



DEN NORSKE STATS HUSBANK

Evaluering av Husbankens kompetansetilskudd

Utgave: 2  
Dato: 2009-01-19

---

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: DEN NORSKE STATS HUSBANK  
Rapportnavn: Evaluering av Husbankens kompetansetilskudd  
Utgave/dato: 2 / 2009-01-19  
Arkivreferanse: -

Oppdrag: 519356 – Evaluering av kompetansetilskudd  
Oppdragsbeskrivelse: Evalueringsrapport  
Oppdragsleder: Medalen Tor  
Fag: Analyse  
Tema: Bolig  
Leveranse: Evaluering

Skrevet av: Oddny Grete Råd og Tone Horne Sollien  
Kvalitetskontroll: Tor Medalen

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Husbanken for å gjennomføre en evaluering av kompetansetilskuddet. Seniorrådgiverne Per-Erik Torp og Per Åhrén har vært Husbankens kontaktpersoner for oppdraget. Karin Lindgård har også deltatt på møter underveis i arbeidet.

Det har vært oppnevnt en kontaktperson for hvert regionkontor. Dette har vært Marit Iversen for Region Bodø, Kari Fotland for Region Vest, Bente Klingenberg for Region Øst, Bjørn-Notto Eppeland for Region Sør, Sigurd Veie for Region Midt-Norge og Bjørn Kippersund for Region Hammerfest.

Vi vil takke for et konstruktivt og godt samarbeid med alle involverte fra Husbanken.

Hos Asplan Viak har evalueringen blitt gjennomført av cand. oecon. Oddny Grete Råd (oppdragsleder), cand. polit. Tone Horne Sollien, og dr. ing. Tor Medalen (kvalitetssikrer).

Sted, dato

Oddny Grete Råd  
Oppdragsleder

Tor Medalen  
Kvalitetssikrer

## INNHALDSFORTEGNELSE

|     |                                                                          |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Innledning.....                                                          | 10 |
| 1.1 | Kompetansetilskuddet som et virkemiddel i boligpolitikken .....          | 10 |
| 1.2 | Evaluering av kompetansetilskuddet .....                                 | 11 |
| 1.3 | Oppbygging av rapporten .....                                            | 12 |
| 2   | Kompetansetilskuddet .....                                               | 13 |
| 2.1 | Historisk bakgrunn for kompetansetilskuddet .....                        | 13 |
| 2.2 | Det formelle rammeverket til tilskuddsordningen .....                    | 14 |
| 2.3 | Husbankens forvaltning av kompetansetilskuddet.....                      | 17 |
| 2.4 | Kompetansetilskudd fordelt på kontor og fagområder .....                 | 19 |
| 2.5 | Omsøkt versus innvilget kompetansetilskudd .....                         | 22 |
| 2.6 | Kompetansetilskudd fordelt på satsingsområder .....                      | 23 |
| 2.7 | Antall tiltak og størrelse på disse .....                                | 25 |
| 3   | Om evalueringen.....                                                     | 28 |
| 3.1 | Modell for evalueringen.....                                             | 28 |
| 3.2 | Hvilke datakilder har vi brukt og hvordan har vi samlet dataene inn..... | 29 |
| 4   | Vurdering av virkemiddelet.....                                          | 34 |
| 4.1 | Utforming av tilskuddet .....                                            | 34 |
| 4.2 | Regelverk og styringsdokumenter .....                                    | 34 |
| 4.3 | Krav til utforming av tilskudd .....                                     | 35 |
| 4.4 | Oppsummering .....                                                       | 42 |
| 5   | Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte? .....                | 44 |
| 5.1 | Om forvaltning.....                                                      | 44 |
| 5.2 | Hvem er mottakere av kompetansetilskuddet.....                           | 44 |
| 5.3 | Søknader og søknadsbehandling .....                                      | 48 |
| 5.4 | Hvordan har Husbanken fulgt opp tilskuddmottakerne? .....                | 52 |
| 5.5 | Formidling av resultater og erfaringer fra gjennomførte tiltak .....     | 53 |
| 5.6 | Andre forhold ved forvaltningen .....                                    | 55 |
| 5.7 | Oppsummering .....                                                       | 57 |

|     |                                                                                |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6   | Hvilke resultater har kompetansetilskuddet gitt.....                           | 59 |
| 6.1 | Om resultater og effekter .....                                                | 59 |
| 6.2 | Vurdering av resultater og effekter hos mottaker av kompetansetilskuddet ..... | 59 |
| 6.3 | Oppsummering .....                                                             | 65 |
| 7   | Oppsummering og anbefalinger.....                                              | 67 |

## SAMMENDRAG

### Om kompetansetilskuddet

Kompetansetilskuddet er et statlig tilskudd som gis over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet og forvaltes av Husbanken. Kompetansetilskuddet ble etablert i 2005 og er et virkemiddel i den nasjonale boligpolitikken. Målet for den nasjonale boligpolitikken er at alle skal kunne bo trygt og godt. Formålet med kompetansetilskuddet er at tilskuddene skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. I 2005 var kompetansetilskuddet på 56,7 millioner. Dette hadde vokst til vel 81 mill kroner i 2007. Tilskuddet skulle blant annet bidra til å styrke Husbankens rolle som kompetansesenter for boligpolitiske spørsmål. Det har vært et ønske om å styrke Husbankens rolle som veileder og samarbeidspartner, samt å bidra til et nærmere samarbeid med kommunene. Tilskuddet skal særlig stimulere til kompetanseheving på følgende politisk prioriterte områder:

- Forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Bosetting av flyktninger
- Tilrettelegge for at unge og vanskeligstilte skulle kunne bosette seg i egen bolig
- Arbeidet med å redusere byggekostnadene
- Universell utforming
- Miljøhensyn i boligsektoren

Kompetansetilskuddet skal gå til forskning og utredningsprosjekt, utviklings- og pilotprosjekt samt informasjonstiltak. For alle årene har arbeidet med strategien "På vei til egen bolig" og målene om å bekjempe og forhindre bostedsløshet hatt høy prioritert, og etter hvert kom det inn et mål om en 60-40 fordeling av tilskuddet til hhv boligsosialt arbeid og boligkvalitet.

### Om evalueringen

Rapporten evaluerer kompetansetilskuddet i perioden 2005 til 2007.

Problemstillingene for evalueringen har vært følgende:

1. Er tilskuddordningen tilstrekkelig godt utformet?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?
3. Hvilke effekter gir tilskuddet; oppnår man de mål som tilskuddet er ment å realisere?

Metodikken i evalueringen har vært flerdelt. Det er blitt gjennomført analyse av Husbankens registerdata for kompetansetilskuddet. Videre et det gjennomført dokumentanalyse av styrende dokumenter for ordningen. Det er gjennomført to surveyundersøkelser; en rettet til ansatte som har forvaltet ordningen i Husbanken, og en til tilskuddsmottakere. Til slutt er det gjennomført dybdeintervju per telefon med alle regionaldirektørene, avdelingsdirektører med ansvar for kompetansetilskuddet, strategidirektøren og administrerende direktør.

### Utformingen av tilskuddsordningen

Kompetansetilskuddet er et tilskudd som kan karakteriseres som en mangfoldig og kompleks tilskuddsordning. Tilskuddsordningen går til flere forskjellige målgrupper og ulike aktiviteter. Det er en relativt lang styringskjede av skriftlige dokumenter som styrer tilskuddsordningen,

og det er knyttet en rekke målformuleringer til ordningen. Tilskuddet er hovedsakelig et tilskudd der det utøves skjønn i tildelingen av midler, men det er også innslag av andre typer tilskudd i samme tilskuddsordning. Vi anbefaler derfor at det foretas en gjennomgang av tilskuddsordningen med sikte på å forenkle og tydeliggjøre formålet med og elementene i tilskuddsordningen.

Målene for kompetansetilskuddet er dels knyttet til selve tilskuddet og dels knyttet til Husbankens satsingsområder som helhet. Mange av disse målformuleringene er holdt på samme nivå og er av overordnet karakter. Det finnes dermed ikke noe lett forståelig "målhierarki". Det kan også argumenteres for at det finnes to "målsett" for kompetansetilskuddet i dag, ett som er knyttet til selve tilskuddsordningen og ett som er knyttet til målene for Husbankens virksomhet. Dette bidrar ytterligere til å gjøre målstrukturen kompleks. På den andre siden bidrar dette også til at tilskuddsordningen på denne måten favner vidt, og det er derfor lite sannsynlig at viktige utviklingstiltak på boligområdet ikke kan støttes av ordningen. Utfordringen blir derimot å ha en god styring. Et målhierarki hvor de overordnede målene brytes ned til mer konkrete mål, vil gi bedre styring og dermed en større sannsynlighet for å nå hovedmålene. Ikke minst vil det være lettere å gjøre vurderinger i ettertid om så ikke skulle skje, fordi en konkretisering av målene vil gjøre det enklere å knytte resultatindikatorer til ordningen, som grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Trolig vil en utvikling i denne retning også være påkrevd ut fra en generell utvikling hvor man ønsker å vite mer om hvilke resultater som nås for utviklingsmidler av denne typen, og hvor man i større grad enn tidligere må synliggjøre at det er behov for dem. Alt i alt betyr dette ikke flere mål for ordningen, heller en forenkling av de mange overordnede målene.

Vår evaluering peker også på at det kan finnes flere tilskudd i samme tilskuddsordning. Det er derfor ikke utenkelig at en gjennomgang i KRD/Husbanken med sikte på å rydde opp i målformuleringer og definere målgrupper, vil resultere i at man finner at dagens tilskuddsordning består av flere tematiske formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter. For eksempel er formålet kompetanseheving innen boligsosialt arbeid som oftest knyttet til kommunene som målgruppe og ulike kommunale utviklings- opplærings-, informasjonsaktiviteter, mens formålet kompetanseheving innen boligkvalitet ofte er knyttet til FoU-miljøer med tilhørende forsknings- og utredningsaktiviteter. I tillegg har gjennomgangen vist at tilskuddet til Norges Velforbund og studiestøtte til enkeltpersoner delvis er underlagt forskjellige krav til utforming og forvaltning, jf regelverket for statlig tilskuddsforvaltning. KRD og Husbanken bør på grunnlag av en slik gjennomgang vurdere om det fremdeles er hensiktsmessig med ulike bestemmelser inn i samme retningslinjer og tilskudd, eller om det er mer hensiktsmessig med ulike retningslinjer og tilskuddsposter knyttet til ulike formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter.

### **Forvaltningen av kompetansetilskuddet**

På tross av at tilskuddsordningen styres gjennom en rekke dokumenter, fra forskrift og årlige tildelingsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet til interne dokumenter i Husbanken, er sentrale forhold ved forvaltningen i tilskuddsordningen ikke skriftliggjort på en måte som gjør grunnlaget for praksisen klar for utenforstående.

En sentral rolle for Husbanken som kompetansebank og som forvalter av et utviklingsorientert tilskudd, er formidling av erfaringer og resultater. At man lykkes på dette området er grunnleggende for å nå målene for ordningen. Så langt vi har erfart deltar

Husbanken på relativt mange arenaer hvor tiltak inklusiv resultater, blir formidlet. Vi har ikke hatt informasjon nok til å vurdere omfanget og kvaliteten på dette. Det som har sviktet i formidlingsarbeidet, er publisering av gjennomførte tiltak på internett. Publiseringsarbeidet har stort sett vært å presentere gjennomførte tiltak som nyheter. Det betyr at erfaringer og resultater er blitt lagt ut på hjemmesiden for en begrenset periode. Kun 72 sluttrapporter er i løpet av årene 2005-2007 blitt lagt på nettet permanent (under bibliotektilskudd). Det betyr at eksterne og interne brukere i liten grad har kunnet bruke Husbankens nettside som kilde for å søke etter informasjon fra gjennomførte prosjekter. Intensjonen i Husbankens styringsdokument for 2006 om at *"Sluttrapportene fra prosjektene skal gjøres tilgjengelig elektronisk gjennom bankens bibliotektilskudd,"* er etter vår vurdering i liten grad fulgt opp. Innføring av arkivsystemet ePhorte har lagt til rette for å bedre rutinene for dette i og med at biblioteket automatisk får beskjed når et tiltak er avsluttet. Det kan likevel være behov for å se på om bankens rutinebeskrivelser eller strategi for formidlingsarbeidet i sin helhet.

Asplan Viak mener det er et behov for å utarbeide regionale analyser som grunnlag for forvaltning av tilskuddet. Dette på samme måte som at Husbanken stiller krav til kommunene om å ha en situasjonsbeskrivelse i kommunens boligsosiale plan. Analysen vil både kunne dokumentere og synliggjøre forskjellige utfordringer internt i en region, men også vise hvordan utfordringene varierer på tvers av regionene. Vårt inntrykk er at slike vurderinger blir gjort i dag også, men ved å dokumentere disse, vil det bli tydeligere både internt og eksternt, hvilke utfordringer en region har. Regional analyse over status og utfordringer, sammen med føringerne gitt fra direktørmøtet, vil etter vår vurdering gi et bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike innsatsområder og geografiske områder. Munner analysen ut i noe strategiske valg, vil regionkontoret i tillegg bli tydeligere enn i dag på hvordan man har valgt å jobbe med disse utfordringene.

Vi har videre i evalueringen stilt spørsmål om bruken av kompetansetilskuddet til FoU-tiltak er forenelig med kravene i statens økonomireglement, og råder KRD og Husbanken til å drøfte dette nærmere med Senter for statlig økonomistyring. Deretter bør man nedfelle prinsippene for bruk av midlene på dette området i retningslinjene for tilskuddsordningen.

Det er særlig ett forhold som bør undersøkes nærmere. Et offentlig tilskudd er noe annet enn (egentlig en motsats til) offentlig anskaffelse. En logisk konsekvens av dette er at man ikke kan bruke tilskuddet til nettopp offentlig anskaffelser. I praksis betyr det at Husbanken bør vurdere om kompetansetilskuddet kan brukes til å finansiere prosjekt som Husbanken lyser ut som offentlig anskaffelse på Doffin. I tillegg anbefaler vi at KRD og Husbanken drøfter hvordan de langsiktige behovene for forskningsbasert kunnskapsoppbygging kan ivaretas også ved hjelp av eventuelle andre virkemidler, som for eksempel midler gjennom Norges forskningsråd.

