelt ville trolig en kombinasjon av tilskudd til konkrete tiltak i tillegg til de mer overordnede organisatoriske grepene gitt flere konkrete resultater.

### Læring

Kunnskapsoppbyggingen rundt boligsosialt arbeid i kommunene har vært svært omfattende i Boligsosialt utviklingsprogram. Foranalysene har bidratt til en felles plattform for aktørene i kommunene. De har imidlertid ikke vært detaljerte nok til å skape et fullverdig fundament for det videre arbeidet.

I Lillehammer og Lørenskog har de brukt mye tid på å kartlegge boliger, boligbehov, bostandard og brukere, og ikke minst å koble denne informasjonen. Mange kommuner i de andre «puljene» i programmet har også brukt mye tid på dette. Bærum, Hamar og Moss har ikke så langt vektlagt dette i like stor grad. For Bærum og Hamar sin del, kan dette ha bakgrunn i at de allerede hadde en vedtatt boligplan ved programstart. Med sin desentraliserte programorganisering, har Bærum imidlertid gjennomført nitid jobbing med kunnskapsoppbygging på andre områder. Noe tabellen under viser.

## Læring og kunnskapsbygging boligsosialt utviklingsprogram i Bærum

### Generelt

- Har ansatt en masterstudent som skal se nærmere på nøkkeltall knyttet til boligsosialt arbeid, prosedyrer knyttet til tildeling av bolig, tildelingskriterier og vurderinger som gjøres i tildelingsmøter.
- Har jobbet med å avklare hva bo-oppfølging er i en av oppdragsgruppene. Samtidig er det planlagt å gjennomføre en kartlegging av hva som finnes av bo-oppfølging i de ulike tjenesteområdene.
- Kartleggings skjema for å kartlegge eksisterende forvaltningsbrukere. Målgruppen for økonomisk forvaltning estimeres til 280, hvorav 105 mottar tilbudet i dag. Rutine for forvaltning, inntak, avslutning og samarbeid utarbeides.
- Har samlet sammen det som har vært laget av rutiner og dokumenter på kriseboliger tidligere
- Definisjon av krisebolig er ikke klart. Jobber med å utrede behov for kriseboliger i dag og over tid.
- Lager plan for nødvendig turnover i kriseboliger – er underveis
- Arbeider med å kartlegge hvilken strategi som foreligger for anskaffelse av boliger i dag.
- Jobber med å utarbeide et vurderingsskjema som beskriver bokompetanse for den enkelte boligsøker.
- Begrepet kriseboliger defineres og utredes. Utreder behov for kriseboliger per i dag og over tid.

### Ekstern kunnskapsinnhenting

- Deltakelse samlinger Boligsosialt utviklingsprogram.
- Undersøkt praksis knyttet til tildeling av bolig i andre kommuner. En utfordring for arbeidet er at interne samarbeidspartnere har sprikende syn på brukeres ferdighetsnivå og boligbehov.
- Gruppen knyttet til utvikling av ny ordning for tvungen og frivillig forvaltning av stønader har utvekslet erfaring med Asker kommune knyttet til organisering av økonomisk forvaltning og holdt møte med Overformynderiet i Bærum.
- Hentet inn informasjon fra Bergen, Kristiansand, Bodø, Trondheim, Stavanger og Oslo om vurderingsskjema som beskriver bokompetanse for den enkelte boligsøker.
- Innhenter erfaringer og informasjon fra andre kommuner om rutine for botildeling etter gjennomført kartlegging.

### Interne læringsarenaer

- Ny internavis.
- BoSo-Lab – intern læringsarena opprettet (også med eksterne innslag) vil bli opprettholdt i alle fall så lenge kommunen er del av boligsosialt utviklingsprogram.
- Har prosjektorganisert Boligsosialt utviklingsprogram i linja. Det betyr at personer møter hverandre på tvers.
- Henter inn informasjon om ulike rutiner blant annet knyttet til botildeling, og avtaler for bruk av midlertidig bolig
- Lager kompetanseplan for å tette kompetansegap på det boligsosiale området

Dersom man ser nærmere på tabellen illustrerer den godt hvilke samordningsutfordringer som ligger i det boligsosiale arbeidet og hvilket detaljnivå kunnskapsarbeidet må ned på for å fjerne flaskehalsen. Bærum kommune er den kommunen som i størst grad har integrert arbeidet i det boligsosiale utviklingsprogrammet i «normal» drift i kommunen. Oppgavene i programmet er organisert i ulike «oppdrag» i tråd med vanlig praksis. Programorganiseringen går på tvers av avdelinger og tjenesteområder og inkluderer personer som jobber direkte med saksområdene i arbeidsgrupper, mens tjenesteledere sitter i styringsgruppene. Fokus i arbeidet har vært på å fjerne flaskehalsen i organisasjonen. På den ene siden gjør denne organiseringen i Bærum at sjansene for videreføring etter programslutt er stor. På den andre siden gjør trolig denne integreringen programarbeidet mer usynlig i Bærum enn i de andre kommunene. Fra datainnsamlingen ser vi at Bærum har hatt utfordringer knyttet til å få enkeltpersoner og tjenesteområder til å prioritere det boligsosiale arbeidet i en hektisk hverdag.

Det ser likevel ut som Bærum gjennom programmet har klart å skape en bedre sirkulasjon av kunnskap. Informantene i Bærum mener at arbeidet har bidratt til at kunnskap og kompetanse om det boligsosiale feltet blir spredd og delt bedre enn tidligere, noe Figur 21 viser.



Figur 21 viser ulikheter mellom kommunene knyttet til spørsmålet: «I hvilken grad har Boligsosialt utviklingsprogram etter din mening bidratt til at kunnskap og kompetanse på det boligsosiale området blir spredd og delt med andre på en bedre måte enn før?»

På denne måten kompenserer trolig Bærum for informasjonsflyt og naturlig samordning som i framtiden vil foregå innenfor boligsosial avdeling i Hamar. Spørsmålet videre blir om institusjonaliseringen av læringen blir tilstrekkelig til å videreføre informasjonsflyt og samordning også etter programslutt.

## Resultater på programnivå og noen kommentarer

Vi så i de forrige kapitlene på hvordan arbeidet i kommunene har blitt utformet og hvilke resultater det har gitt for kommunene etter tre år. I denne delen av rapporten vil vi løfte disse resultatene ett hakk opp slik at de kan kaste lys på måloppnåelse i forhold til Husbanken region øst sine målsetninger for programmet. Vi vil også prøve å nærme oss noen forklaringer på hvorfor resultatene har blitt som de har blitt. Først vil vi likevel se nærmere på begrepet «program som metode». Program-begrepet har hatt stor betydning for det boligsosiale utviklingsprogrammet og danner derfor en basis for å forstå arbeidet.

### «Program som metode»

Vi presenterte program-begrepet i avsnittet om boligsosialt utviklingsprogram tidligere i rapporten. Programmetoden synes å ha hatt størst betydning for Husbanken region øst sitt interne arbeid og på mange måter har det vært en forutsetning for det arbeidet som er gjennomført. Program-metoden har vært et verktøy for å endre tankemønstre knyttet til måten Husbanken skal arbeide i forhold til kommunene og måten å se egen virksomhet på. Først hadde dette betydning for selve programarbeidet og programsekretariatet. Senere synes programtilnærmingen i form av *helhetlig tenkning, vekt på læring og fleksibilitet* å ha blitt integrert i de andre oppgavene i Husbanken region øst. Vi har imidlertid gjort for lite grundige undersøkelser for å konkludere med hvorvidt programtilnærmingen har nådd langt inn i organisasjon.