## Resultater

Kompetansetilskuddet blir av flere aktører betegnet som "gullpengene" til Husbanken, det vil si midler som kan brukes strategisk i utviklingen av den nasjonale boligpolitikken. Relativt små summer kan igangsette viktige kompetansehevende aktiviteter som det ellers ville være vanskelig å få prioritert. Evalueringen viser at midlene utløser utviklingstiltak hos mottaker som ellers ikke ville blitt realisert, jf avsnitt nedenfor. Men kompetansetilskuddet er også svært viktig for Husbankens som organisasjon fordi det er et virkemiddel som harmoniserer med bankens nye roller som velferds- og kompetansebank. Disse rollene fordrer en annen



måte å jobbe på sammenlignet med for bare 5-10 år siden. Husbanken er i større grad med og initierer utviklingstiltak i kommuner og hos andre mottakere. I tillegg fordrer de nye rollene til Husbanken i større grad enn tidligere støtte til ikke-fysiske tiltak.

Evalueringen har vist at kompetansetilskuddet i stor grad har realisert tiltak som ellers ikke ville blitt prioritert innenfor det bolig- og bygningspolitiske tema. Særlig tverretattlig utviklingsarbeid på det boligsosiale området framheves. Det boligsosiale arbeidet i kommunene omfatter flere tjenesteområder og krever derfor samarbeid på tvers i organisasjonen. I tillegg er det boligsosiale arbeidet ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, og med en presset kommuneøkonomi, kan utviklingsarbeid på dette området ofte stå i fare for å bli nedprioritert i kommunene. Kompetansetilskuddet blir på bakgrunn av dette vurdert som *avgjørende* for at det er satt i gang tiltak på dette området.

Evalueringen har også vist at tilskuddet har hatt betydning for boligkvalitetsområdet. Særlig fremholdes stimulering av FoU-virksomheten som viktig på dette området i og med at det *ikke* finnes noen alternative kilder til finansiering av boligforskning i departementet eller som program i Norges forskningsråd (NFR). Det er dermed svært begrensede finansieringskilder for boligforskningsområdet utover grunnfinansieringen til universiteter og høyskoler.

## Oppsummering

Evalueringen viser at kompetansetilskuddet er et viktig virkemiddel i forhold til utviklingen av den nasjonale boligpolitikken. Den er viktig for å utløse utviklingsprosjekt hos kommuner og andre aktører i målgruppen. Den er også viktig for Husbanken som organisasjon i rollene som velferdsbank og kompetansebank.

Etter vår vurdering er det imidlertid behov for å jobbe med utformingen og skriftliggjøringen av ordningen. Dette bør skje i et samarbeid mellom KRD som eier av tilskuddsordningen, og Husbanken som har fått delegert ansvar for ordningen. Det bør vurderes hvordan ordningen kan utvikles i forhold til de elementene vi har sett på i denne evalueringen. Videre vil vi anbefaler at det utarbeides enhetlige skriftlige retningslinjer for ordningen hvor mål, tildelingskriterier, rapporteringskriterier, oppfølging og kontroll fremgår av ett og samme dokument. Per i dag omtales ulike elementer i tilskuddsordningen i ulike skriftlige dokumenter. En enklere og mer hensiktsmessig skriftlig utforming av tilskuddsordningen vil blant annet kunne bidra til at man over tid kan vurdere mål- og resultatopnåelsen av tilskuddsordningen på en bedre måte.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Kompetansetilskuddet som et virkemiddel i boligpolitikken

Visjonen for den nasjonale boligpolitikken er at alle skal kunne bo trygt og godt. I Husbanken støttes dette av et sett hovedmål og arbeidsmål som vist i figur 1 under, jf. målstrukturen per 2008. Det er gjort noen endringer i denne strukturen i løpet av perioden som denne evalueringen omfatter (2005-2007).

Kompetansetilskuddet er et av flere virkemidler som Husbanken har til å nå disse målene. Ordningen ble innført i 2004 og trådte i kraft fra 1. januar 2005. Tilskuddet slik det er i dag, er med andre ord inne i sitt fjerde år, men som vi skal komme tilbake til i kapittel 2, har ordningen en historie som går lenger tilbake i tid. Det er i løpet av perioden 2005-2007 gitt støtte til i alt 1183 tiltak med et omfang på totalt 251,4 mill kroner.

Tabell 1: Regjeringens og Husbankens visjon, hovedmål og arbeidsmål for boligpolitikken i 2008.

| Visjon                           | Hovedmål                                                                          | Arbeidsmål                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alle skal kunne bo trygt og godt | 1. Et godt fungerende boligmarked                                                 | 1.1 God informasjon om og balansert lovregulering av boligsektoren<br>1.2 God finansiering av boliger i hele landet                                                                                                                                    |
|                                  | 2. Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet                                   | 2.1 Forebygge og avskaffe bostedsløsheten<br>2.2 Flyktninger skal kunne etablere seg i bolig<br>2.3 Personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne skaffe seg og beholde en egen bolig<br>2.4 Personer med svak økonomi skal kunne etablere seg i bolig |
|                                  | 3. Byggeprosessen skal være god og effektiv                                       | 3.1 Mer brukervennlig og målrettet byggesaksbehandling<br>3.2 Økt seriøsitet og færre byggefeil i byggenæringen<br>3.3 Styrket kompetanse og tilsyn i kommunene                                                                                        |
|                                  | 4. Flere miljøvennlige og universelt utforma boliger og bygg på attraktive steder | 4.1 Økt antall miljøvennlige boliger og bygg<br>4.2 Økt antall universelt utforma boliger, bygg og uteområder<br>4.3 Flere steder med god byggeskikk og godt bomiljø                                                                                   |
|                                  | 5. Effektiv og brukerorientert forvaltning                                        | 5.1 Åpen, brukerorientert og velfungerende forvaltning av virkemiddel<br>5.2 Effektiv løsning av forvaltnings- og driftsoppgaver                                                                                                                       |

## 1.2 Evaluering av kompetansetilskuddet

Evaluering av kompetansetilskuddet er omtalt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i et tillegg til tildelingsbrev, datert 3. juli 2008. Her viser departementet til reglement for og instruks om økonomistyring i staten der det er krav til evalueringer av tilskuddordninger.

Evalueringen skal fremskaffe informasjon om tilskuddsordningens utforming, forvaltning av ordningen samt hvilke resultater og effekter ordningen gir. Formålet har vært å belyse og besvare følgende problemstillinger:

- *Er tilskuddordningen tilstrekkelig godt utformet?*  
Kompetansetilskuddets utforming fremgår av *Forskrift om kompetansetilskudd fra Den Norske Stats Husbank*<sup>4</sup>, jf HB 8.A.8, 01.2005 og *Retningslinjer for kompetansetilskudd fra Husbanken, HB8.B.11, 06 2008*. Disse blir utdypet i de årlige tildelingsbrevene fra Kommunal- og regionaldepartementet<sup>5</sup>, samt i Husbankens egne førende dokumenter. Statlige tilskuddsordninger skal utformes i tråd med kravene i statens økonomiregelverk samt andre statlige bestemmelser, og tilskuddsordningen er derfor blitt evaluert i forhold til dette.
- *Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?*  
I denne delen av evalueringen er Husbanken evaluert i forhold til de ulike rollene banken har i forvaltning av tilskuddordningen.  
Husbankens rolle som forvalter av tilskuddet er å ivareta formålet med tilskuddsordningen og sørge for at de konkrete mål som er fastsatt blir gjennomført på en trygg og profesjonell måte. I dette ligger at Husbanken skal:
  - Sikre at tilskuddet når frem til de riktige tilskuddsmottakerne.
  - Sikre at tilskuddsmottaker tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier.
  - Sikre at tilskuddsmottaker anvender tilskuddet slik det er ment og i samsvar med formål og målsettinger.
  - Gi informasjon til og følge opp tilskuddsmottakerne.
  - Formidle resultater av ulike prosjekter og tiltak.
  - Føre kontroll.
- *Hvilke effekter gir tilskuddet; oppnår man de mål som tilskuddet er ment å realisere?*  
I evalueringer skilles det ofte mellom resultater (output) og effekter (outcome) av tiltak og virkemidler. Effekter er vanligvis vanskeligere å måle enn resultater. Effekter befinner seg lenger ute i konsekvenskjeden enn resultater. Det er også vanskelig å måle samfunnsmessige effekter uten at tiltaket har virket over en viss tid. Det kan derfor argumenteres for at kompetansetilskuddet ennå ikke har virket så lenge at det er mulig å si noe sikkert om de samfunnsmessige effektene i forhold til de overordnede målene for tilskuddsordningen. Det er imidlertid mulig å diskutere mulige effekter ut fra målbare resultater i form av aktiviteter og "produkter".

<sup>4</sup> Den Norske Stats Husbank blir heretter kalt Husbanken.

<sup>5</sup> Kommunal- og regionaldepartementet blir heretter kalt KRD.

I denne delen av evalueringen vurderer vi resultater og sannsynlige effekter av kompetansetilskuddet ut fra følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å realisere tiltak og prosjekt som ellers ikke ville blitt realisert?
- Hvilket tema og formål faller tiltakene og prosjektene innenfor?
- Hvilke sluttbrukergrupper bidrar tiltakene som får tilskudd til å bygge kunnskap og kompetanse om?
- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til kunnskapsspredning og –formidling?
- I hvilken grad har tilskuddet bidratt til tiltak som gir varig læring?

### 1.3 Oppbygging av rapporten

Denne evalueringsrapporten er bygd opp med følgende kapitler:

- Kapittel 2 gir en beskrivelse av hva kompetansetilskuddet er, med dens føringer.
- Kapittel 3 gir en oversikt over fordeling av midlene og aktivitet i perioden 2005-2007.
- Kapittel 4 beskriver evalueringsmetode og informasjonsinnhenting.
- Kapittel 5 er evaluering av problemstilling 1 om tilskuddet er tilstrekkelig godt utformet.
- Kapittel 6 er evaluering av problemstilling 2 om tilskuddsforvaltning er ivaretatt på en god måte
- Kapittel 7 drøfter grad av mål- og resultatoppnåing.
- Kapittel 8 inneholder en sammenfattende drøfting av funn i evalueringen og de konklusjoner vi trekker på denne bakgrunn.

## 2 KOMPETANSETILSKUDD

Kompetansetilskuddet er et tilskudd over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet (kapittel 581 post 78), hvor Husbanken er tilskuddsforvalter. Tilskuddsforvaltningen skjer med utgangspunkt i forskrift, retningslinjer for kompetansetilskuddet samt årlige tildelingsbrev fra KRD til Husbanken.

### 2.1 Historisk bakgrunn for kompetansetilskuddet<sup>6</sup>

Husbankens tilskudd til utviklingsarbeid innen boligsektoren har en lang historie i bankens arbeid med bo- og boligkvalitet. Tilskudd til formålet har vært knyttet til ulike poster på statsbudsjettet og har hatt skiftende betegnelser i budsjettet og internt i banken. Tilskuddet er gjennomgående omtalt som bomiljøtilskuddet fram til endringen til kompetansetilskudd i 2005. Tilskuddet har gjennom historien blitt brukt til å stimulere til kunnskaps- og kvalitetsutvikling på boligsektoren, til utredningsarbeid og evalueringer. Endringen i forbindelse med omleggingen i 2005 er at prosjekter rettet mot boligsosialt arbeid og velferd prioriteres, og det generelle arbeid med boligkvalitetsarbeid er nedtonet som formål.

Husbanken har hatt tilskudd til bomiljøutvikling (støttetiltak for boliger og bomiljø) helt tilbake til 1980-årene. Rammene var på beskjedne 0,2 mill kroner i 1986, og ble stort sett brukt til å støtte fellestiltak knyttet til boligområder. Om lag halvparten av dette ble brukt til å arbeide med boligkvalitet og utviklingsprosjekter. Fra 1992/93 disponerte Husbanken ca 3 millioner kroner av KRDs ramme til utvikling og informasjon. Tett samarbeid med NBI/Byggforsk om bolig- og miljøfornyelse og bomiljøarbeid (bomiljøtjenesten) var sentralt i denne perioden.

#### Tilskudd til utviklings- og informasjonsarbeid for bedre bomiljø (post 78)

I 1993/94 fikk Husbanken ansvar for flere nye tilskuddsordninger. Det største tilskuddet var "Tilskudd til utvikling og informasjonsarbeid for bedre bomiljø" med en ramme på ca 8 mill kroner<sup>7</sup>. Tilskuddet skulle bidra til utviklings- og informasjonsarbeid på det boligpolitiske området innen Kommunal boligpolitikk, boligforvaltning og sosial organisering, natur, miljø- og boligfornyelse og boligkvalitet, arkitektur og byggeskikk.

Rammene for tilskuddet økte jevnt i årene fremover og forvaltning av tilskuddet ble etter hvert et sentralt virkemiddel i arbeidet med bo- og boligmiljø. Fra 1999 blir tilskuddet omtalt som "Tilskudd til utvikling av bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk" og rammen var ca. 20 mill. I 2001 var rammen økt til 29 mill kroner. I denne perioden ble tilskuddet forvaltet sentralt av hovedkontoret. I 2002 ble ansvaret for forvaltning av tilskuddet desentralisert til regionkontorene. Den sentrale formidlingen av resultater gjennom Husbankbladet, fagdager og årlige tilskuddskataloger opphørte.

<sup>6</sup> Delkapittel 2.1 Om den historiske bakgrunnen til kompetansetilskuddet er skrevet av Husbanken.

<sup>7</sup> Jf årsmeldingen 1994, side 36.

### **Tilskudd til boligkvalitet (post 71)**

Fra 1996 skjedde det en stor endring i Husbankens lånevirkksomhet ved at rentesubsidiene ble omgjort til tilskudd. Tilskuddene ble fordelt henholdsvis til å øke boligtilskuddet og til å opprette et nytt tilskudd til boligkvalitet. Tilskuddet skulle i stor grad komme som tilskudd til kvaliteter i boligprosjekter, men skulle også stimulere til forsøks- og pilotprosjekter. Tilskuddet bidro til en styrking av Husbankens nye lånesystem som ble innført i 1992 ved at lånetillegg til definerte boligkvaliteter ble supplert med tilskudd.

Fra 2003 ble tilskuddet i større grad rettet mot områdeutvikling i samarbeid med kommuner og utbyggere tidlig i planprosessen<sup>8</sup>. Tilskudd til boligkvalitet (post 71) og bomiljøtilskuddet (post 78) kunne ha overlappende funksjon. Rammen for tilskuddet ble redusert fra i overkant av 100 mill i 1996 til omtrent halvparten i 2001. Tilskuddet har nå opphørt.

### **Kompetansetilskuddet (post 78)**

I Statsbudsjettet rundt ca 2005 ble tilskudd til utviklings- og informasjonsarbeid omdøpt til Kompetansetilskudd og rammen er gradvis økt gjennom de påfølgende statsbudsjetter. Boligsosialt formål ble presisert sammen med satsing på miljø-energitiltak og universell utforming. Den generelle satsing på boligkvalitet ble betydelig redusert i løpet av perioden.

## **2.2 Det formelle rammeverket til tilskuddsordningen**

### **2.2.1 Forskrift**

Forskrift av 1. januar 2005 om kompetansetilskuddet fra Husbank fastslår at formålet for tilskuddet er at "tilskuddene skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området". Tilskudd gis ikke til å løse lovpålagte oppgaver i kommunene eller som generell driftsstøtte til organisasjoner eller lignende. Videre fastslår forskriften at midlene skal fordeles etter prioriteringer gitt av departementet, og at Husbankens hovedstyre kan gi nærmere retningslinjer for tildeling av tilskudd og tilskuddsutmåling.

### **2.2.2 Retningslinjer**

Husbankens retningslinjer for kompetansetilskuddet omhandler formål, hva det kan gis tilskudd til, tilskuddsutmåling og klageadgang.

Retningslinjene for tilskuddet sier videre at tilskuddsutmålingen skal fastsettes av Husbanken etter en helhetsvurdering basert på søknadens formål, søkers gjennomføringsevne, muligheter for annen finansiering og omfanget av etterspørselen etter tilskuddsmidler. Det kan kreves at det inngår egeninnsats/egenkapital i forsøks- og utviklingsprosjekter og at kommunen bidrar med ressurser i kommunale prosjekter.

Husbankens administrasjon skal fastsette utfyllende bestemmelser og rutiner for administrering av ordningen.

---

<sup>8</sup> Jf. ny foreskrift som slo sammen tilskudd til byfornyelse og tilskudd til boligkvalitet. Ny retningslinje for tilskudd til områdeutvikling.

### 2.2.3 Føringer gitt i tildelingsbrevene fra KRD i perioden 2005-2007

Kompetansetilskuddet ble etablert i 2005, og var da på 56,7 millioner kroner. KRD ga i tildelingsbrevet samme år føringer på at Husbankens arbeid med kompetansetilskuddet skulle styrke Husbankens rolle som kompetansesenter for boligpolitiske spørsmål. Veiledning og samarbeid skulle styrkes, og ikke minst skulle det bidra til et nærmere samarbeid med kommunene. Husbanken skulle styrke sin samordning med Statens bygningstekniske etat, og satse særlig på å stimulere til kompetanseheving på følgende politisk prioriterte områder:

- Forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Bosetting av flyktninger
- Tilrettelegge for at unge og vanskeligstilte skulle kunne bosette seg i egen bolig
- Arbeidet med å redusere byggekostnadene
- Universell utforming
- Miljøhensyn i boligsektoren

Kompetansetilskuddet skulle i følge tildelingsbrevet for 2005 gis til tiltak som gir større kompetanse, økt kunnskap og et bedre plangrunnlag for arbeidet med boligspørsmål, spesielt rettet mot kommunene og deres ansvar for vanskeligstilte grupper. Ressursene skulle prioriteres mot konkrete tiltak, informasjonsspredning og kunnskapsutvikling i stedet for omfattende evalueringer. Tilskuddet skulle være sentralt i forhold til gjennomføringen av den nasjonale strategien "På vei til egen bolig". Prosjekter for å hindre og bekjempe bostedsløshet skulle ha den høyeste prioriteten i 2005. Tiltak for å utvikle kommunale strategier og lokale boligsosiale handlingsplaner skulle også prioriteres.

Videre ble det nevnt at tilskudd til boligkvalitet skulle følges opp og bidra til gode boforhold og levekår, og at det var viktig å formidle erfaringer og gode eksempler fra dette arbeidet, også fra tiltak som hadde fått tilskudd fra det tidligere tilskuddet til boligkvalitet. Det blir spesielt nevnt at Husbanken skulle arbeide for at kunnskap om universell utforming ble en del av de aktuelle faggruppens utdanning.

Også i 2006 var føringene fra departementet at Husbanken skulle videreutvikle sin rolle som kompetansesenter. Kompetansetilskuddet i 2006 var på 65,8 millioner. I tillegg ble det gitt nærmere 17 mill kroner i ekstrabevilgning fra departementet i løpet av året, slik at rammen totalt for 2006 var på 81,3 mill kroner. Kompetansetilskuddet skulle bidra til å nå målene om at vanskeligstilte skulle kunne etablere seg i, og opprettholde, et boligforhold. Tilskuddet skulle også bidra til å nå målene om bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø og flere universelt utformede boliger.

Som i 2005 var arbeidet med strategien "På vei til egen bolig" og målene om å bekjempe og forhindre bostedsløshet høyeste prioritert<sup>14</sup>. Departementet ba Husbanken arbeide for å

---

<sup>14</sup> Også i dette tildelingsbrevet nevnes Norges Velforbund og de søknadsbehandlingsregler som skal legges til grunn for deres søknader, særskilt.

synliggjøre og videreformidle erfaringer fra gode prosjekter som får kompetansetilskudd, også i forhold til media.

Målstrukturen i tildelingsbrevet fra KRD i 2007 var noe endret fra tildelingsbrevet for 2006. Innledningsvis ble det, tilsvarende som i 2005 og 2006, omtalt at Husbanken skulle videreutvikles som kompetansesenter. 2007 var det siste året for arbeidet med den nasjonale strategien "På vei til egen bolig". Tiltak som bidro til gjennomføring av strategien med å bekjempe og forhindre bostedsløshet skulle fremdeles prioriteres høyest. Nytt for 2007 var at også tiltak som bidro til å utvikle kompetanse om lavenergiboliger skulle prioriteres.

Departementet ba i tildelingsbrevet for 2007 også Husbanken om en jevnere fordeling av tilsagnene gjennom året. Videre gjentok de ønsket fra 2006 om at prosjekter som får kompetansetilskudd skulle synliggjøres.

Det er videre verdt å legge merke til at departementet egen post til forsknings og utredninger på det bolig- og bygningstekniske området ble vesentlig redusert for 2007 sammenlignet med tidligere år. Departementet inviterte i den forbindelse til dialog med Husbanken om aktiviteten på dette feltet<sup>15</sup>.

Tildelingsbrevene fra KRD i perioden 2005 til 2007 omtaler ikke konkret fordeling av midlene i forhold til henholdsvis boligkvalitetstiltak og boligsosiale tiltak, selv om det framgår klart av tildelingsbrevene at det boligsosiale arbeidet tillegges stadig mer vekt.

#### 2.2.4 Føringer gitt i strategien "På vei til egen bolig"

Strategien på **vei til egen bolig** ble implementert i 2005. Flere departementer og statsråder stod bak strategien. I tillegg til Kommunal- og regionaldepartementet var også Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helsedepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet ansvarlige. Strategien var et virkemiddel i regjeringens innsats for å avskaffe fattigdom og bostedsløshet og hadde følgende hovedmål og resultatmål:

- Motvirke at folk ble bostedsløse
  - o Antall begjæringer om utkastelse skulle reduseres med 50 pst og antall utkastelser med 30 pst
  - o Ingen skulle måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold
  - o Ingen skulle måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon
- Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting
  - o Ingen skulle tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale
- Bidra til at bostedsløse raskt fikk tilbud om varig bolig
  - o Ingen skulle oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud

<sup>15</sup> Også dette året nevnes Norges Velforbund spesielt hvor departementet på bakgrunn av stortingsflertallet i behandlingen av budsjettet for 2007, ba om at de fikk en driftsbevilgning for 2007 på 1,3 millioner kroner. Departementet henviser til tildelingsbrevet for 2005 for søknadsbehandling og rapportering.



Kommunen ble i strategien definert som en hovedaktør i arbeidet for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, samtidig som det ble fastslått at mange aktører hadde ansvarsområder, virkemidler og kunnskap som var viktig i dette arbeidet. Strategien bygde på tidligere erfaringer, blant annet med prosjekt "Bostedsløse 2001-2004", tiltaksplanen mot fattigdom og boligsosiale handlingsplaner. Strategiheftet omfattet informasjon om tilskudd, aktører og prosjekter samt ideer til gjennomføring av strategien.

Strategien ble avsluttet i 2007.

## 2.2.5 Husbankens FoU-strategi<sup>16</sup>

Husbankens FoU-strategi er en plan på overordnet nivå som har som mål å angi valg og prioriteringer i forhold til den operative virksomheten. Strategiplanen følges opp i de årlige virksomhetsplanene.

Målene for FoU-strategien tar utgangspunkt i de overordnede boligpolitiske målene. Hovedmålet for FoU-satsingen er at "FoU-satsingen skal bidra til å realisere de boligpolitiske målsettingene". Strategien inneholder fem resultatmål med tilhørende "strategiske handlinger":

1. FoU-virksomheten skal bidra til å realisere Husbankens **boligpolitiske strategier**<sup>17</sup>, det vil si bidra til å øke kunnskapen og dokumentasjonen innenfor områdene som dekkes av de ulike strategiene.
2. FoU-virksomheten skal gi en løpende vurdering av våre **virkemidler** med tanke på forbedringer og videreutvikling.
3. FoU-virksomheten skal avdekke **endrede betingelser** i boligmarkedet og **behov** i boligsektoren, og har et særlig ansvar for å avdekke nye behov blant grupper som er vanskeligstilt på arbeidsmarkedet.
4. FoU-virksomheten skal **øke kunnskapsnivået** i bolig- og bygningssektoren, det vil si at Husbanken skal sørge for en god kunnskapsforvaltning, kunnskapsakkumulering over tid og kunnskapsspredning.
5. Aktiviteten på ulike forsknings- og utredningsfelt skal **prioriteres** innenfor de til enhver tid gjeldende styringsdokumenter for Husbankens virksomhet. I dette ligger det at prioriteringene på FoU-området skal følge de gjeldende politiske prioriteringene fra KRD og tilhørende satsinger i Husbanken.

Den gjeldende FoU-strategien dekker svært bredt og gir i mindre grad prioriteringer for hvilke konkrete prosjekter som skal prioriteres. Den tydeliggjør imidlertid satsingen på forskning på det boligsosiale området.

Husbanken utarbeider nå en ny FoU-strategi.

## 2.3 Husbankens forvaltning av kompetansetilskuddet

På bakgrunn av føringene gitt i KRDs årlige tildelingsbrev, samt tilskuddets forskrifter og retningslinjer, vedtar hovedstyret i Husbanken fordeling av kompetansetilskuddsmidlene

<sup>16</sup> I denne evalueringen vises det til FoU strategien som var gjeldende i Husbanken høsten 2008.

<sup>17</sup> Asplan Viaks uthevinger.

mellom satsingsområdene og mellom regionkontorene (og strategikontoret). Hovedstyret har anledning til å legge ytterligere føringer utover de som gis i ovenfor nevnte dokument. Administrasjonen innstiller forslag til vedtak om fordelingene for hovedstyret.

Fordeling av kompetansetilskuddet mellom satsingsområder forankres i et sett prinsipper som vedtas i starten av hvert år<sup>18</sup>. For 2005 og 2006 var de mest sentrale prinsippene følgende:

1. Boligsosiale prosjekter og særlig prosjekter innen "På vei til egen bolig", skulle ha høyest prioritet. Ca 60 prosent av rammen for 78-posten skulle gå til dette satsingsområdet.
2. Utviklingsprosjekt for å fremme universell utforming skulle prioriteres med ca 20 prosent av rammen.
3. Øvrige områder, med særlig fokus på miljø- og energi skulle prioriteres med resterende 20 prosent av rammen.
4. FoU-prosjektene skulle generelt prioriteres.

For 2007 fremgår ikke denne typen prinsipper like klart i de dokumentene vi har hatt tilgang til. Det vises likevel til at det boligsosiale området skal prioriteres. I motsetning til de foregående årene, blir stedsutvikling nevnt som et satsningsområde sammen med universell utforming og miljø og energi.

Selv om prioriteringene i stor grad har blitt videreført gjennom alle tre årene, har det både i 2006 og 2007 blitt presisert at det er et mål å styrke det boligsosiale området ytterligere<sup>19</sup> i forhold til året før. Men først i 2009 ble 60/40-prosentfordelingen erstattet med 70/30-prosentfordelingen<sup>20</sup>.

Grunnleggende prinsipp for fordeling av kompetansemidlene mellom regionkontorene er at alle regionkontor og Strategikontoret skal tildeles egne økonomiske rammer, og at alle skal kunne gi støtte på samtlige fagområder. Med dette som grunnlag tas det utgangspunkt i den historiske fordelingen<sup>21</sup>, dvs. på bakgrunn av tidligere års aktivitetsnivå og størrelse på kontoret. Regionkontorenes rammer blir i tillegg bestemt ut fra endringer i arbeidsoppgaver, eventuelt endringer i konsernopp-gaver, og på bakgrunn av innspill fra regionkontorene på områder og tiltak som de mener bør prioriteres for det enkelte år.

Samlet kan man si at fordeling av kompetansetilskuddet mellom regionkontorene og strategikontoret, i stor grad bygger på skjønn. Dette gjelder også midler til såkalte konsernopp-gaver som Husbanken opererte med i evalueringsperioden (2005-2007). Dette var oppgaver knyttet til sentrale fagområder som enkeltkontor fikk et nasjonalt ansvar for å ivareta, og hvor ressurser ble gitt som en del av den årlige rammen til kontoret. En viktig målsetning ved denne måten å organisere seg på, var å styrke Husbanken som kompetansesenter i den enkelte region, ved å dra nytte av ressursene i hele Husbanken for å bygge spisskompetanse på ulike felt. En forutsetning var at spisskompetanse etter hvert

<sup>18</sup> Prosentfordeling av ramma fremgår av strategikontorets innstilling til direktørmøtet blant annet den 29.11.2005, 11.01.2006, I saksdokumentene til møter i hovedstyret omtales prinsippene uten prosentfordeling, f.eks i møte 11.01.2005 og 14.02.2006.