Da programmet startet opp i 2009, skapte programbegrepet usikkerhet i kommunene (Hanche-Dalseth et al., 2010). Forskjellen på programarbeid og prosjektarbeid virket uklart – og var det trolig både for kommunene og for Husbankens medarbeidere. Når vi tre år senere spør kommunene hva programtilnærmingen har betydd for arbeidet i kommunene, er det fremdeles få som har en bevisst holdning til programtilnærmingen.<sup>12</sup> Det virker heller ikke som det er gjort et bevisst arbeid i kommunene med tanke på å spre arbeidsmetodikken i program framfor prosjekt. Sitatet fra en av programlederne er symptomatisk:

«Mest vært en tilnærming til arbeidet, har ikke dratt dette videre i organisasjonen, men tilrettelagt for noen småkurs, opplæring for ansatte her, men vil ikke si at det følger helt programtilnærmingen.» (Sitat fra intervju.)

Det er likevel slik at også for ansatte uten en klar bevissthet om programmetoden har man nådd fram med budskapet om kunnskapsbasert, helhetlig og langsiktig tenkning:

«Kan ikke akkurat si at jeg har definisjonen på disse tingene klart for meg, men mange er inne i programmet. I mange prosjekter så er de på ett og ett tjenestested. Hensiktsmessig at flere inne. .. Mer løpende utviklingsarbeid.» (Sitat fra intervju.)

«Det er mulig det finnes en god definisjon... Oppfatter at program er mer vidtfavnende, mer enn prosjekt. Her boligsosialt arbeid som har mye i seg. Favner en helhet i sosialt arbeid. Alt fra anskaffelsesprosesser til saksbehandling knyttet til tildeling. Link mot behandlingstiltak. Ligger så mye her.» (Sitat fra intervju.)

---

<sup>12</sup> 41 av 76 personer i spørreundersøkelsen vet ikke hvilken betydning programtilnærmingen har hatt for arbeidet i kommunen.

Svar fra spørreskjema knyttet til hvordan programorganiseringen har preget arbeidet, legger også vekt på et planmessig og helhetlig arbeid og på kunnskapsoppbygging:

«Det har samlet ansatte fra ulike tjenester for å kunne se en helhet.» (Sitat fra spørreskjema)

«Programorganiseringen har betydd at kommunen har inntatt et langsiktig læringsperspektiv innenfor det boligsosiale området.» (Sitat fra spørreskjema.)

En kommentar trekker fram noe som kan tolkes som uheldige konsekvenser av denne overordnede tenkningen:

«Tror programorganiseringen framfor prosjektorganisering har ført til at Boso fram til nå har vært på et overordnet nivå som har medført at de som arbeider med boligsosiale virkemidler ikke har deltatt aktivt i prosessen før beslutninger er tatt.» (Sitat fra spørreskjema.)

Slik synes programtilnærmingen også å ha preget arbeidet også i kommunene – selv om bevisstheten om metoden ikke er spesielt stor.

### Fra program som metode til resultater

Prinsippene i program som metode har i stor grad påvirket også målsetningene i Husbanken region øst. Slik målsetningene er uttrykt i sentrale dokumenter, blant annet programbeskrivelsen, er det lagt stor vekt på å utvikle bakenforliggende variabler som læring, organisering og samordning for å oppnå varig effekt – snarere enn kortsiktige gevinster. Bare hovedmålet i programbeskrivelsen har etter hvert fått en mer konkret utforming – å skaffe vanskeligstilte på boligmarkedet boliger. Som vi har sett tidligere, har målsetningene i programmet endret seg over tid. Nå skal vi se nærmere på hvordan målsetningene i den siste programbeskrivelsen for perioden 2011-2017 har blitt oppfylt.

### Visjon: «Utvikling på kommunens premisser»

Vi så i det forrige kapittelet hvordan kommunene har valgt ulike tilnærminger til sitt arbeid med boligsosialt utviklingsprogram. Husbanken region øst har også hatt som en målsetning å være fleksible og har stolt på at kommunene best vet hvordan de skal løse sine egne utfordringer. Kommunene er da også svært fornøyd med samarbeidet med Husbanken

«Jeg er godt kjent med Husbanken som samarbeidspartner. Er veldig imponert over Husbanken som i stor grad lytter til kommunene og prøver å legge forholdene til rette for en god faglig og organisatorisk utvikling. En statlig samarbeidspartner som jeg ikke har opplevd før.» (Sitat fra intervju.)

## Målsetninger i programbeskrivelse 2011-2017

**Visjon:** Utvikling på  
kommunens premisser

**Hovedmål:** Flere vanskeligstilte  
på boligmarkedet skal ha  
egne boliger.

### 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.



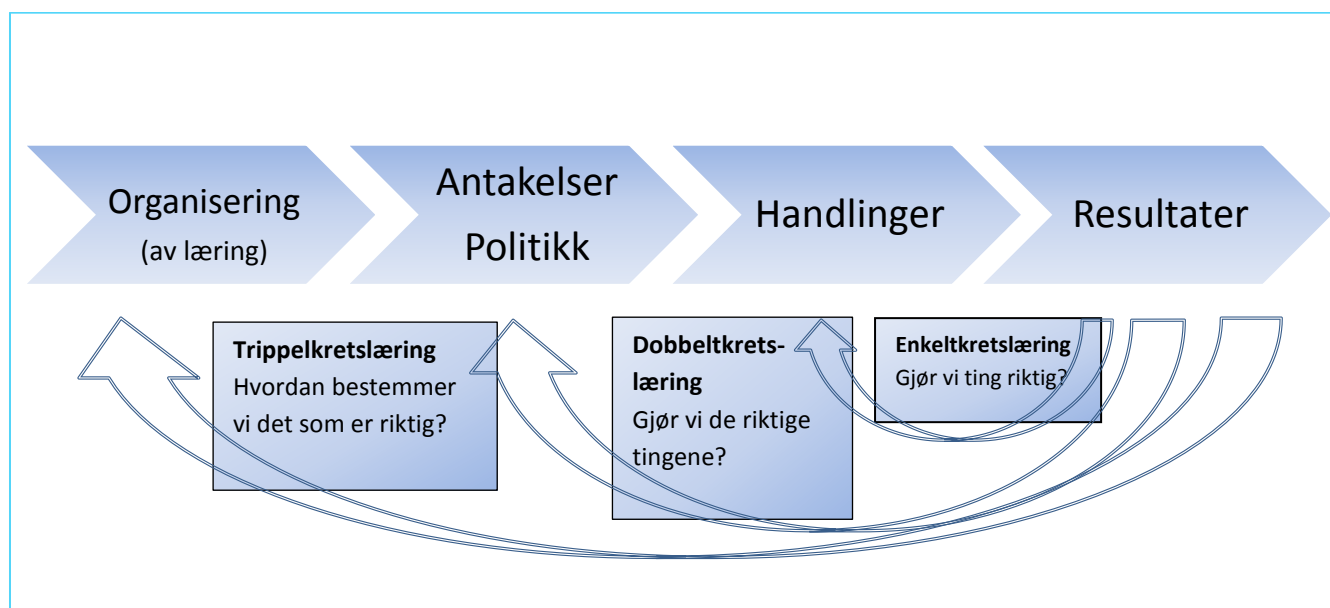
Begreper som «på tilbudssiden» og «fleksibilitet» blir brukt. I evalueringen i fjor kom det fram at kommunene oppfatter Husbanken region øst som en profesjonell og likeverdig partner, at kommunene opplever at Husbanken i stor grad følger opp kommunene i arbeidet og det kunnskapsbaserte arbeidet blir også nevnt (Bergem et al., 2012). Det er ikke noe ved årets datainnsamling som tyder på at dette synet har endret seg. Nytt i intervjuene i år er også at forpliktelsene blir trukket fram av kommunene som et gode. Det at Husbanken er klar på hva de forventer av kommunene som samarbeidspartner, mener enkelte er en klar styrke ved programarbeidet.

En intern evaluering av Husbanken sitt arbeid overfor kommunene i alle regionene, viser at kommunenes positive holdning til Husbanken ikke nødvendigvis er noe spesielt for Region øst eller knyttet til programarbeidet. Husbankens kontaktpersoner i kommunene i alle regioner, er svært positive til Husbanken sitt arbeid.