<sup>19</sup> Jf Referat (notat) fra direktørmøtet den 29.11.2005, sak 2.6.

<sup>20</sup> Jf. referatene fra direktørmøte og møte i hovedstyret hvor fordeling av kompetansetilskuddet ble vedtatt.

<sup>21</sup> Jf. intervju med ledere på regionkontorene.

kom alle kontorene til gode og at den ble tatt i bruk i det daglige arbeidet i førstelinjen. I løpet av 2008 vedtok Husbanken å gå bort fra denne måten å organisere seg på, og ønsket med dette å gi rom for økt prioritering av det boligsosiale arbeidet i tråd med føringer gitt fra KRD.

I neste tabell fremgår det hvilke konsernoppgaver som berørte kompetansetilskuddet i evalueringsperioden. Noen av disse er etter omorganisering blitt tatt helt bort, mens andre er videreført i en ny form, jf kommentert i siste kolonne i tabellen.

*Tabell 2: Konsernoppgaver fordelt på regionkontor i perioden 2005-2007:*

| Kontor           | Konsernoppgave per 2007                                      | Ansvar for særskilte oppgaver f.o.m 2008                          |
|------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Hammerfest       | Stedsutvikling<br>Internasjonale arbeid i<br>Barentsregionen | Fortsatt ansvar for<br>internasjonalt arbeid i<br>Barentsregionen |
| Midt-Norge       | Miljø/energi                                                 | Koordinere kontaktfora,<br>Ansvar for forskning                   |
| Vest             | Universell utforming                                         | Ansvar for å koordinere<br>kontaktfora                            |
| Sør              | Stedsutvikling og<br>byggeskikk                              | Fortsatt ansvar for<br>Statens byggeskikkpris                     |
| Strategikontoret | Boligsosialt, FoU                                            | Fortsatt ansvar for<br>utredningsoppgaver                         |

Som det framgår av tabellen, er det opprettet kontaktfora for henholdsvis universell utforming og miljø/energi. Kontaktfora, skal som forgjengeren konsernoppgaven, ivareta Husbankens ansvar som kompetansesenter for de oppgavene som har nest høyes prioritert etter det boligsosiale arbeidet<sup>22</sup>. Ansvar for å koordinere kontaktforaene er lagt til de regionkontor som tidligere hadde konsernoppgaver. Alle regionkontor, samt strategikontoret er representert i disse foraene. På FoU feltet har region Midt-Norge fått ansvaret for forskningsfeltet for hele Husbankens område. Strategikontoret har ansvar for utredningsoppgaver, blant annet utredninger bestilt fra KRD. Eventuelle justeringer og omrokkeringer av oppgaver skal vurderes av direktørmøtet hvert år, og eventuelle endringer skal fremgå av det årlige "Styringsdokument for Husbanken".

I tillegg til de oppgavene som fremgår i tabellen over, bør tilskuddet til funksjonshemmedes organisasjoner som har gått over region Vest sitt budsjett nevnes, og tilskudd til Norges Vel, fra region Øst sitt budsjett. Disse er ikke naturlig å definere inn under konsernansvarsbegrepet, men er likevel mottakere som omtales i KRDs tildelingsbrev, og som hvert år støttes av kompetansetilskuddet.

## 2.4 Kompetansetilskudd fordelt på kontor og fagområder

Kompetansetilskuddet har i perioden 2005-2007 økt fra 56,7 mill kroner til 81 mill kroner, dvs. med 24 mill kroner eller ca 43 %. Alle regionkontorene har fått tildelt større ramme i perioden.

<sup>22</sup> Jf sak 3.1 på direktørmøtet den 13.02.2008.

I 2005 var budsjettet totalt på 56,7 mill kroner. Det ble vedtatt å dele midlene inn i henholdsvis "policymidler" og "fritt disponible midler". Policymidlene var på 17,3 mill kroner og skulle gå til enkeltprosjekter og –områder som hadde stor strategisk betydning og som var pålagt av KRD eller initiert av administrerende direktør. Dette var tiltak som utvikling av BoKart<sup>23</sup>, forskningssamarbeid, utvikling av boligfag og evalueringer. I tillegg ble Norges Velforbund og funksjonshemmedes organisasjoner tilgodesett med beløp.

"Fritt disponerte midler" skulle finansiere tiltak knyttet til konsernoppgaver innen byggeskikk, universell utforming og miljø/energi, totalt 8 mill kroner. Videre ble det avsatt et beløp på 25,9 mill kroner til "andre prosjekt" som regionkontorene tildelte etter det enkelte kontors prioriteringer, men der den nasjonale strategien mot bostedsløshet skulle ha høy prioritet og hvor minst 60% av midlene skulle benyttes til utviklingsprosjekter som hadde som mål å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Det ble også avsatt et beløp på 5,5 million kroner i reserve for å finansiere eventuelle oppdrag fra KRD i løpet av året, samt å møte tilleggsbehov i høyt prioriterte prosjekt fra regionkontorene. Tabell 3 viser fordelingen på regionkontorene og strategikontoret.

For 2006 var budsjettet opprinnelig på 65,8 mill kroner. I løpet av året ble det gitt ekstrabevilgning, slik at budsjettet totalt ble på ca 82,8 mill kroner. Styringsdokumentet fra Hovedstyret dette året vektla at prosjekter knyttet til boligsosiale tema skulle ha høyest prioritet, særlig prosjekter knyttet til strategien "På vei til egen bolig". Videre vil prosjekter knyttet til universell utforming og miljø og energi gis høy prioritet, deretter byggeskikk. En betydelig andel av satsingen skulle være FoU-prosjekter. Reserveposten ble satt noe ned etter erfaringer fra 2005, til 3,4 millioner kroner. Reserven skulle forbeholdes arbeidet med å initiere flere sentrale boligsosiale prosjekter. Begrunnelsen for å redusere reserveposten fra året før, var at dette møtte regionkontorenes behov for større forutsigbarhet.

En del av 2006-midlene (4,3 millioner) ble holdt av til prosjekter som KRD eksplisitt ba Husbanken sette av penger til. Dette var midler til Norges Velforbund, videre arbeid med husleieindeksen, en supplerende utredning av evalueringen av startlånet samt informasjonsprogrammet om universell utforming. I tillegg kommer føringer fra departementet om å tildele tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner som arbeider for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne gode boforhold, samt enkelte andre forhold som omtales i tildelingsbrevet, som for eksempel internasjonalt arbeid.

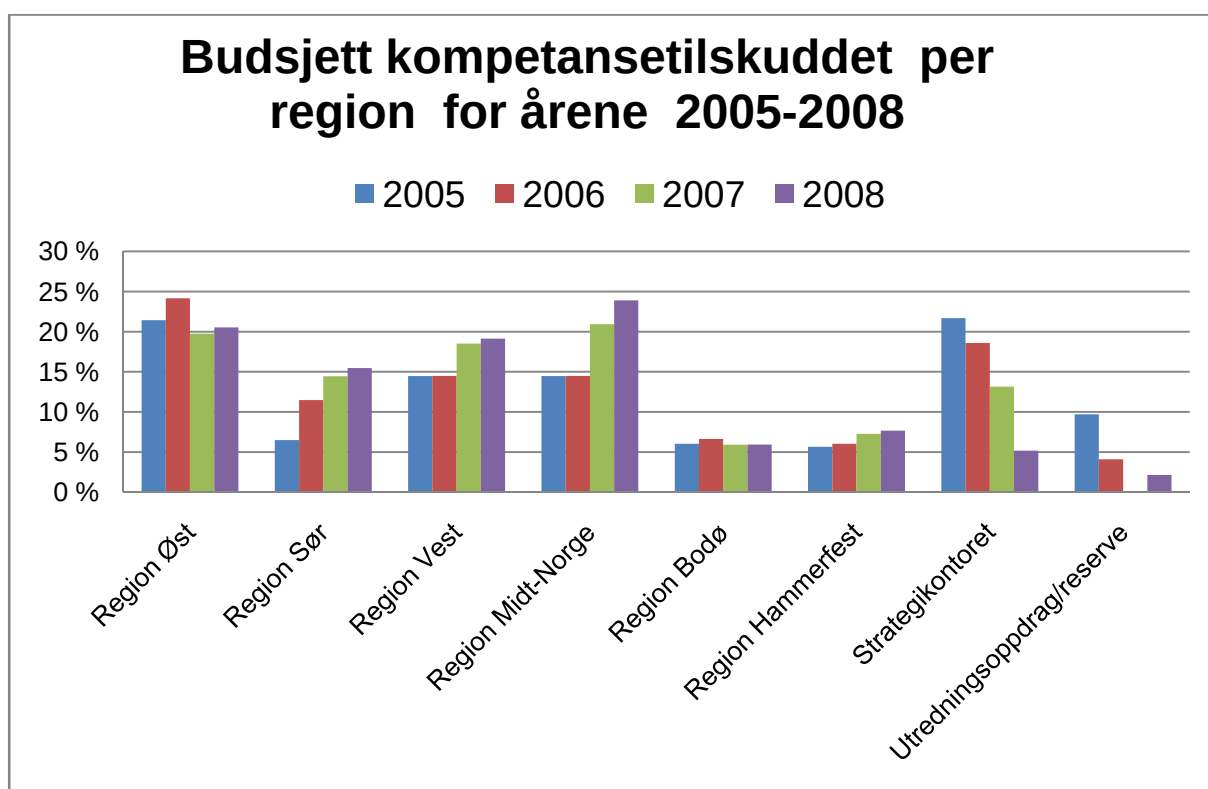
Ramma for kompetansetilskuddet i 2007 var totalt på 81 mill kroner. I motsetning til de foregående år, fremgår det ikke av styringsdokumentet fra Hovedstyret hvordan fordelingen er på ulike formål/typer. Dette fremgår heller ikke av andre dokumenter vi har fått tilgang til fra Husbanken.

Oppsummert viser neste tabell og figur hvordan kompetansetilskuddet er blitt fordelt på regionkontorene i den aktuelle perioden. Vi har brukt budsjettall, som Husbanken har opplyst er lik regnskapstall, med unntak av at reserveposten ikke er fordel og står som egen post.

<sup>23</sup> Bokart er et elektronisk system som gir kunnskap om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvilke tiltak som er gjennomført. Data fra Bokart kan brukes som grunnlag i kommunal planlegging.

Tabell 3: Budsjett kompetansetilskuddet per region for årene 2005-2008, i hele 1000 kroner samt prosentvis endring i perioden.

| Budsjett          | Kompetansetilskudd, budsjettpost 78 |        |        |                   |                       |        |
|-------------------|-------------------------------------|--------|--------|-------------------|-----------------------|--------|
|                   | 2005                                | 2006   | 2007   | Endring 2005-2007 | Endring i % 2005-2007 | 2008   |
| Region Øst        | 12 150                              | 20 000 | 16 000 | 3 850             | 32 %                  | 19 000 |
| Region Sør        | 3 690                               | 9 500  | 11 700 | 8 010             | 217 %                 | 14 300 |
| Region Vest       | 8 210                               | 12 000 | 15 000 | 6 790             | 83 %                  | 17 700 |
| Region Midt-Norge | 8 210                               | 12 000 | 16 950 | 8 740             | 106 %                 | 22 100 |
| Region Bodø       | 3 430                               | 5 500  | 4 800  | 1 370             | 40 %                  | 5 500  |
| Region Hammerfest | 3 210                               | 5 000  | 5 900  | 2 690             | 84 %                  | 7 100  |
| Strategikontoret  | 12 300                              | 15 400 | 10 650 | -1 650            | -13 %                 | 4 800  |
| Reserve           | 5 500                               | 3 400  | 0      |                   |                       | 2 000  |
| Totalt            | 56 700                              | 82 800 | 81 000 | 24 300            | 43 %                  | 92 500 |



Figur 1: Budsjett kompetansetilskuddet per region for årene 2005-2008, i prosent av total ramme for kompetansetilskudd.

Tabellen og figuren over viser at alle kontor har fått økning i budsjettet målt som kroner. Målt som andel av totalbeløpet, er det region Sør som har hatt den kraftigste veksten. Kontoret forvaltet i 2005 ca 7 prosent av hele kompetansetilskuddet, i 2008 var dette vokst til 15 prosent.

Region Midt-Norge og Region Vest hadde hver 14 prosent av ramma i 2005. I 2008 utgjorde andelen hhv 19 og 24 prosent. Bodø hadde og har fortsatt en andel på 6 prosent, mens Region Hammerfest har gått fra 6 til 8 prosent i løpet av perioden.

Region Øst har som eneste regionkontor, en lavere andel av rammen i 2008 sammenlignet med 2005. Mens de i 2005 fikk 21,5 prosent av rammen, får de i 2008 en prosent mindre. Men også dette kontoret har fått økt sin ramme i kroner, spesielt i 2006 og 2008, hvor den lå 7-8 mill kroner over nivået i 2005.

Regionene har ulik størrelse og til dels ulike utfordringer. Det gir derfor lite mening å sammenligne budsjettene mellom regionene uten å ta hensyn til slike ulikheter. En vanlig måte å håndtere dette på er å vekte tallene slik at de blir sammenlignbare.

I evalueringsarbeidet har vi vurdert flere typer vekter for å fremskaffe et grunnlag for å vurdere fordelingen mellom regionene. Det er imidlertid krevende å finne passende vekter som gjenspeiler behovene for tilskuddet i regionene, ikke minst fordi kompetansetilskuddet skal gå til formål innen både boligsosiale arbeid og boligkvalitet. Det er derfor ikke gitt hvilke vekt som er mest riktig å bruke for å fange opp eventuelle forskjeller mellom regionene. For eksempel kan man bruke antall sosialhjelpsmottakere per region fordi en del i denne gruppen kan antas å inngå i sluttbrukergruppen for det boligsosiale arbeidet. Problemet vil være at denne vekten ikke fanger opp den delen av kompetansetilskuddet som går til boligkvalitet. Vektig i forhold til innbyggertall vil være mer generell, og kan vurderes som relevant hvis vi med rimelig sikkerhet kan si at behovene for kompetansetilskudd er proporsjonal med antall innbyggere, eventuelt øker med antall innbyggere. Det er imidlertid et åpent spørsmål om kostnadene knyttet til å lage boligsosial handlingsplan i en kommune er proporsjonal med antall innbyggere i kommunen. En annen utfordring knyttet til dette er at vi ikke har hatt tilgang til statistikk hvor ressurser til konsernoppgaver er skilt ut fra øvrige kompetansemidler.

Alt i alt har vi valgt å ikke gi en vurdering av fordelingen av kompetansetilskuddet mellom regionkontorene, men registrerer at det er relativt vanskelig å se sammenhengen mellom det enkelte kontors utfordringer og størrelsen på rammen som tildeles hvert år. For en tilskuddsordning som har vokst kraftig, og som etter hvert har fått en mye spissere prioritering av satsingsområder, vil det være relevant å se på sammenhengen mellom rammefordeling og de boligsosiale behovene i den enkelte region.

## 2.5 Omsøkt versus innvilget kompetansetilskudd

I databasen til Husbanken er det i tillegg til innvilget beløp, registrert omsøkt beløp. En sammenstilling av disse to størrelsene vil kunne si noe om etterspørselen etter tilskuddet i forhold til "tilbudet" av kompetansetilskuddet, jf tabellen under. En slik oversikt vil selvsagt kun gi en indikasjon på dette forholdet, i og med at etterspørselen etter kompetansetilskudd blir påvirket av både Husbankens markedsføring av ordningen og bankens rådgivning i søknadsprosessen.

Tabell 4: Omsøkt versus innvilget kompetansetilskudd i perioden 2005-2007.

| Region               | År    |       |       |                     |
|----------------------|-------|-------|-------|---------------------|
|                      | 2005  | 2006  | 2007  | Totalt for perioden |
| Bodø                 | 131 % | 128 % | 131 % | 130 %               |
| Hammerfest           | 209 % | 146 % | 137 % | 155 %               |
| Midt-Norge           | 117 % | 120 % | 114 % | 117 %               |
| Sør                  | 151 % | 137 % | 159 % | 149 %               |
| Vest                 | 147 % | 142 % | 141 % | 143 %               |
| Øst                  | 180 % | 143 % | 155 % | 158 %               |
| Nasjonale prosjekter | 152 % | 141 % | 116 % | 138 %               |
| Totalt               | 156 % | 137 % | 137 % | 142 %               |

Tabellen viser at for hele perioden under ett var det søkt om 42 prosent mer i tilskudd enn det som ble innvilget. Forholdet mellom omsøkt beløp og innvilget beløp var størst for Region Øst, og minst for Region Midt-Norge.

Tabellen forteller oss også at differansen mellom omsøkt og innvilget var størst i 2005 hvor omsøkte beløp lå 56 prosent over innvilget beløp. I 2006 og 2007 hvor rammen for kompetansetilskuddet hadde vokst med ca 43 prosent, jf tabell 3, ser vi at omsøkt beløp ligger 37 prosent over innvilget beløp.

Forholdet mellom omsøkt og innvilget viser at det er konkurranse om midlene. Om denne konkurransen er passelig har vi ingen holdepunkter for å si noe om. Fra informantintervjuene vet vi at forholdet mellom omsøkt og innvilget kunne vært enda større fordi enkelte regionkontor opplyser at de styrte markedsføringen av ordningen i forhold til tilgjengelig ramme for kompetansetilskudd. Ført og fremst vil vi tro dette gjelder tiltak innen boligkvalitet, som har fått mindre prioritet i løpet av evalueringsperioden.

## 2.6 Kompetansetilskudd fordelt på satsingsområder

Det har i evalueringsperioden vært et relativt klart resultatmål at kompetansetilskuddet skulle fordeles 60/40 mellom boligsosialt arbeid og boligkvalitet, jf omtalt i kapittel 2.3. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til statistikk fra Husbanken som viser i hvilken grad disse resultatmålene er blitt oppfylt for det enkelte år, utover at banken selv omtaler grad av måloppnåelse i enkelte dokument.

For 2005<sup>25</sup> viser tabell 5 at om lag 42 prosent av midlene i 2005 hadde gått til boligsosialt arbeid, om lag 22 prosent hadde gått til universell utforming, om lag 19 prosent til miljø/energi, om lag 7 prosent til byggeskikk og om lag 10 prosent til "annet". "Annet" er en sekkepost for prosjekter som er vanskelig å plassere inn i noen av de fire satsingsområdene.

<sup>25</sup> Jf rapportering fra administrasjonen til hovedstyret 14.02.2006

Tabell 5: Fordeling av kompetansetilskuddsmidler på satsingsområder for 2005. Kilde: Rapport til hovedstyret 14.02.2006.

| 2005       | Boligsosialt | Universell utforming | Miljø /energi | Byggeskikk | Annet | Sum    | Innvilget saker | Avslag | Sum   |
|------------|--------------|----------------------|---------------|------------|-------|--------|-----------------|--------|-------|
| Kr, antall | 22 750       | 12 048               | 10 610        | 3 836      | 5 560 | 54 804 | 274             | 56     | 330   |
| Prosent    | 42 %         | 22 %                 | 19 %          | 7 %        | 10 %  | 100 %  | 83 %            | 17 %   | 100 % |

I forhold til resultatmålene gjengitt i kapittel 2.3, viser rapporteringen at målet om 60 prosent av midlene til boligsosialt arbeid ikke ble nådd. Den viktigste grunnen var at det på dette tidspunktet ikke var nok kvalifiserte tiltak å støtte<sup>26</sup>. Målet om at 20 prosent av midlene skulle gå til miljø og energi ble nesten nådd og mht universell utforming ble det brukt noe mer midler enn hva som var målet. Tabellen viser at 17 prosent av søknadene ble avslått. I tillegg til at dette har med kvaliteten på det omsøkte tiltaket å gjøre, er det også et uttrykk for at det har vært konkurranse om midlene

I Årsmeldingen for 2006 fremgår det at 40 prosent av tilskuddsmidlene hadde gått til boligsosialt arbeid, 14 prosent til miljø og energi, 12 prosent til stedsutvikling, 12 prosent til universell utforming, 18 prosent til andre tiltak og 4 prosent til boligmarked<sup>27</sup>. I tabellen under er dette presentert.

Tabell 6: Fordeling av kompetansetilskuddet på satsingsområder i 2006.

| 2006       | Boligsosialt | Universell utforming | Miljø /energi | Bolig- marked | Stedsutvik ling | Annet  | Sum    | Innvilget saker | Avslag | Sum   |
|------------|--------------|----------------------|---------------|---------------|-----------------|--------|--------|-----------------|--------|-------|
| Kr, antall | 32 299       | 9 700                | 11 694        | 3 248         | 9918            | 14 616 | 81 200 | 392             | 28     | 420   |
| Prosent    | 40 %         | 12 %                 | 14 %          | 4 %           | 12 %            | 18 %   | 101 %  | 93 %            | 7 %    | 100 % |

I følge denne statistikken, nådde Husbanken heller ikke dette året målet om 60 prosent til boligsosialt arbeid. I motsetning til 2005 ble heller ikke målene for universell utforming og miljø/energi nådd. Omtrent hver femte prosjekt er blitt definert i sekkeposten "annet", noe som kan sees på som et uttrykk for at mange av tiltakene har vært vanskelig å plassere under de ulike områdene, kanskje fordi de har elementer fra flere av satsingsområdene. Både antall og prosentandelen for avslag hadde gått ned i 2006 sammenlignet med året før. Dette sammen med at forholdet mellom omsøkt beløp og innvilget beløp også var blitt mindre, jf kapittel 2.5, må sees i sammenheng med at tilskuddet vokste med ca 43 prosent i løpet av disse to årene.

For 2007 er satsingsområdene delt inn i flere kategorier som vist i tabellen under. Vi har ikke hatt tilgang til statistikk som viser hvordan kompetansetilskuddet er fordelt i kroner mellom de ulike satsingsområdene. Dermed kan vi heller ikke si noe om grad av måloppnåelse i forhold en fordeling 60/40 mellom boligsosial og boligkvalitet.

Tabell 7: Fordeling av tiltak på satsingsområdene for kompetansetilskuddet for 2007.

|      | Antall innvilget saker | Antall avslag | Bosteds løse | Flyktninger | Funksjons hemmede | Andre vanskelig- stilte | Bolig forsyning | Universell utforming | Miljø og energi | Steds utvikling |
|------|------------------------|---------------|--------------|-------------|-------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------|
| 2007 | 393                    | 65            | 163          | 11          | 19                | 72                      | 10              | 62                   | 75              | 63              |

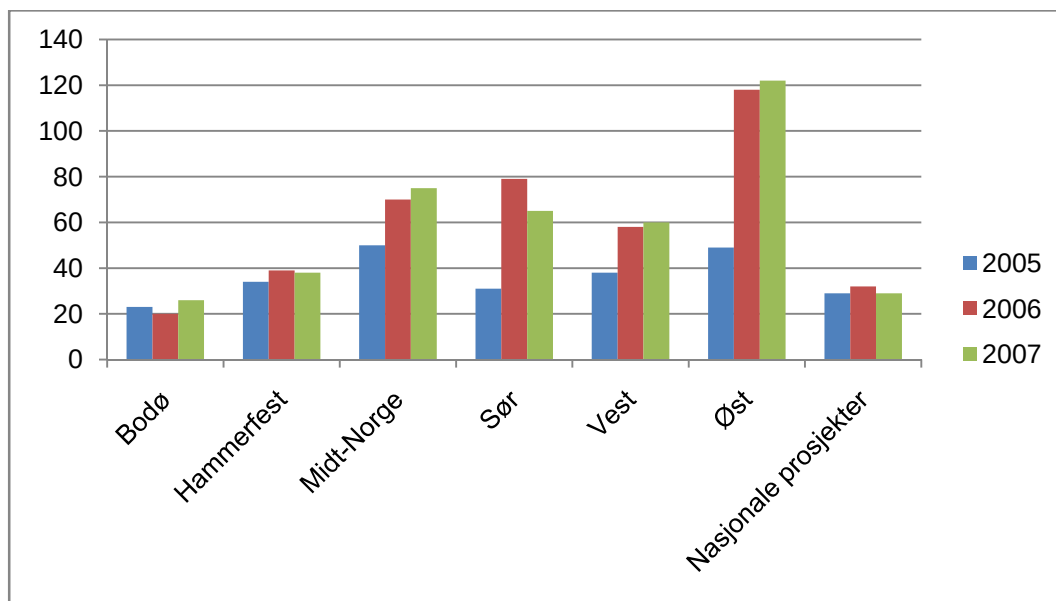
<sup>26</sup> Jf informantintervjuene.

<sup>27</sup> Vi har kommet frem til kronebeløpene ved å regne om prosentene som er gjengitt i årsmeldingen for 2006, til kronebeløp.



## 2.7 Antall tiltak og størrelse på disse

I takt med at rammen for kompetansetilskuddet i perioden 2005-2007 har økt med 24 mill kroner eller 43 prosent, har også antall tiltak økt. Utviklingen i antall tiltak og fordeling av disse på regionkontorene, er vist i neste figur.



Figur 2: Antall tiltak som har fått kompetansetilskudd fordelt på år og regionkontor, samt nasjonale prosjekt.

Alle kontorene har støttet flere tiltak i 2007 sammenlignet med 2005. Øst har hatt størst økning i antall tiltak i perioden, fra knapt 50 tiltak i 2005 til ca 120 i 2007. Sør har også hatt en kraftig økning i tiltak per år fra ca 30 tiltak i 2005 til nærmere 70 i 2007. Antall nasjonale tiltak har ligget tilnærmet stabilt i perioden

Det finnes ingen definisjon eller kategoriseringer på hva som regnes som store og små tiltak med hensyn til støttebeløp. Vi har derfor rangert alle de 1085 tiltakene for perioden 2005-2007 etter innvilget størrelse og funnet at medianen er 100 000 kroner<sup>28</sup>. Videre har vi definert de 25 prosentene av tiltakene, som har fått lavest støtte som små tiltak. Dette er prosjekt som har fått kr 30 000,- eller mindre i støtte. De 25 prosentene av tiltakene som har fått høyest støttesats har fått kr 296 000,- eller mer i støtte og er definert som store tiltak. Alle øvrige tiltak som ligger mellom disse grensene, dvs. alle tiltak som har mottatt støtte på mellom kr 30 000,- og kr 296 000,-, er definert som middels store tiltak. I tabellen er disse delt inn i to grupper; over og under medianen. Dvs. tiltak som har fått støtte i størrelsesorden kr 30 000,- til kr 100 000,-, og tiltak som har fått støtte på mellom kr 100 000,- - kr 296 000,-. Neste tabell viser hvordan prosjektene på hvert av kontorene fordeler seg gitt dette.

<sup>28</sup> Dvs tilskuddsbeløpet til tiltaket som ligger i midten, dvs som nummer 543, når alle tiltak rangeres etter størrelsen på innvilget tilskudd.