### **Delmål 1. Kunnskapsrettet: Det skal utvikles et dokumentert kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området – for programkommunene, for Husbanken og for relevante samarbeidspartnere.**

Kunnskap og læring er en viktig del av programtilnærmingen og kunnskapsoppbygging og dokumentasjon av dette er dermed også sentralt både i arbeidet og i målsetningene. For å oppnå læring i organisasjoner må både enkeltpersoner ta til seg kunnskap og den må tilbakeføres til måten organisasjonen som helhet handler. Organisatorisk læring skjer på flere nivåer – også kalt læringskretser (Amdam, 2005; Argyris & Schön, 1978; Romme & van Witteloostuijn, 1999). Figuren under viser ulike typer av organisatorisk læring.

*Den første læringskretsen* er knyttet til i hvilken grad gjennomførte tiltak fungerer etter formålet. Spørsmålet blir dermed om man gjør tingene på riktig måte. *Den andre læringskretsen* er knyttet til om man har de rette målene for arbeidet. Spørsmålet blir da om man gjør de rette tingene. *Den tredje formen for læring, trippelkretslæring*, er knyttet til om man organiserer læring og virksomhet på rett måte. Organisering av læring skaper filtre for hvilken informasjon som får innpass i organisasjonen.



**Figur 22: Enkelt-, dobbelt- og trippelkretslæring i organisasjoner. (Basert påAmdam, 2005; Argyris & Schön, 1978; Romme & van Witteloostuijn, 1999)**

## Kunnskap og læring i kommunene

Det er ingen tvil om at boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til læring i kommunene. Gjennom de eksterne foranalysene tidlig i programperioden har programmet lagt et fundament for læring på alle tre nivåene i figuren over. Det faktum at foranalysene ble diskutert bredt i kommunene har også bidratt til å legitimere det boligsosiale arbeidet i organisasjonen. Det er likevel ikke slik at foranalysene har kunnet bidra med detaljkunnskap om hver enkelt kommune og kommunene har måttet jobbe videre med de ulike problemstillingene. Det faktum at programmet har lagt stor vekt på kunnskapsgrunnlaget har også bidratt til at man har hatt ryggdekning for å gå i dybden på ulike problemstillinger i kommunene. Kommunene har i ettertid gjennomført omfattende kartleggingsarbeid i alle faser av programmet. Størst fokus har det vært på behovskartlegginger og oversikt over boliger og særtrekk ved disse. I tillegg er det gjort mye annen type datainnsamling i kommunene etter behov. At man har klart å skape et kunnskapsfundament for det boligsosiale arbeidet i kommunene blir bekreftet av at 91 prosent av de spurte i kommuneundersøkelsen er helt eller delvis enige i at kommunene nå har en bedre oversikt enn tidligere knyttet til boligsosialt arbeid.

Et videre spørsmål blir da om denne kunnskapen blir benyttet i praksis. Selv om svarene blir mindre positive jo nærmere egen praksis man kommer i spørsmålstillingen (illustrert i Figur 8), indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen at programmet i noen grad har bidratt til endret adferd både for enkeltpersoner og for organisasjonen som sådan. Det siste blir også manifestert gjennom faste møter og møteplasser. Et eksempel på det siste er Boso-lab som er opprettet for ansatte i Bærum for å ta opp grunnleggende spørsmål i det boligsosiale arbeidet. Intervjuene i kommunene viser likevel at bevisstheten rundt den kunnskapen Boligsosialt utviklingsprogram har bidratt til fort avtar når man beveger seg vekk fra de som har mest med programmet å gjøre. Intervjuene tyder også på at mange av kunnskapsdelingsarenaene som er opprettet, er avhengige av de ekstra personalressursene utviklingsprogrammet bidrar med.

Alle kommunene har i programmet valgt å legge mye innsats ned i samordningen av det boligsosiale arbeidet – noen med mer radikale midler enn andre. Dette vil igjen kunne endre måten kommunene tar inn informasjon og arbeider med det boligsosiale i det daglige. I terminologien illustrert i Figur 22, vil dette være trippelkretslæring. Et viktig spørsmål blir da likevel om man har tatt tak i de riktige tingene i arbeidet. Figur 23 viser resultatene fra spørreundersøkelsen i denne sammenheng. Vi ser at langt de fleste mener at programmet har tatt tak i de viktigste utfordringene – iallfall i noen grad.



Figur 23 viser i hvilken grad informantene mener at kommunen gjennom Boligsosialt utviklingsprogram har tatt tak i de viktigste utfordringene for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

De fleste begrunner et slikt positivt svar med faktorer knyttet til organisering, kunnskap og andre faktorer på strategisk nivå. Noen sitater fra de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen understreker dette:

- De har synliggjort utfordringene og har startet arbeid med å tydeliggjøre de ulike tjenestenes ansvar og rolle.
  - Kommunen har tatt tak i de viktigste utfordringene, men det tar tid å endre praksis, styrke kompetansen til ansatte og endre arbeidsmetoden.
  - Omorganisering og etablering av boligsosial avdeling.
  - Bedre systematisering av arbeidet. Mer helhetlig tilnærming.
  - Gjennom fokus på de rette utfordringene, gjennom involvering av politikerne.
  - Ved analysen er vi gjort kjent med de viktigste utfordringene og de planlagte tiltakene er rettet inn mot disse.
- (Sitater fra åpne spørsmål i spørreundersøkelsen.)

Av de som mener programmet i liten grad har tatt tak i de viktigste utfordringene, blir dette begrunnet med at det mangler konkrete tiltak spesielt knyttet til de aller vanskeligstilte.

- Det bygges, men ikke for de som tilhører rus, dårlig økonomi etc. De blir ikke tilgodesett.
- Venter på konkrete tiltak.

Noen av kommentarene er også knyttet til forhold som mangel på informasjon, stort prispress og også manglende vilje til å prioritere boligsosialt arbeid.

Når vi leser tallene fra spørreundersøkelsen, er det også viktig å være klar over at vi i liten grad i evalueringen har vært lengst ute i organisasjonen. Vi opplever at enkeltpersoner er kritiske til hvilken kunnskap som er bygd opp, og om dette er den riktige kunnskapen. Det blir blant annet nevnt at kunnskapen ute i organisasjonene ikke har blitt tilstrekkelig lyttet til og at det derfor også er gjort feil prioriteringer.

## Deling av kunnskap mellom kommunene

Moss kommune har valgt å starte sitt boligsosiale utviklingsarbeid med å samarbeide med nabokommunene. Bakgrunnen for dette er at en del boligsosiale utfordringer ikke kan løses i en kommune alene, men er regionale utfordringer. I denne sammenheng har også samarbeidet med Fylkesmannen vært viktig.

Bare Moss av kommunene i evalueringen har valgt denne innfallsvinkelen. Men vi ser i arbeidet at deling av kunnskap og kompetanse mellom kommunene har hatt stor betydning for kunnskapsutvikling i programmet. Evalueringen i fjor viser dette og evalueringen i år viser at kunnskapsdelingen er utvidet i omfang og har inntatt nye former. Vi ser at kommunene:

- Innleder regionale samarbeid for å løse regionale utfordringer i sammenheng
- Samarbeider om enkeltprosjekter
- Bruker hverandre for å finne eksempler på løsninger på spesielle utfordringer
- Har utvekslet maler og verktøy blant annet i forbindelse med kartlegginger av behov og boliger – noe nesten alle kommuner har arbeidet med
- Har vært på besøk hos hverandre
- Har bidratt med foredrag og presentasjoner etter behov både på programsamlinger og dersom andre kommuner ber om det

I tillegg har nå Husbanken startet et plansamarbeid (Boligsosial planlegging) for kommuner som ikke er med i boligsosialt utviklingsprogram, et slags Boligsosialt utviklingsprogram light, der de bruker erfaringene som er opparbeidet gjennom utviklingsprogrammet. Programkommunene bidrar også i dette samarbeidet.

Datainnsamlingen viser at deling av kunnskap mellom kommunene har vært svært viktig i programarbeidet.