Tabell 8: Antall tiltak som har fått støtte av kompetansetilskuddet, fordelt på de 25 prosent av tiltakene som har fått minst støtte, 25 prosent av tiltakene som har fått mest støtte, samt de som ligger mellom dette fordelt i to grupper.

|                      | Fordeling av tiltak 2005-2007, antall |                              |                               |                     | Sum   |
|----------------------|---------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------|-------|
|                      | <25% (under kr 30 000,-)              | 25-50% (kr 30 000 - 100 000) | 50-75% (kr 100 000 - 296 000) | >75% (over 296 000) |       |
| Bodø                 | 10                                    | 18                           | 26                            | 15                  | 69    |
| Hammerfest           | 17                                    | 37                           | 46                            | 11                  | 111   |
| Midt-Norge           | 18                                    | 34                           | 88                            | 55                  | 195   |
| Sør                  | 55                                    | 36                           | 51                            | 33                  | 175   |
| Vest                 | 29                                    | 39                           | 47                            | 39                  | 154   |
| Øst                  | 98                                    | 63                           | 60                            | 68                  | 289   |
| Nasjonale prosjekter | 1                                     | 13                           | 26                            | 50                  | 90    |
| Sum                  | 228                                   | 240                          | 344                           | 271                 | 1 083 |

Tabell 9: Andel tiltak som har fått støtte av kompetansetilskuddet, fordelt på de 25 prosent av tiltakene som har fått minst støtte, 25 prosent av tiltakene som har fått mest støtte, samt de som ligger mellom dette fordelt i to grupper.

|                      | Fordeling av tiltak 2005-2007, prosent |                              |                               |                     | Sum   |
|----------------------|----------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------|-------|
|                      | <25% (under kr 30 000,-)               | 25-50% (kr 30 000 - 100 000) | 50-75% (kr 100 000 - 296 000) | >75% (over 296 000) |       |
| Bodø                 | 14 %                                   | 26 %                         | 38 %                          | 22 %                | 100 % |
| Hammerfest           | 15 %                                   | 33 %                         | 41 %                          | 10 %                | 100 % |
| Midt-Norge           | 9 %                                    | 17 %                         | 45 %                          | 28 %                | 100 % |
| Sør                  | 31 %                                   | 21 %                         | 29 %                          | 19 %                | 100 % |
| Vest                 | 19 %                                   | 25 %                         | 31 %                          | 25 %                | 100 % |
| Øst                  | 34 %                                   | 22 %                         | 21 %                          | 24 %                | 100 % |
| Nasjonale prosjekter | 1 %                                    | 14 %                         | 29 %                          | 56 %                | 100 % |
| Sum                  | 21 %                                   | 22 %                         | 32 %                          | 25 %                | 100 % |

Tabellen viser at kompetansetilskuddet gis jevnt fordelt som små (21 %), mellomstore (22 % og 32 %) og store tilskudd (25 %), men med en overvekt av tilskudd som ligger i størrelsesorden kr 100 000,- til kr 300 000,- (32 %).

Med 73 prosent av tiltakene i størrelsesorden 100 000 kroner eller over, hadde region Midt-Norge størst andel av store tiltak. Dette har trolig sammenheng med at kontoret hadde konsernansvaret for FoU-tiltakene innen universell utforming og miljø og energi i perioden, tiltak som vanligvis støttes med beløp som ligger godt over kr 100 000,-. I motsatt ende finner vi Region Øst hvor kun 45 prosent av tilskuddene hadde denne størrelsen. Dette kontoret er samtidig det kontoret som har størst andel av sine tiltak i kategorien under 30 000 kroner. Hvert tredje innvilget tilskudd var på under 30 000 kroner<sup>29</sup>. Noe av den samme fordelingen finner vi hos region Sør. Både Hammerfest og Bodø, ga relativt sjelden små tilskudd (hvh

<sup>29</sup> Region Øst opplyser at kontoret har gitt mange studiestipend, og at dette er den viktigste forklaringen til kontorets store andel tiltak under kr 30 000,-.

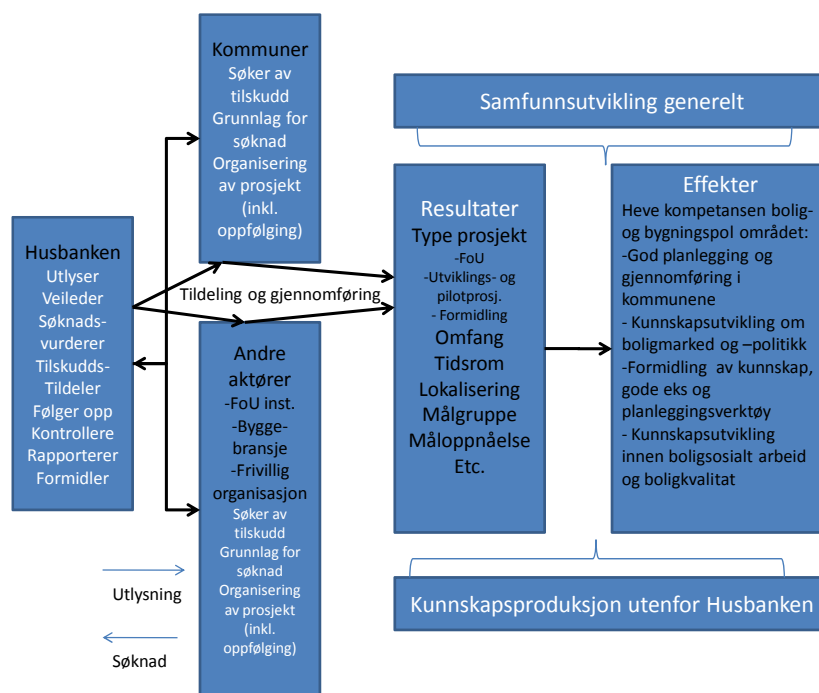
14% og 15 %). Disse kontorene hadde hovedtyngde av tilskudd i det vi har definert som mellomsjiktet.

Utover at det er interessant å se hvordan tilskuddene fordeler seg i størrelse, og at dette i noe grad varierer mellom kontorene, er det vanskelig å trekke ut hva som er en god fordeling av størrelsen på tilskuddene som gis. I informantintervjuene ble det nevnt at det kan komme mye bra ut av å støtte "de små maurene". På den andre siden er det lett å tenke seg at man kan få til mer og at man får en klarere retning på bruken av tilskuddet, ved å bruke mer tilskudd på færre prosjekter. Dette vil også være mindre ressurskrevende for Husbanken å administrere.

### 3 OM EVALUERINGEN

#### 3.1 Modell for evalueringen

I evalueringen av kompetansetilskuddet er det som i de fleste evalueringer, sentralt å starte med å utarbeide en programteori, dvs. en handlingslogikk for virkemiddelet. Dette innebærer at evaluator setter opp en tiltakskjede over de på forhånd antatte utviklingsstadiene i tilskuddordningen. Poenget er å illustrere hvordan Husbanken i utgangspunktet har tenkt seg at mål skal nås gjennom utforming og forvaltning av dette virkemidlet, samt hvilke resultater og effekter tilskuddet tar sikte på å nå. Det er altså en grov skissering av virkemiddelets "logikk" for hvordan man kan tenke seg at den skal virke for å løse utfordringer på det aktuelle området. Modellen bidrar til å legge til rette for en systematisk sammenlikning mellom det de ansvarlige tror tilskuddet skal føre til og det som faktisk skjer. Figuren under illustrerer kompetansetilskuddets programteori.



Figur 3: Evalueringens programteori.

Figuren illustrerer det optimale forholdet mellom Husbankens forvaltning, målgruppens anvendelse av tilskuddet og ønsket resultat og effekter av dette boligpolitiske virkemiddelet. Intensjonen er at man gjennom et økonomisk virkemiddel skal oppnå et bestemt resultat. En realisering av bestemte resultat skal teoretisk sett medføre at man når målene som er satt for kompetansetilskuddet.

I praksis er det sjelden så klare sammenhenger i kjeden mellom hovedmål/arbeidsmål – virkemidler – tiltak – ønsket resultat.

For kompetansetilskuddet er målene delvis knyttet til ordningen og delvis knyttet til Husbankens generelle mål for det boligpolitiske området. Som omtalt senere i evalueringen er målhierarkiet komplisert og lite operasjonalisert, og det er derfor ikke lett å måle effektene av virkemiddelet.

Som illustrert i figuren, vil arbeidet med tiltakene og målene knyttet til kompetansetilskuddet bli påvirket av forhold som ligger utenfor Husbanken kontroll. Dette kan for eksempel være generelle konjunktursvingninger, andre aktørers innsats på det boligsosiale feltet etc. Eksterne forhold av denne typen bør man være oppmerksom på, og så langt mulig skille virkningen disse har fra resultatet og effektene av tilskuddet.

En gjennomgang av intensjonene for kompetansetilskuddet ulike ledd har ligget til grunn for evalueringen beskrevet videre i denne rapporten.

## **3.2 Hvilke datakilder har vi brukt og hvordan har vi samlet dataene inn**

### **3.2.1 Spørreundersøkelsen til mottakere av kompetansetilskuddet**

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til mottakere av kompetansetilskuddet i perioden 2005-2007. Husbanken har lagt til rette epost-adresser til disse som i utgangspunktet bestod av i alt 882 mottakere. Listen er blitt korrigert for relativt mange dobbeltregistreringer, som følge av at mange mottakere har mottatt tilskudd for flere tiltak i perioden. Listen er også blitt korrigert i forhold til noen titalls mottakere som meldte tilbake at de på grunn av jobbskifte, urealiserte tiltak eller av andre årsaker var ukjent med tiltaket, og derfor ikke kunne svare på undersøkelsen. Alt i alt stod vi igjen med 550 mottakere som mottok undersøkelsen. Av disse var det 295 som svarte på den, det vil si at undersøkelsen har en svarprosent på 54 prosent.

Av våre 295 respondenter har 59 prosent mottatt tilskudd til bare ett tiltak i løpet av perioden. 27 prosent har mottatt tilskudd til 2 eller 3 tilskudd i perioden. 5 prosent av respondentene hadde mottatt tilskudd til 4 eller 5 tiltak, og 9 prosent har mottatt tilskudd til mer enn 5 tiltak.

En relativt stor andel av respondentene, 40 prosent, hadde mottatt tilskudd i 2007. 17 prosent av respondentene oppgir at de har mottatt tilskudd alle årene i evalueringsperioden, og 13 prosent oppgir at de har fått tilskudd både i 2006 og 2007. En relativt større svarrespons fra mottakere som har fått tilskudd det siste året som evalueres, i forhold til tidligere år, kan muligens forklares ut fra at det er lettere å svare på spørsmål om tiltak som ligger nærmere i tid. 19 prosent av respondentene oppgir at de fikk tilskudd i 2006, 2 prosent i både 2005 og 2006, mens bare henholdsvis 4 prosent og 5 prosent hadde fått tilskudd enten i både 2005 og 2007 eller i 2005.

Det at mange mottakere var oppført med flere tiltak som hadde fått kompetansetilskudd i perioden, bidro til å gjøre det mer krevende å innhente informasjon om alle tiltakene som hadde fått tilskudd. Det er tidkrevende å svare på spørreundersøkelser. Dersom kravene i forbindelse med besvarelsen blir for høye, er det en fare for at svarprosenten reduseres. Det

ble derfor ikke ansett som aktuelt å be en og samme person besvare ett spørreskjema for hvert tiltak det var mottatt tilskudd for. Løsningen ble å utforme spørreskjemaet slik at hver mottaker ble gitt mulighet til å svare på spørsmål om opptil 3 tiltak i ett spørreskjema. Dersom tiltakene som hadde fått kompetansetilskudd hadde vært flere enn 3 i løpet av den evaluerte perioden, fikk mottaker selv velge hvilke tre tiltak som skulle inngå i besvarelsen.

I spørreundersøkelsen har det vært et sentralt formål å undersøke hvilke virkninger kompetansetilskuddet har bidratt til i form av aktiviteter og effekter. I utgangspunktet var det derfor viktigere å få samlet inn informasjon om tiltakene enn om mottaker. Denne tilnærmingen avspeiler utformingen av tilskuddsordningen. I formålet for kompetansetilskuddet er det formulert mål knyttet til hvilke aktiviteter og effekter man ønsker å stimulere til med tilskuddet ("kompetanseheving på det bygnings- og boligpolitiske området"), men ikke definert målgruppe(r) for tilskuddet. For å vurdere om kompetansetilskuddet har bidratt til kompetanseheving, var det viktig å få informasjon om innhold og resultater av de enkelte tiltakene. Informasjon om kjennetegn ved mottakerne er imidlertid også interessant i evalueringen, kanskje nettopp siden målgruppen ikke er definert i regelverket for tilskuddsordningen, og spørreundersøkelsen har derfor også spørsmål om mottaker av tilskuddet.

Husbankens database viste at tilskuddet ble gitt til svært mange ulike aktører, både enkeltpersoner og organisasjoner/bedrifter, og til svært forskjellige tiltak. Dette gjorde det nødvendig med stor bredde i spørsmålene for å få inkludert relevante spørsmål for alle, noe som medførte at spørreundersøkelsen ble relativt omfattende. Store spørreundersøkelser innebærer en økt risiko for at respondentene ikke prioriterer å ta seg tid til å besvare undersøkelsen. Bredden i spørsmålene medfører også en risiko for at deler av undersøkelsen ikke oppleves som like relevant av alle respondenter. For noen spørsmål har det derfor vært like viktig å lese fritekstsvarene fra respondentene heller enn å bruke de kvantitative opplysningene som kom fram. Fritekstsvarene har i mange tilfeller gitt vel så mye informasjon om variasjoner i aktiviteter og formål hos de ulike aktørene som mottar tilskudd.

Neste tabell viser tiltak fordelt som andeler på ulike mottakergrupper:

Tabell 10: Respondenter fordelt på typer mottakere (N=295):

| Mottakergrupper                        | Prosent |
|----------------------------------------|---------|
| Kommuner                               | 47 %    |
| Organisasjoner                         | 16 %    |
| Forsknings- og utredningsmiljø         | 17 %    |
| Statlig etat                           | 5 %     |
| Utbygger                               | 4 %     |
| Arkitekt eller prosjekterende ingeniør | 2 %     |
| Andre                                  | 9 %     |
| Sum                                    | 100 %   |

Tabellen viser at den klart største gruppen i undersøkelsen er kommuner (47 prosent). 16 prosent svarte på vegne av en ideell organisasjon eller en annen type organisasjon. 8 prosent svarte som ansatt i et forsknings- eller utredningsmiljø, mens til sammen 9 prosent svarte på vegne av et universitet eller en høyskole. 5 prosent av de som svarte arbeider i en

statlig etat, 4 prosent hos en utbygger, 2 prosent som arkitekt eller prosjekterende ingeniør. Svært få av respondentene, under 1 prosent, svarer på undersøkelsen som enkeltperson.

De knappe 140 respondentene (ca 47 prosent) som svarte på vegne av en kommune eller en bydel, fordelte seg på følgende måte i forhold til størrelse.

Tabell 11: Respondenter blant kommunene fordelt på kommunestørrelse

| Kommunestørrelse etter innbyggertall | Fordeling av svar |
|--------------------------------------|-------------------|
| Over 100 000                         | 10 %              |
| 20 000 - 100 000                     | 39 %              |
| 5 000 - 20 000                       | 34 %              |
| 3 000 - 5 000                        | 6 %               |
| Under 3 000                          | 11 %              |
| Sum                                  | 100 %             |

Tabellen viser at det til sammen er hele 83 prosent av respondentene fra kommuner med over 5000 innbyggere. I forhold til fordelingen av kommuner etter størrelse i landet som helhet, gir dette en relativt stor skjevhet i favør av større kommuner i vårt svarmateriale.