## Læring i Husbanken

Husbanken region øst har vært svært målrettet med å dokumentere eget og andres arbeid i programmet. Kunnskapsplanen har vært med å legge rammene for dette arbeidet. På den måten har de klart å bygge opp systematisk kunnskap både for sin egen del, kommunene og med mulighet for å spre kunnskap og erfaringer videre ut fra organisasjonen. Som nevnt tidligere synes det som om programarbeidet har vært med på å bygge opp en ny tilnærming til samarbeid med kommunene i Husbanken region øst.

Representanter for Husbanken region øst har også i hele programperioden lagt vekt på at de har lært mye av kommunene. De har vært villige til å justere program og tiltak ut fra behov i kommunene og også til å sette i gang tiltak som har betydning for kommunene. Region øst har, i tråd med programtilnærmingen og kunnskapsplanen, lagt stor vekt på læring mellom alle parter i programarbeidet.

Kunnskapsdelingen ser derimot ut til å være begrenset på tvers av Husbankens regioner. Etter Riksrevisjonen sin rapport fra 2008 har Husbanken hatt fokus på arbeidet mot kommunene. Arbeidet har imidlertid hatt forskjellig innretning i regionene. Dette har ført til ulik erfaringsoppbygging i forskjellige deler av landet. Vi er derfor noe overrasket over at det er forholdsvis lite erfaringsoverføring mellom regionene. For eksempel har andre regioner vært representert på programsamlingene til Region øst, men ikke i spesielt stor grad. Nærmere undersøkelser viser at det

heller ikke har vært organisert målrettet erfaringsutveksling mellom regionene – til tross for at det i de fire siste årene er gjort et svært omfattende arbeid for å utvikle samarbeidet med kommunene på flere måter. Det vi har klart å fange opp av utveksling av informasjon har vært på toppnivå. Strategikontoret eller andre har heller ikke hatt noen rolle i arbeidet med å systematisere kunnskapen som arbeidet frambringer. Istedenfor å lære av erfaringer i ulike regioner, synes det å være slik at regionene ikke har ønske om å benytte samme metodikken.

«Jeg vet at Øst er mest opptatt av det med program, og derfor er kanskje andre litt forsiktige med å bruke begrepet...» (Sitat fra intervju.)

Dette er ikke nødvendigvis helt gjennomgående. Vi ser blant annet at Region vest i oppstarten av sitt arbeid mot kommunene plukket en god del av tankegangen fra utviklingsprogrammet i Region øst. I oppfølgingen har det likevel ikke vært en systematisk kunnskapsutveksling mellom de to regionene, eller med andre regioner for den del.

Husbanken har lagt til rette for omfattende erfaringsoppbygging på nettsidene sine og Husbanken region øst har vært systematiske i sitt arbeid med å bruke sidene til å dele erfaringer i det boligsosiale utviklingsprogrammet. For de nærmest knyttet til programmet, som programledere og ansatte i Husbanken region øst, har trolig internettsidene vært nyttige. Ut fra datainnsamlingen er det likevel uklart hvem som har benyttet sidene utover dette.

### Spredning av kunnskap til andre statlige aktører

Bo-oppfølging er sentralt i arbeidet med å hjelpe de mest utsatte av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken har imidlertid ikke midler til å støtte denne typen tiltak. Disse midlene ligger hos Fylkesmannen. En del av programkommunene har søkt og fått midler fra Fylkesmannen til tiltak nettopp på dette området. Det er imidlertid ikke noen automatikk i dette. Eksempelet viser at samordning og spredning av kunnskap mellom statlige aktører også er utfordrende. Andre statlige aktører er også sentrale i det boligsosiale arbeidet, som for eksempel Utlendingsdirektoratet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgen.

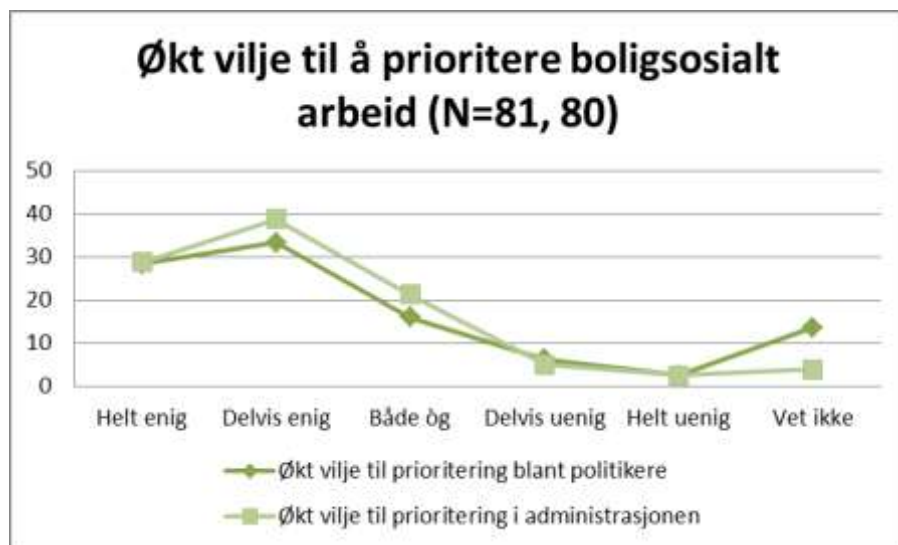
Gjennom Boligsosialt utviklingsprogram har Husbanken region øst jobbet for å inkludere blant annet Fylkesmannen, men også andre i det boligsosiale utviklingsprogrammet. I hele perioden har Fylkesmannen hatt leder i programrådet, først Fylkesmannen i Buskerud og nå Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Som nevnt tidligere har andre instanser også vært representert. KRD, som er overordnet instans for det boligsosiale arbeidet i Husbanken, har vært representert på en del samlinger, men synes ikke aktivt å ha benyttet programmet til å innta en mer proaktiv holdning i arbeidet for å bedre det boligsosiale arbeidet i kommunene. Blant annet gjennom programmet har det også vært jobbet for å bidra til kunnskapstilfanget i NOUen «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011).

Samordning mellom statlige aktører er et tema som ligger utenfor mandatet til det boligsosiale utviklingsprogrammet i Region øst. Det imidlertid et viktig tema i det boligsosiale arbeidet. Nettopp en slik samordning på statlig nivå har vært etterlyst av kommunene i flere omganger, blant annet på programsamlingene.

## Delmål 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

Samordning og organisering har vært gjennomgangstema i det boligsosiale utviklingsprogrammet, men kommunene har valgt ulike løsninger på dette. Mye av arbeidet er beskrevet tidligere under kapittelet knyttet til dybdeundersøkelsen og vi velger ikke å gjenta det her. Programkommunene har generelt oppnådd mye på dette området.

Mye av arbeidet i boligsosialt utviklingsprogram har ellers dreid seg om forankring og mobilisering - et kontinuerlig arbeid. Det ser også ut til at programmet på mange måter har klart å forankre arbeidet godt både hos ledelsen og i det politiske miljøet. Figur 24 illustrerer dette.



Figur 24 viser holdninger til påstanden: «Programmet har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid blant politikere» og «Programmet har bidratt til økt vilje til å prioritere boligsosialt arbeid i administrasjonen.»

Svarene varierer forholdsvis mye mellom «våre programkommuner». I Moss er over 50 prosent av de spurte helt enige i at det økt politisk vilje til å prioritere boligsosialt arbeid. I Bærum er tilsvarende tall 0. Forskjellene kan bunne i ulikt utgangspunkt for arbeidet, men kommunene har også ulike måter å jobbe på. Bærum har jobbet mye på linja i administrasjonen og har dermed klart å spre det glade budskap til mellomledernivå, men er mer usikre på toppforankring både politisk og administrativt når det skal gjøres endelige vedtak. I Moss har de organisert inn både politisk og administrativ ledelse i programorganisasjonen og får slik også god uttelling på disse to spørsmålene. På den andre siden har man i Moss jobbet lite ut mot de som gjennomfører politikken i administrasjonen, noe som kommer fram gjennom datainnsamlingen. Lillehammer har lagt stor vekt på å informere om arbeidet både politisk og til administrativ toppledelse, men har også hatt store utskiftninger. De havner dermed midt på treet både i forhold til politisk og administrativ vilje til prioritering.