Husbanken er en regionalisert organisasjon med hele landet som virkefelt. Vi inkluderte derfor obligatoriske spørsmål om geografisk lokalisering for å kunne vurdere om det var geografiske skjevheter i forhold til hvilke respondenter som besvarte spørreundersøkelsen. Dette kan ha betydning for tolkningen av svarene i undersøkelsen. Svarene i undersøkelsen viser at det er respondenter fra alle fylkene, med unntak av Sogn og Fjordane. I noen fylker er det respondenter fra relativt mange kommuner, slik som Akershus, Nordland, Troms og Finnmark, mens det i andre fylker er respondenter lokalisert i relativt få kommuner. Dette gjelder Hedmark, Trøndelagsfylkene og Rogaland.

Svarprosenten på mottakerundersøkelsen er som nevnt over, på om lag 54 prosent. Gitt bredden i mottakere og i spørsmålene i spørreundersøkelsen, mener vi dette er et godt resultat. Gjennomgangen av svarene viser at det ligger svært mye informasjon om aktiviteter og effekter av tiltakene samt mottakere som har fått kompetansetilskudd i svarene fra de 295 respondentene. I analysen vil vi ta hensyn til mulige begrensninger i resultatene som følge av trekk ved undersøkelsen og respondentene.

### 3.2.2 Spørreundersøkelse til ansatte i Husbanken

Det er også blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i Husbanken som har jobbet med kompetansetilskuddet i den aktuelle perioden, både som ledere og som forvaltere av tilskuddsordningen (saksbehandler, rådgiver, kundebehandler eller annet). I utgangspunktet ble det satt opp en liste over 78 ansatte som hadde jobbet med tilskuddet i løpet av perioden. Dette ble korrigert ned til 67 ansatte etter tilbakemeldinger fra enkelte som selv vurderte at de ikke hadde jobbet nok med ordningen til å kunne svare godt nok på spørsmålene i undersøkelsen.

Neste tabell viser hvordan svarene fordeler seg på de ulike regionene.

Tabell 12: Frafallsanalyse for spørreundersøkelse til ansatte i Husbanken

| Frafallsanalyse                | Utvalg | Svart  | Ikke svart |
|--------------------------------|--------|--------|------------|
| Regionkontor og strategikontor | Totalt | Antall | Antall     |
| Region Sør                     | 14     | 11     | 3          |
| Region Øst                     | 14     | 13     | 1          |
| Region Vest                    | 9      | 3      | 6          |
| Region Midt-Norge              | 4      | 4      | 0          |
| Region Bodø                    | 5      | 3      | 2          |
| Region Hammerfest              | 8      | 5      | 3          |
| Drammen                        | 10     | 13     | 0          |
| Sum                            | 67     | 52     | 15         |
| Svarprosent                    |        | 78 %   |            |
| Frafall                        |        | 22 %   |            |
| Sum                            |        | 100 %  |            |

Alt i alt fikk undersøkelsen en svarprosent på 78 prosent. Dette anser vi som en tilstrekkelig høy svarprosent i forhold til å bruke informasjonen for hele Husbanken samlet. Bryter vi materialet ned på det enkelte regionkontor, blir imidlertid svarprosenten for enkelte av kontorene for små til å bruke på dette nivået. Dette gjelder når vi ber respondentene om å vurdere ulike forhold rundt ordningen. For faktaspørsmål er det derimot mindre problematisk å bruke opplysningene fra et enkelt kontor selv om det er få som har svart. Generelt blir undersøkelsen tolket samlet for hele Husbanken.

Spørreundersøkelsen er blitt fulgt opp med dybdeintervju per telefon. Dette ble gjennomført delvis parallelt og delvis i etterkant av de to elektroniske spørreundersøkelsene. Formålet har vært å følge opp spørsmålene fra survey undersøkelsene, og delvis å stille kvalitative spørsmål som ikke egner seg å besvare i en survey undersøkelse. Vi har i alt gjennomført ti intervjuer. For hvert av regionkontorene er regiondirektøren og avdelingsdirektør med ansvar for kompetansetilskuddet, intervjuet. I tillegg er administrerende direktør Geir Barvik, og strategidirektør Bjørn Johan Pedersen intervjuet.

### 3.2.3 Statistisk analyse

I evalueringen har vi hatt tilgang på Husbankens registreringer av hvert enkelt tiltak, dvs informasjon som ligger i HILS-systemet. Denne informasjonen har vært viktig for å skaffe oversikt over hvordan kompetansetilskuddet er fordelt mellom ulike satsingsområder og ulike mottakergrupper.

For hvert tiltak har vi hatt tilgang på informasjon om hvem som har mottatt tilskuddet, navnet på tiltaket, innvilget beløp, omsøkt og utbetalt beløp samt hvilke kontor som har gitt tilskuddet. Også forholdet mellom tilsagn og avslag fremgår av HILS-systemet. Vi har i tillegg brukt statistikk som har vist fordelingen av tiltak og tilskudd på ulike satsingsområder.

### 3.2.4 Dokumentanalyse

Det knytter seg en betydelig mengde dokumenter til tilskuddsordningen. I evalueringsarbeidet har vi gått systematisk gjennom alle dokument som omhandler forvaltningen av kompetansetilskuddet i perioden. De viktigste har vært:



- St.prp nr 1 (2004-2005), St.prp nr 1(2005-2006), St.prp nr 1 (2006-2007)
- St meld nr 23, Om boligpolitikken
- NOU Boligmarkedene og boligpolitikken
- Tildelingsbrev fra KRD i perioden 2004-2008
- Styringsdokument for Husbanken
- Årlig kunngjøring av kompetansetilskuddet
- Diverse saker behandlet i Direktørmøtet
- Alle styrende dokument for bruken av kompetansetilskuddet på regionkontorene (vurdert av det enkelte regionkontor).

## 4 VURDERING AV VIRKEMIDDELET

### 4.1 Utforming av tilskuddet

En av problemstillingene i evalueringen er å vurdere utformingen av tilskuddet. Utformingen av tilskuddet vil gi føringer for praksis i forvaltningen av tilskuddet samt for hvilke resultater det er realistisk å forvente at man oppnår i forhold til området tilskuddet er ment å stimulere.

Tilskuddsordninger blir vedtatt i Stortinget etter forslag fra departementet. Innstilling og vedtak fra Stortinget vil legge føringer for tilskuddet som tas inn i retningslinjene for tilskuddsordningen. Statens økonomiregelverk<sup>30</sup> gir bestemmelser om hvordan retningslinjer for statlige tilskuddsordninger skal utformes. Utarbeidelse av regelverket er departementets ansvar, uavhengig av om det er departementet selv eller et annet organ som er tilskuddsforvalter. Myndigheten til å fastsette regler kan likevel delegeres til tilskuddsforvaltere innenfor staten. Kommunal- og regionaldepartementet har delegert myndigheten til å fastsette regler for kompetansetilskuddet til Husbanken.

I dette kapittelet gir vi en vurdering av utformingen av kompetansetilskuddet blant annet sett i lys av disse føringene. Konsekvenser av utformingen av tilskuddsordningen for forvaltningen av ordningen samt resultater for mottakerne drøftes i kapitlene 5 og 6.

### 4.2 Regelverk og styringsdokumenter

Forskriften om kompetansetilskuddet<sup>31</sup> fastslår at formålet er at "tilskuddene skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området". Tilskudd gis ikke til å løse lovpålagte oppgaver i kommunene eller som generell driftsstøtte til organisasjoner eller lignende. Videre fastslår forskriften at midlene skal fordeles etter prioriteringer gitt av departementet, og at Husbankens hovedstyre kan gi nærmere retningslinjer for tildeling av tilskudd og tilskuddsutmåling.

Husbankens retningslinjer for kompetansetilskuddet<sup>32</sup> omhandler formål, hva det kan gis tilskudd til, tilskuddsutmåling og klageadgang. Det kan etter en spesiell vurdering gis tilskudd til fysiske investeringer i forbindelse med pilotprosjekter. Ellers skal tilskudd normalt ikke gis til tilskudd som kan bli gjennomført uten tilskudd, som i sin helhet kan forventes å få finansiering fra annet hold eller til gjennomførte prosjekter eller prosjekter som er igangsatt.

Retningslinjene for tilskuddet fastslår at tilskuddsutmålingen skal fastsettes av Husbanken etter en helhetsvurdering basert på søknadens formål, søkers gjennomføringsevne, muligheter for annen finansiering og omfanget av etterspørselen etter tilskuddsmidler. Det kan kreves at det inngår egeninnsats/egenkapital i forsøks- og utviklingsprosjekter og at kommunen bidrar med ressurser i kommunale prosjekter.

Retningslinjene sier videre at Husbankens administrasjon skal fastsette utfyllende bestemmelser og rutiner for administrering av ordningen.

<sup>30</sup> Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten (2003, 2006). Finansdepartementet. I tillegg Veileder: Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (2004). Finansdepartementet.

<sup>31</sup> Forskrift av 1. januar 2005 om kompetansetilskuddet fra Den norske stats Husbank.

<sup>32</sup> Retningslinjer for kompetansetilskudd fra Husbanken.

De årlige tildelingsbrevene fra Kommunal- og regionaldepartementet<sup>33</sup> legger sterke føringer på hva som skal legges til grunn i forvaltningen av tilskuddet det enkelte år. Prioriteringer i forhold til både målgrupper og innsatsområder blir omtalt, og disse har endret seg relativt mye i løpet av den evaluerte perioden. Det har blitt gitt styringssignaler om en langt større prioritering av det boligsosiale området i løpet av perioden. I tildelingsbrevet blir det også lagt inn nasjonale føringer knyttet til organisasjoner og aktiviteter, for eksempel tilskudd til Funksjonshemmendes Fellesorganisasjon (FFO), og utvikling av kartleggingsverktøyet BoKart osv.

Det neste nivået i hierarkiet av regelverk og styringsdokumenter for kompetansetilskuddet er de årlige føringene fra Direktørmøtet i Husbanken. Dokumentet blir utarbeidet av Strategikontoret etter innspill fra regionkontorene samt på grunnlag av føringene i tildelingsbrevene. Direktørmøtet vedtar det årlige styringsdokumentet. Her blir også rammene fordelt mellom regionkontorene og Husbanken sentralt.

Noen av Husbankens regionkontorer utarbeider årlig en virksomhetsplan eller lignende som legges til grunn for hele virksomheten ved det enkelte kontoret. Virksomhetsplanene omtaler ikke forvaltningen av kompetansetilskuddet særskilt, men det omtales som et sentralt virkemiddel av flere som skal bidra til å realisere Husbankens målsettinger på ulike områder.

Et sentralt dokument som også har lagt føringer for utformingen av kompetansetilskuddet, har vært strategien "På vei til egen bolig". I de årlige tildelingsbrevene fra KRD i årene 2005 til 2007 har bruken av kompetansetilskuddet vært knyttet opp mot denne strategien.

## 4.3 Krav til utforming av tilskudd

### 4.3.1 Behov for regelverk for tilskuddsordningen

Den formelle definisjonen på en tilskuddsordning er "bevilgning gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under postnummer 60-89". Det sies videre at "Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten". Bevilgning til statlig virksomhet og drift gis med andre postbetegnelser i statsbudsjettet. Også når den som mottar utbetaling fra staten leverer varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider til bruk for det statsorgan som betaler, eller for andre statlige virksomheter, foreligger en anskaffelse. Disse skal også føres under andre drifts- eller investeringsposter enn postene 60-89.

Veilederen for forvaltning av tilskuddsordninger påpeker at det for de fleste tilskuddsordninger er behov for å utarbeide regelverk om alle viktige forhold som tilskuddsforvalter skal legge vekt på i sitt arbeid. I disse reglene skal tilskuddsordningens hovedelementer omtales:

- a. Mål for ordningen
- b. Kriterier for måloppnåelse
- c. Tildelingskriterier, herunder beregningsregler

<sup>33</sup> Brev fra Statsråden i Kommunal- og regionaldepartementet til Husbanken datert henholdsvis 14.01.05, 17.01.06 og udatert fra 2007.

- d. Oppfølging og kontroll
- e. Evaluering

Utformingen av en tilskuddsordning omfatter både å fastlegge hovedelementene i ordningen og å nedfelle disse i et skriftlig regelverk.

I tillegg sier veiledere at det kan være hensiktsmessig å ta med regler om:

- Kunngjøring
- Krav til søknadens form og innhold
- Søknadsbehandlingen
- Klagebehandling, jf. Forvaltningsloven
- Rutiner for tildeling av registrerte tilskudd, eventuelt tilsagn i henhold til tilsagnsfullmakt
- Rutiner for utbetaling og behandling av eventuelt for mye utbetalt tilskudd
- Tidsfrist for bortfall av tilsagn om tilskudd som ikke utbetales umiddelbart
- Mulige reaksjonsformer dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskuddet i samsvar med fastsatte betingelser

#### 4.3.2 Formål og mål for tilskuddsordningen

I veiledningen til økonomiregelverket anbefales det at målet for tilskuddet formuleres så konkret at det er mulig å fastsette praktisk brukbare kriterier for måloppnåelse.

Målformuleringen skal gi uttrykk for hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen samt hvilken målgruppe den tar sikte på. Generelt vil ambisiøse og detaljerte mål bidra til at kravene til tilskuddsmottakere om å rapportere, eller til å innhente informasjon fra andre kilder, blir mer omfattende.

Vi finner målformuleringer på flere nivåer for kompetansetilskuddet. For det første er det formulert et overordnet mål i forskriften som fastslår at tilskuddet skal bidra til å heve kompetansen på det bygnings- og boligpolitiske området. Dette målet indikerer at tilskuddet skal kunne gå til alle mulige slags kompetansehevende tiltak som kan sies å berøre bygnings- og boligspørsmål. Formålet blir bare avgrenset av bestemmelser om at tilskuddet ikke kan gå til lovpålagte oppgaver i kommunene eller som tilskudd til drift. I forhold til anbefalingene i økonomiregelverket om å fastsette praktisk brukbare kriterier for måloppnåelse, ville denne målformuleringen alene ha bidratt til å gjøre det vanskelig å prioritere søknader så lenge temaet kunne sies å berøre bygnings- eller boligspørsmål på et eller annet vis.