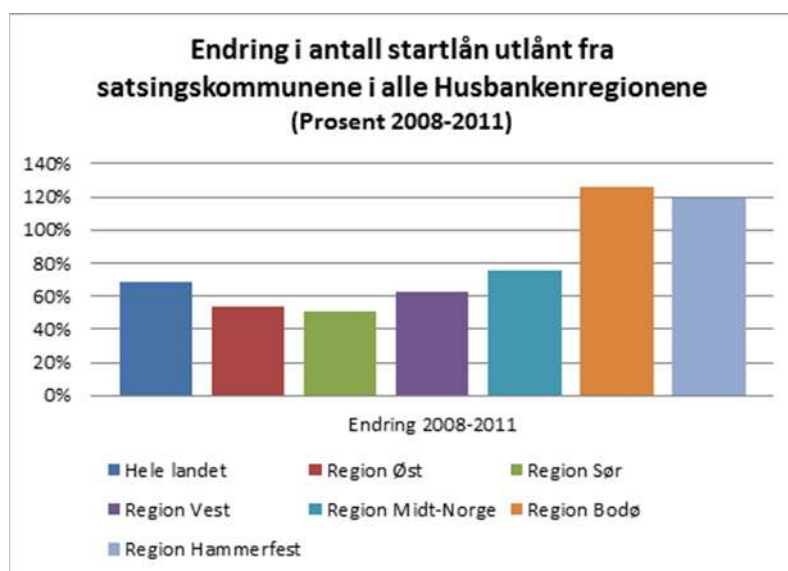
Kommunene har vært opptatt av planforankring av det boligsosiale arbeidet og har oppnådd mye i denne sammenheng. Eksemplene fra kommunene viser dette. Lørenskog har arbeidet med å utvikle en boligplan, men har valgt fremdeles å skille boligen fra det sosiale arbeidet. Lillehammer har jobbet med en bolighandlingsplan (Rammeplan for boliger og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet) og fått denne vedtatt. I Bærum, som hadde en boligplan fra før, vil det boligsosiale etter planen være del av arbeidet med neste boligplan. I flere av kommunene har også boliger til vanskeligstilte

kommet inn på økonomiplanen for kommende periode og i Hamar, Lillehammer og Lørenskog sitt tilfelle er det satt av penger til bygging på budsjett. I Bærum har de også penger til bygging av flere kommunale boliger for vanskeligstilte, men har utfordringer med å realisere boligene.

### **Delmål 3. Økonomisk: Det skal utvikles en helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler fra Husbankens side og i hver programkommune**

En av målsetningene i programbeskrivelsen er å bidra til mer helhetlig og samordnet bruk av økonomiske virkemidler. Intensjonene i denne retning har vært klar både i Husbanken region øst og i kommunene i hele perioden. Spesielt har det vært fokus på bruk av Startlån, og en rapport utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet (Econ Pöyry, 2009) viser at Startlån utgjør liten risiko for kommunene, har blitt brukt for å opparbeide en mer liberal praksis for bruk av Startlån i kommunene.

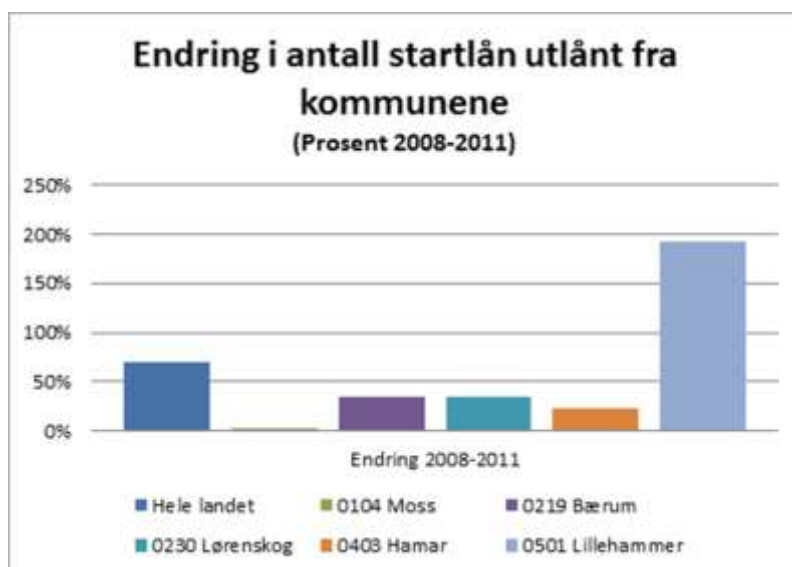
Figur 25 viser at man har nådd fram med dette arbeidet. Bruken av Startlån for hele Norge har økt med over 50 prosent i perioden fra 2008 til 2011. Totalt ble det i 2011 lånt ut over seks milliarder kroner i Startlån. Når vi sammenligner økningen av bruk av Startlån mellom satsingskommunene<sup>13</sup> i alle regionene ser vi at denne utviklingen ikke er spesiell for Region øst. Region øst ligger derimot under landsgjennomsnittet i økning i bruken av Startlån.



**Figur 25 viser endring i antall startlån utlånt fra satsingskommunene i alle Husbankens regioner perioden 2008-2011. (Kilde: Husbankens statistikkbank.)**

Av «våre kommuner» er det Lillehammer som i størst grad har endret sin praksis, men dette er også den kommunen som lå på lavest bruk av Startlån i 2008. I perioden 2008-2011 har kommunen økt med 240 prosent. Det blir opplyst at programmet har vært avgjørende for denne økningen. I de andre fire kommunene ligger økningen under landsgjennomsnittet. Tallene gjør det tydelig at Husbanken - regionene generelt har hatt stor fokus på bruk av Startlån og at økningen ikke spesielt er et resultat av Husbanken region øst sin programtilnærming.

<sup>13</sup> Husbanken har i alle regionene delt kommunene inn i ulike kategorier. I Husbanken region øst er kriteriene for utvelgelse av samarbeidskommuner 1. Udekket boligbehov i befolkningen, 2. Et presset boligmarked, 3. Lokal vilje og potensial for endring. Satsingskommunene blir høyest prioritert av Husbanken i regionene, og disse kommunene har prioritet når det gjelder tilgang på ulike ressurser.



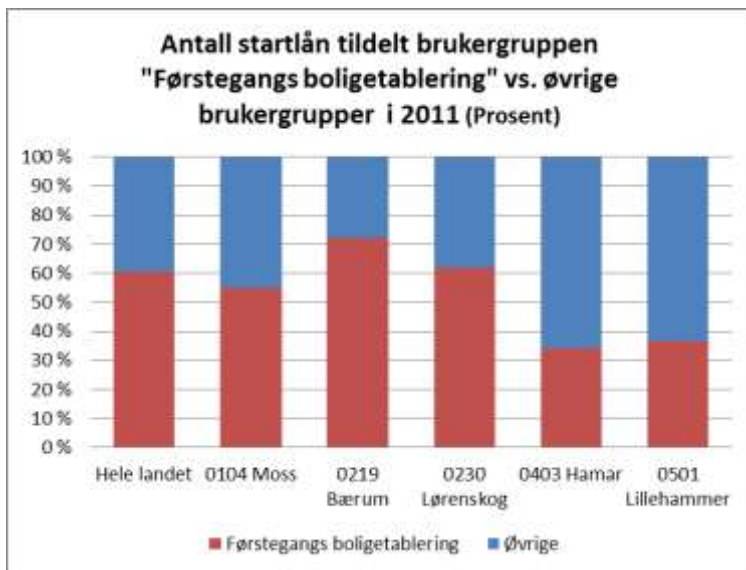
Figur 26: Økningen i bruk av Startlån i perioden 2008-2011 for casekommunene i evalueringen (Kilde: Husbankens statistikkbank).

Startlånene blir likevel i stor grad brukt til hjelp til førstegangsetablerere, noe Figur 27 viser.<sup>14</sup> I svært liten grad når Startlån ut til dem som er aller vanskeligst stilt. Av totalt 10.802 Startlån tildelt i landet er bare 68 gitt til rusmiddelmisbrukere. Dette vil være en naturlig konsekvens av at Startlån skal ha svært liten risiko. Vi ser også gjennom datainnsamlingen at det kan være vanskelig å få benyttet Startlån i områder der boligprisene er svært høye.

I forhold til de andre tre kommunene og i forhold til landsgjennomsnittet har Hamar og Lillehammer likevel en noe annerledes profil på bruk av midlene. Kommunene har i større grad tildelt midler til reetablering, rusmiddelmisbrukere (Hamar), økonomisk vanskeligstilte og til funksjonshemmede (Lillehammer).

<sup>14</sup> Rapporteringen på Startlån er pålitelig når det gjelder kronebeløp eller antall tildelinger i kommunene. Vi setter imidlertid spørsmålsteget ved kategoriseringen av støttemottakere. Kategoriene er: Flyktning, Bostedsløs, funksjonshemmet, førstegangsboligetablering, økonomisk vanskeligstilte, reetablering, rusmiddelmisbruker, funksjonshemmede barn, to brukergrupper og tre brukergrupper (de siste to kategoriene viser til at begrunnelsen for tildeling er en kombinasjon av de andre kategoriene).





Figur 27 viser hva Startlån blir brukt til i kommunene. Den klart største delen blir brukt til hjelp til «Førstegangs boligetablering». (Kilde: Husbankens statistikkbank).

Vi har også kikket nærmere på statistikk knyttet til fordeling av bostøtte (også et virkemiddel i Husbanken-regi), ventelister på kommunal bolig og utviklingen av kommunalt disponerte boliger. Statistikken i KOSTRA, viser seg å være noe upålitelig og derfor også vanskelig å tolke. Vi har imidlertid ikke funnet noe ved tallene som tyder på mer helhetlig bruk av midler hos programkommunene i Region øst, i forhold til bruken i de andre regionene.

Vi har også sjekket ut i hvilken grad kommunene selv mener de har oppnådd å se Husbankens virkemidler i sammenheng. Det viser seg at heller ikke kommunene selv mener de har kommet helt i mål med dette. Bare 11 prosent er helt enige i at programmet har bidratt til mer helhetlig bruk av økonomiske virkemidler. 30 prosent er delvis enige. Dersom vi tar vekk «vet ikke – kategorien» øker disse andelene til henholdsvis 15 og 40 prosent.



Figur 28 viser svarene i kommunene på spørsmål om programmet har bidratt til mer helhetlig bruk av økonomiske virkemidler overfor personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Vi har sett fra framstillingen av kommunene at de i stor grad arbeider med å skape rutiner, samordning og organisering som gjør det mulig å se virkemidlene i sammenheng. Samtidig oppdager vi også at det er mange hindringer som ligger i veien for dette arbeidet. Det virker som det er flere forhold som gjør det vanskelig å se virkemidlene i sammenheng:

- Husbankens regler for bruk av virkemidler. For eksempel tak på forholdet mellom bostøtte og inntekt, noe som gjør det vanskelig å skaffe seg og beholde egen bolig i områder med høye boligpriser.
- Kommunenes regler og praksis for bruk av virkemidler kan være mer restriktive enn Husbankens retningslinjer. Noe av dette bunner i kultur og holdninger knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet og da spesielt til de aller vanskeligst stilte.
- Personlige holdninger og egenskaper hos saksbehandler. Kommunens praksis kan være svært avhengig av enkeltpersoners praktisering av regelverk.
- Høye boligpriser gjør det vanskelig å bruke for eksempel Startlån til de mest utsatte gruppene.
- For de vanskeligst stilte gruppene er man også avhengig av samordning mot instanser i kommunen som driver med bo-oppfølging – et felt som er svært kostbart og vanskelig å tilnærme seg.

Dette feltet er svært komplekst – spesielt i forhold til de brukerne som trenger det mest. Om samspillet fungerer er også avhengig av sammenhengen det skal inn i, for eksempel hvordan det lokale boligmarkedet fungerer. For å forstå flaskehalsene bedre er det nødvendig med nærmere studier som tar utgangspunkt både i brukeres, kommunenes og Husbankens perspektiv.

### **Hovedmål: Flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha egnede boliger**

Etter denne gjennomgangen kan vi se at kommunene har oppnådd mye når det gjelder organisering, mobilisering og kunnskapsoppbygging. Av de foregående kapitlene kan vi imidlertid lese at tilgangen på boliger fremdeles er en stor utfordring i kommunene. Sentrale rapporteringstall knyttet til det boligsosiale feltet har generelt vært lite pålitelige.<sup>15</sup> Husbanken region øst arbeider nå med en ny rapporteringsmal for kommunene. Denne vil muligens på sikt kunne gi pålitelige data. Systemene som blir bygd opp gjennom det boligsosiale utviklingsprogrammet vil også generelt kunne bidra til dette. En pågående telling av bostedsløse<sup>16</sup> vil også gi noen mer håndfaste tall for dette området.

Ut fra våre undersøkelser er det lite som tyder på at det så langt har skjedd radikale endringer for vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom boligsosialt utviklingsprogram. Flere faktorer indikerer dette:

- Informantene i kommunene mener selv at det boligsosiale utviklingsprogrammet i liten grad har bidratt til å skaffe boliger for vanskeligstilte (Se Figur 12)

---

<sup>15</sup> Kommunene har hatt svært liten oversikt over de boligsosiale utfordringene. I KOSTRA mangler derfor en del tall for kommunene på områder knyttet til boligsosialt arbeid. Dette gjelder blant annet antallet kommunalt disponerte boliger og husstander på venteliste. Fra det boligsosiale arbeidet vet vi også at tallene som er rapportert er lite pålitelige og dette er noe av grunnen til at kunnskapsoversikt har vært prioritert i programmet. Med dette forbeholdet, understøtter tallene i KOSTRA vår datainnsamling og viser at satsingskommunene i Region øst ikke har økt antallet kommunalt disponerte boliger vesentlig (2 prosent totalt). Bare Hamar av evalueringkommunene har økt antallet bolig med mer enn landsgjennomsnittet

<sup>16</sup> Tellingen er organisert av NIBR og vil være klar våren 2013.

- Informantene i kommunene mener fremdeles at boliger er den viktigste utfordringen i det boligsosiale arbeidet. Utfordringene dreier seg i stor grad om å skaffe et tilstrekkelig antall boliger, men også det å ha et differensiert tilbud etter behov. Dette viser både åpne spørsmål i spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene gjennomført i kommunene.
- Kommunene har opplevd utfordringer knyttet til å få til en helhetlig bruk av virkemidler i Husbanken – spesielt knyttet til de mest vanskeligstilte gruppene.
- Kommunene har opplevd utfordringer knyttet til å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger.
- Kommunene har i stor grad fått nye boliger inn på økonomiplaner, men har delvis utfordringer i budsjettprosesser. Det tar i tillegg tid å få realisert boligene.
- De vanskeligst stilte er også de som har vært vanskeligst å nå gjennom boligsosialt utviklingsprogram.

Dette betyr ikke at det ikke blir gjort noe på dette området. Alle evalueringskommunene har satt i verk tiltak for å bedre arbeidet på dette området, og for å fjerne flaskehalsen for å bedre situasjonen. Så langt ser det imidlertid ikke ut til at det har gitt mange konkrete resultater.

## Noen korte kommentarer og en lang

I dette avsnittet kommenterer vi noen temaer som vedrører sider ved programmet og programorganiseringen, men som ikke naturlig hører til under vurderingene knyttet til målsetninger i programmet.

### Det boligsosiale feltet og «umedgjørlige» problemer

Det boligsosiale feltet har utviklet seg på 2000-tallet blant annet i takt med arbeidet mot bostedsløshet. Det er i dag ulike oppfatninger av hva boligsosialt arbeid er, og begrepet er definert på ulike måter. I NOU-en «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 112) legges det en vid forståelse til grunn for begrepet boligsosialt arbeid, det vil si «det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon.» Ulfrstad (2011, s. 61) definerer boligsosialt arbeid med utgangspunkt i hvordan enkeltindividet får bistand, uavhengig av om det er kommunen eller andre som er bidragsytere: «Boligsosialt arbeid er å bistå individene i å erverve nødvendige ressurser og redusere hindringene i boligsituasjonen, slik at flest mulig kan skaffe og opprettholde en bolig og en god boligsituasjon». Innfallsvinklene er noe forskjellige, men felles for dem er tanken om at bolig er basis for god velferd, slik det boligsosiale feltet også er knyttet til velferd med utgangspunkt i bolig. Husbanken har bidratt til å bygge opp det boligsosiale feltet ved å ha fokus på boligen som utgangspunkt for velferd.

Begrepet «wicked problems» er oversatt til «umedgjørlige problemer» av Ulfrstad (2011) og dreier seg om å forstå komplekse problemstillinger. Eksempler på umedgjørlige problemer er klimaforandringer og fattigdom der svært mange aktører er avhengige av i fellesskap å endre holdninger og adferd for å finne en løsning. I utgangspunktet har begrepet oppstått som en reaksjon på en rasjonell, instrumentell planlegging av komplekse samfunnsproblemer. Typologien under viser umedgjørlige problemer som et resultat av to dimensjoner: 1. Antall aktører og deres konfliktnivå 2. Kompleksiteten knyttet til problemstillingen.

Tabell 4: Viser en typologi over «umedgjørilige problemer» (wicked problems) som et resultat av antall aktører involvert for å løse problemet og problemstillingens kompleksitet i forhold til kunnskap om problemet og løsningene. (Basert på, men ikke identisk med Ulfrstad (2011, s. 160) hentet fra Head og Alford (2008, s. 10)).

ANTALL AKTØRER OG DERES KONFLIKTNIVÅ KOMPLEKSITET	Enkeltaktør	Mange aktører, hver har kun deler av relevant kunnskap	Mange aktører, motstridende verdier og interesser
Både problemet og løsningene er kjent	1 Temmet problem	2	3
Problemet er kjent, løsningene ikke (forholdet mellom årsak og virkning er uklar)	4	5	6 Umedgjørilig problem
Verken problemet eller løsningene er kjent	7	8 Umedgjørilig problem	9 Svært umedgjørilig problem

Ulfrstad karakteriserer boligsosialt arbeid som et umedgjørilig problem «Hvis man aksepterer at vanskeligstilling med hensyn til bolig og boligsosialt arbeid er et umedgjørilig problem, kan det se ut som de som er involvert i dette arbeidsfeltet, må ta noen skritt tilbake og se om det finnes mer hensiktsmessige strategier enn dagens.» (s.184). Head og Alford (2008) legger vekt på at noen av de komplekse problemstillingene kan løses ved kunnskapsoppbygging, men at de aller mest umedgjørilige problemene også innebærer å løse motsetninger knyttet til verdier og interesser. På mange måter har det Boligsosiale utviklingsprogrammet tatt tak i utfordringene i tråd med en forståelse av det boligsosiale feltet som umedgjørilig, blant annet med sitt fokus på kunnskapsoppbygging og mobilisering rundt boligen som utgangspunkt for velferd.

Vi har gjennom datainnsamlingen sett at det er til dels store motsetninger i holdninger og verdier overfor de mest vanskeligstilte gruppene. En slik tilnærming er dermed delvis på sin plass. Erfaringene i programmet er likevel at ikke alle utfordringer innenfor det som blir oppfattet som det boligsosiale feltet kan karakteriseres som umedgjørilige. I følge definisjonene av boligsosialt arbeid, kan et svært bredt spekter av personer i lenger eller kortere tid være vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan dreie seg om:

- Flyktninger
- Eldre
- Enslige forsørgere
- Skilte
- Personer med betalingsanmerkninger (som ikke får ordinære lån i bank)
- Personer med rusproblemer
- Psykisk syke
- Personer utenfor arbeidsmarkedet
- Funksjonshemmede
- Personer på vei fra fengsel ut i samfunnet
- Barn og ungdom med spesielle behov

I tråd med definisjonen av boligsosialt arbeid i «Rom for alle», bidrar også virkemidlene på området til at feltet spenner over et bredt spekter av den kommunale virksomheten: alt fra arealplanlegging,

prosjektering og bygging av boliger, via startlånstøtte til nyskilte, til samordningsbehov mellom første- og andrelinjetjenesten innenfor rusomsorg. Det eneste som knytter disse problemstillingene sammen er at alle har noe å gjøre med bolig og det å bo. De har ellers svært ulik grad av kompleksitet, koordineringsbehov og forskjellige årsaks-virkningssammenhenger.

Begrepet «umedgjørilige problemer» er klargjørende for det boligsosiale arbeidet, men erfaringene i Boligsosialt utviklingsprogram viser at det er viktig å gjøre et arbeid for å avgrense og sortere problemområdene etter grad av umedgjørighet. Ellers kan en risikere å regne det boligsosiale feltet som «umedgjørilig» i det store og hele, og dermed miste muligheten til å avgrense saksområder og ta tak i mindre komplekse boligsosiale problemstillinger som det ikke er knyttet store verdikonflikter til.

### **Forholdet til NAV**

Forholdet mellom NAV og kommunene i det boligsosiale arbeidet er i mange tilfeller utfordrende. NAV har ikke bolig som utgangspunkt for sitt arbeid, men har fokus på målsetninger som «flere i arbeid» og «et velfungerende arbeidsmarked» i tillegg til å forvalte sosiale rettigheter som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sjukepenger, pensjon, barnetrygd osv. NAV har dermed et annet utgangspunkt for sitt arbeid enn Husbanken og samordning mellom NAV og det kommunale boligsosiale arbeidet har vist seg å fungere svært forskjellig og være avhengig av holdninger både i NAV og i kommunene. Samarbeidet har også en sammenheng med hvilken arbeidsdeling som er gjort mellom kommunene og NAV knyttet til boligsosiale problemstillinger, en arbeidsdeling som kan være svært forskjellig. Det er grunn til å se nærmere på samspillet mellom det boligsosiale og NAV både på kommunalt og statlig nivå.

### **Eksternt samarbeid og brukermedvirkning i kommunene**

Det ser ut til at kommunene etter hvert i det boligsosiale utviklingsprogrammet har utviklet og formalisert samarbeid med mange ulike instanser som NAV, Fylkesmannen, spesialisthelsetjenesten og Kriminalomsorgen. Bærum kommune har utviklet en veileder for samarbeid med frivillige ved hjelp av midler fra Fylkesmannen. Lørenskog har gjennomført en spørreundersøkelse blant brukere av kommunale boligsosiale tjenester. Brukerperspektivet har imidlertid vært lite til stede i programarbeidet – delvis begrunnet i at man er nødt til å ta seg av interne forhold først, delvis fordi man ikke har hatt kunnskap om gode måter å inkludere brukernes perspektiv i strategisk arbeid. Til tross for at medvirkning er sentralt i den nye plan- og bygningsloven (jfr. § 5 i PBL 2008) synes kommunene fremdeles å mangle gode metoder og verktøy for å inkludere brukere, deres problemdefinisjoner og deres kunnskap i planarbeid.

### **Boligsosiale handlingsplaner**

I Boligsosialt utviklingsprogram har Husbanken valgt ikke å legge vekt på utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner. For programarbeidet har det isteden vært utviklet en programplan forankret i kommunestyret. Kommunene har selv fått velge på hvilken måte de vil integrere boligsosialt arbeid i sitt øvrige planverk.

Bakgrunnen for dette valget synes å være at de boligsosiale handlingsplanene har hatt en tendens til å bli liggende i en skuff uten å bli fulgt opp. Arbeidet med programplanene har imidlertid tatt mye tid og i begynnelsen av programmet var det stor usikkerhet knyttet til hvilken status programplanene skulle ha. Vi har sett at Husbanken region Vest har valgt en annen tilnærming og isteden for å forkaste arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, har fulgt dem opp tett. Det kan være verdt å se nærmere på erfaringene knyttet til ulike tilnærminger til planarbeidet i Husbankens regioner.

## Utfordringer knyttet til rus og psykisk helse

En av de aller største utfordringene i det boligsosiale arbeidet er knyttet til personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Denne gruppen er spesielt sårbar og trenger samordning på alle nivåer: kommunalt, statlig og mellom statlig og kommunalt nivå. Uavhengig av boligsosialt utviklingsprogram, har kommunene vanskelig for å prioritere den vanskeligst stilte gruppen. Brukere i denne gruppa er dyre å huse, krever store ressurser til bo-oppfølging og i tillegg får politikerne media og naboer på nakken når boligløsninger ikke fungerer som de skal.

Samtidig ser vi at virkemidler som Startlån ikke når ut til denne gruppen, og at det er flaskehals i arbeidet med å se Husbankens virkemidler i sammenheng. Flaskehalsene sitter delvis på kommunalt nivå, men er også avhengig av føringer på statlig nivå. Funn fra et pågående forskningsprosjekt i Møreforskning knyttet til denne gruppen viser at det er krevende, men ikke umulig å legge til rette gode boforhold for denne gruppen. Forutsetningene ser ut til å være knyttet til tilstrekkelig rus—og psykiatrifaglig kompetanse og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Tiltak som en lykkes overfor disse målgruppene er også avhengig av ekstraordinær innsats fra enkeltpersoner.<sup>17</sup> Disse funnene korresponderer med funn fra brukerstudien knyttet til evalueringen av oppfølgingstjenester i bolig i Hansen et al (2007). Denne viser at brukerne er fornøyd dersom tjenestene er karakterisert av fleksibilitet, individuell tilpasning, helhetlige tjenester og faste tjenesteytere (s.137). Evalueringen lanserer en «ledsagermodell». Problemstillinger knyttet til denne gruppen kan sees på som umedgjørlige og trengs å sees i sammenheng utover kommunen og Husbanken.

## Samhandling på flere nivåer

Utfordringene knyttet til å huse personer med problemer knyttet til rus og psykisk helse bringer oss over på et tema som har kommet fram på flere måter i løpet av programarbeidet: En del løsninger i kommunene blir stoppet fordi statlig nivå ikke er koordinert. Spesielt godt synlig blir dette i forholdet mellom finansiering av bolig og finansiering av prosjekter til bo-oppfølging. Det første ligger til Husbanken, mens det andre ligger til Fylkesmannen. I kommunene er disse to uløselig knyttet sammen for å skape gode boforhold for dem som er spesielt vanskeligstilt. Behovet for statlig koordinering kommer også til syne i spørsmålet om å se ulike støtteordninger i sammenheng, for eksempel sosialhjelp, startlån og bostøtte. I disse forholdene ligger fremdeles mye av utfordringene på statlig nivå.

## Boligsosial organisering i kommunene

Fragmentert organisering er et gjennomgangstema i det boligsosiale arbeidet i studier av organisering. Det kommer fram både i studien «Fragmentert og koordinert» fra 2008 (Langsether et al., 2008) og i forstudiene til programkommunene.

Organisering handler blant annet om formalisering, oppgavefordeling, strukturer, makt, samarbeid og samordning. Vi har sett at kommunene har falt ned på svært forskjellige løsninger knyttet til videre boligsosial organisering. Hamar kommune har valgt å gjennomføre en radikal organisatorisk omlegging av det boligsosiale feltet. De har lagt store ressurser og mange tjenester til en boligsosial avdeling. De har gjennom dette også klart å tilføre eksterne midler til det kommunale boligsosiale arbeidet. Bærum og Lillehammer har på den andre siden valgt å legge vekt på å samordne tjenester innenfor eksisterende organisering.

---

<sup>17</sup> De foreløpige konklusjonene er hentet fra et pågående arbeid i Møreforskning knyttet til samordning for å bedre tjenester mot personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse.

Generelt kan man si at formelle strukturer er de sterkeste virkemidlene en har for å samordne ulike hensyn og behov (Egeberg, 1989). Med det som utgangspunkt, ser også Hamar ut til å ha fått mest utbytte av programarbeidet. Kommunen skårer høyt på de aller fleste spørsmål i spørreundersøkelsen sammenlignet med de andre kommunene. Samtidig har Hamar fremdeles de samme utfordringer som de andre kommunene: å samordne bruken av virkemidler og å øke tilgangen til egnede boliger for de vanskeligstilte. En står igjen med det dilemma at uavhengig av organisasjonsmodell har man behov for samordning på tvers av avdelinger og tjenesteområder. Samordningsbehovet er uansett til stede, men endrer seg med organisasjonsmodell.

Vi ser derfor styrker og utfordringer ved alle de organisatoriske valgene i «våre» evalueringskommuner. Spørsmålet som fremdeles står igjen er hvilke arenaer som bygges for samordning mellom hvem, og hvilken grad av formalisering som er nødvendig for å få samordningen av det boligsosiale arbeidet til å fungere – også sett i sammenheng med andre oppgaver i kommunene som berører de menneskene det gjelder.

## Referanser

- Amdam, R. (1997). *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. . Volda: Forskningsrapport nr. 25 Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational Learning*: Reading Mass. Addison-Wesley.
- Bergem, R., Hanche-Dalseth, M. S., & Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram - forankring av arbeidet med handlingsplan* (Notat 21/2010). Volda: Møreforskning.
- Bergem, R., Yttredal, E. R., & Hanche-Olsen, M. S. (2012). *Fundamentet er lagt. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2011*. (Rapport nr. 25). Volda: Møreforskning Volda
- Dyb, E., & Johannessen, K. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008 - en kartlegging* (NIBR-rapport 2009:17). Oslo: NIBR.
- Econ Pöyry (2009). *God praksis med startår*. Oslo: Econ Pöyry.
- Egeberg, M. (1989). Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen. I M. Egeberg (Red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta: TANO AS.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*(78), 1360-1389.
- Hanche-Dalseth, M. S., Yttredal, E. R., Bergem, R., & Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010. Rapport nr. 11/2010*. (Rapport 11/2010). Volda: Møreforskning Volda.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å., & Sandlie, H. C. (2007). *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. (Fafo-rapport). Oslo: Fafo.
- Head, B., & Alford, J. (2008). *Wicked Problems: The Implications for Public Management*. Brisbane: Panel on Public Management in Practice International Research Society for Public Management.
- Huemer, L. (1998). *Trust in business relations : economic logic or social interaction?* Umeå: Boréa.
- Husbanken region øst. (2008). *Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene «Gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet»*. Oslo: Husbanken region øst
- Husbanken region øst. (2010). *Programbeskrivelse 2011-2017. Boligsosialt utviklingsprogram*. . Oslo: Husbanken region øst
- Husbanken region øst. (2012). *Kunnskaps- og læringsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2012*. Oslo: Husbanken region øst
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke*. : Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Kommunal- og regionaldepartementet, K. (2011). *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden*. (nr. 978-82-583-1107-9). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Kramer, R. M., & Tyler, T. R. (1996). *Trust in organizations. Frontiers of Theory and Research*. . London: Sage Publications.
- Langsether, Å., Sørvoll, J., & 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.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Riksrevisjonen. (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*.
- Romme, A. G. L., & van Witteloostuijn, A. (1999). Circular organizing and triple loop learning. *Journal of Organizational Change Management*, 12(5), 439-453.
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. . I *Vedlegg i NOU 2011:15: Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. (s. 171-180). Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. .



- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-) arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Uzzi, B. (2001). Social Structure and Competitions in Interfirm Networks: The Paradox of embeddedness. I M. Granovetter & R. Swedberg (Red.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., & Hanche-Dalseth, M. S. (2011). *Iverksetting. Refleksjonsnotat knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram. Notat 3/2011 Møreforskning Volda*. (Notat 3/2011: Møreforskning Volda.