Husbanken har i sine retningslinjer kommet med en ytterligere spesifisering av mål for tilskuddsordningen. Kompetansetilskuddet skal:

- Bidra til god planlegging og gjennomføring av boligpolitikk i kommunene
- Bidra til kunnskapsutvikling innenfor boligsosialt arbeid og boligkvaliteter (miljø/energi, universell utforming og byggeskikk)
- Bidra til kunnskapsutvikling om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk
- Bidra til formidling av kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy mv til aktørene på boligmarkedet

Også disse målene må imidlertid sies å omtale overordnede mål i forhold til kunnskapsutvikling på det bygnings- og boligpolitiske området, med et mulig unntak av målformuleringen som omtaler formidling.

KRD ordlegger seg noe annerledes når de skal beskrive formålet med tilskuddet i tildelingsbrevet for 2007:

*"Kompetansetilskuddet skal bidra til at de bolig- og bygningspolitiske målene blir nådd ved hjelp av kompetansebygging, kompetansespredning og informasjon. Tiltak som bidrar til gjennomføring av strategien med å forebygge og bekjempe bostedsløshet skal ha høyest prioritet i 2007. Et høyt prioritert formål er også tiltak som bidrar til økt kompetanse om lavenergiboliger."*

I tillegg fastslår departementet hvilke temaområder som skal prioriteres ved tildeling av tilskudd, selv om forholdstallet ikke blir nevnt. Kompetansetilskuddet blir også nevnt flere andre steder i tildelingsbrevene under hovedmål og arbeidsmål for Husbanken som et viktig virkemiddel for å oppnå flere av disse målene. I tildelingsbrevene for 2005 og 2006 har KRD andre formuleringer om målet med tilskuddsordningen enn i tildelingsbrevet for 2007. I 2005 sies det at

*"Kompetansetilskuddet skal gis til tiltak som gir økt kompetanse, større kunnskap og et bedre plangrunnlag for arbeidet med boligspørsmål, spesielt rettet mot det ansvaret kommunene har for vanskeligstilte grupper."*

I 2006 sies det at

*"Kompetansetilskuddet skal bidra til å nå målene om at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i og opprettholde et boforhold. Tilskuddet skal også bidra til å nå målene om bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø og flere universelt utformede boliger."*

I tildelingsbrevene for 2005 og 2006 knyttes kompetansetilskuddet også opp mot strategien "På vei til egen bolig".

I styringsdokumentene fra Direktørmøtet er målene ikke knyttet til kompetansetilskuddet som sådan, men til hovedmål og arbeidsmål for virksomheten, der kompetansetilskuddet også blir omtalt som et viktig virkemiddel. Den samme måltenkningen og – strukturen gjenfinnes i styringsdokumentene på regionalt nivå, det vil si regionkontorenes virksomhets- eller aktivitetsplaner. Man kan derfor si at det knyttes to typer "målsett" til kompetansetilskuddet: på den ene siden en rekke målformuleringer knyttet til kompetansetilskuddet spesielt, og på den andre siden en rekke målformuleringer knyttet til Husbankens virksomhet generelt. Økonomiregelverket krever at hovedelementene i utformingen av en tilskuddsordning knyttes til bruken av tilskuddet spesielt.

Den lange kjeden av regelverk og styringsdokumenter som ligger til grunn for forvaltningen av kompetansetilskuddet, bidrar til at det finnes en rekke målformuleringer som knyttes til kompetansetilskuddet – enten direkte eller til organisasjonen som forvalter tilskuddet. Samtidig er det ikke lett å se at de ulike målformuleringene nødvendigvis utgjør et "målhierarki" der målene blir mer operasjonalisert og konkrete jo lenger ut i styringskjeden man kommer. Flere av målformuleringene er holdt på samme overordnede nivå, men det brukes noe ulike formuleringer av ulike aktører. Det betyr likevel ikke at de ulike

målformuleringene nødvendigvis står i noe motstrid til hverandre. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er nødvendig med mange ulike overordnede målformuleringer i ulike styringsdokumenter, eller om det er rom for en opprydding og forenkling av formål og mål i ulike styringsdokumenter. Et felles arbeid med målformuleringer virker i mange tilfeller bevisstgjørende og oppklarende.

På tross av at det er mange målformuleringer knyttet til tilskuddsordningen, er få av dem operasjonalisert i særlig grad. For eksempel er ikke vurderinger av det konkrete forholdet mellom boligsosiale formål og boligkvalitetsformål omtalt i særlig grad før 60/40 og 70/30 – fordelingen av midlene blir omtalt i dokumentene fra Husbankens Direktørmøte. Dette kan imidlertid i like stor grad kalles beregningsregler (under tildelingsregler, jf. 4.3.3) som måloperasjonalisering. Omtalen av denne fordelingen finnes også i større grad i de siste års tildelingsbrev. Departementet omtaler i tildelingsbrevene i den evaluerte tidsperioden at begge områder er prioriterte, men bruker også formuleringer som viser at det boligsosiale området blir stadig høyere prioritert.

I den standardiserte søknaden som alle søkere til kompetansetilskuddet må fylle ut, introduseres nok en kategorisering av hovedmål. I søknaden blir søkeren bedt om å plassere prosjektet i forhold til seks hovedmål samt 3 delmål under et av hovedmålene. Dette er (1) bostedsløse, (2) flyktninger, (3) funksjonshemmede, (4) kvalitet, (5) boligforsyning og (6) andre vanskeligstilte. Kvalitet blir deretter delt opp i (1) universell utforming, (2) miljø og energi og (3) stedsutvikling.<sup>34</sup> Fire av hovedmålene omhandler målgruppe, mens to av hovedmålene omhandler tema og/eller aktivitet.

Noe av bakgrunnen for de svært overordnede målformuleringene for tilskuddsordningen i de overordnede styringsdokumentene kan være at man ønsker en fleksibilitet og åpenhet både i forhold til regionkontorenes ulike prioriteringer og i forhold til å foreta årlige nasjonale prioriteringer gjennom tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Med hensyn til muligheten til å foreta regionale prioriteringer, spiller imidlertid utformingen av tildelings- og beregningsregler i tilskuddsordningen en minst like viktig rolle som formuleringen av mål. Færre og enklere målformuleringer og et bedre målhierarki i styringsdokumentene vil etter vår mening heller ikke medføre endringer i forhold til departementets mulighet til å gi årlige føringer for bruk av tilskuddet gjennom tildelingsbrevene.

Målgrupper er ikke definert på en enhetlig og samlet måte i regelverk og styringsdokumenter for kompetansetilskuddet, men ulike målgrupper nevnes ulike steder i tildelingsbrev fra departementet og styringsdokumenter i Husbanken. Strategiplanen "På vei til egen bolig" omtaler også målgrupper på det boligsosiale området. I tråd med at det boligsosiale området har blitt høyere prioritert i den evaluerte perioden, har også kommunene blitt viktigere samarbeidspartnere for Husbanken. Det er imidlertid ingen avgrensninger i dagens regelverk og styringsdokumenter som skulle tilsa at noen aktører er utelukket fra å få tilskudd, så fremt de oppfyller kravene til tilskudd ellers.

Årsaken til dette er muligens at man ikke ønsker å utelukke noen aktører fra å kunne søke om tilskuddsmidler. En skriftlig definisjon av målgrupper for tilskuddsordningen innebærer imidlertid ikke at man må utelukke noen målgrupper. Det er mulig å definere alle som arbeider med bolig- og bygningspolitiske spørsmål som målgruppe. Dersom dette er bevisst og ønsket i tilskuddsordningen, bør imidlertid dette formuleres også i retningslinjene for

<sup>34</sup> Denne inndelingen følger inndelingen i HILS-systemet, se nærmere omtale under kapittel 6.

tilskuddsordningen i tråd med statens økonomiregelverk. Samtidig bør det foretas en skriftlig vurdering og avgrensning i forhold til hvorvidt, og eventuelt i hvilke tilfeller, Husbanken kan stå som tilskuddsmottaker for en tilskuddsordning samme organisasjon forvalter. Dette bør også vurderes i forhold til prinsipielle problemstillinger knyttet til kontroll og oppfølging, jf. punkt 5.3.3. I tillegg bør man få en prinsipiell vurdering også av andre statlige tilskuddsmottakere i forhold til definisjonen av et tilskudd som "bevilgning til mottaker utenfor statsforvaltningen".

#### 4.3.3 Tildelings- og beregningskriterier

I følge statens økonomiregelverk bør kriteriene kunne fastsettes slik at de uten store vansker kan legges til grunn for rapporteringen fra tilskuddsmottakere for å belyse graden av måloppnåelse, og slik at de er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader. Tildelingskriteriene bør også vurderes i forhold til de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen som mål etc.

Statlige tilskudd kan generelt deles inn i fire tilskuddstyper:

- a. Tilskudd med bruk av kvantifiserbare tildelingskriterier
- b. Tilskudd med skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd)
- c. Tilskudd som prosentvis andel av regnskapsførte utgifter
- d. Tilskudd som en navngitt mottaker får fastsatt ved budsjettbehandlingen

Kompetansetilskuddet kan i hovedsak karakteriseres som et tilskudd med skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd), jf. punkt b. I tillegg er et mindre beløp avsatt av Stortinget til en navngitt mottaker, Norges Velforbund, jf. punkt d. Når det gjelder tilskudd til navngitt mottaker, sier økonomiregelverket at det kan gjøres avvik fra normalprosedyren. Veilederen sier at det i slike tilfeller kan være naturlig at mottakeren leverer en søknad som inneholder informasjon av samme type som i budsjettforslagene som statlige virksomheter sender inn. Rapporteringskravene kan også fastsettes slik at de likner på kravene som tilsvarende statlige virksomheter må oppfylle. KRD har imidlertid presisert i tildelingsbrevene at denne delen av tilskuddet skal følge samme søknadsprosedyre som resten av tilskuddet.

Kompetansetilskuddet kan delvis også karakteriseres som en "stønad til privatpersoner" som reguleres av et annet kapittel i statens økonomiregelverk. Dette fordi tilskuddet også i en god del tilfeller tildeles som studiestipend eller lignende til enkeltpersoner og der disse og ikke organisasjonen de arbeider i, står som tilskuddsmottakere. Reglene for tilskudd gjelder i stor grad også for stønader, men det er vanligvis ikke krav til rapportering fra stønadmottakere.

Hoveddelen av kompetansetilskuddet er et rundsumtilskudd fordi det kan sies at det er vanskelig å fastlegge kvantifiserbare beregningskriterier for tildelingene. Det blir derfor foretatt skjønnsmessige vurderinger av hva som er rimelige bidrag fra statens side til den enkelte mottaker. Slik tilskudd kan brukes til investeringstiltak, tidsbegrensede prosjekter og andre engangstilskudd, som for eksempel stimuleringstilskudd. Det kan bes om visse opplysninger om økonomiske forhold som holdepunkter for vurderingen.

Retningslinjene for tilskuddet utarbeidet av Husbanken har under overskriften *Hva det kan gis tilskudd til*, spesifisert type tiltak som kan få tilskudd. Tilskuddet skal i følge denne spesifiseringen gå til tiltak som enten kan karakteriseres som utviklings- eller pilotprosjekt, informasjonstiltak eller forskning og utredning. En slik avgrensning er relativt konkret og

avklarende i forhold til hvilke type tiltak som kan få tilskudd, men det er noe vanskelig å se hvordan man kan bruke denne kategoriseringen i forhold til rene opplærings- og kompetanseutviklingstiltak, for eksempel stipend til enkeltpersoner til høyskolestudier.

Disse tre kategoriene i retningslinjene er imidlertid utvidet til hele 12 kategorier som søker skal krysse av for i det standardiserte søknadsskjemaet. Disse kategoriene er (1) boligsosiale handlingsplaner, (2) kurs og utdanning, (3) info og formidling, (4) forsøksprosjekt, (5) pilotprosjekt, (6) konkurranse, (7) planverktøy, (8) områdeplaner, (9) annen planlegging, (10) evaluering, (11) utredning og (12) annen forskning. Det finnes ingen mulighet for avkryssing på et generelt "annet" punkt, og det kan derfor oppfattes som det bare er disse typene prosjekt som oppfyller kriteriene for tildeling av tilskudd.

Under overskriften *Tilskuddsutmåling* fastslår retningslinjene fastsatt av Husbanken at tilskuddsutmålingen skal baseres på en helhetsvurdering av søknadens formål, søkers gjennomføringsevne, muligheter for annen finansiering og omfanget av etterspørselen etter tilskuddsmidler. Husbanken kan også kreve at det inngår egeninnsats/egenkapital i forsøks- og utviklingsprosjekter og at kommunen deltar med tilskudd, personellressurser, lokaler og lignende i kommunale prosjekter.

Søker blir i søknaden bedt om å redegjøre også for finansieringsplan, inkludert totale kostnader for tiltaket og eventuelle midler fra andre, samt aktivitetsplan. I tillegg kommer som nevnt under 5.3.2. opplysninger om prosjektets hovedformål. Dette blir lagt til grunn for søknadsbehandlingen og beregningen av eventuelt tilskudd.

Tildelingsreglene for kompetansetilskuddet legger godt til rette for regionale tilpasninger samt andre skjønsmessige vurderinger i søknadsbehandlingen. Økonomiregelverkets tilskuddskategoriseringer viser imidlertid at kompetansetilskuddet kanskje kan sies å bestå av flere typer tilskudd under en overskrift. Tilskuddet til Norges Velforbund er et tilskudd som styres av andre krav i økonomiregelverket enn resten av tilskuddet, og det gjelder også til dels studiestipendene til enkeltpersoner som går over kompetansetilskuddet.

#### **4.3.4 Oppfølging av resultater og kontroll av bruken av midlene**

I økonomiregelverket er det lagt til grunn at resultater skal kunne observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. Rapporteringen må stå i forhold til størrelsen på tilskuddet som er gitt. Større investeringer og prosjekter kan få utbetalt tilskuddet i terminer.

Oppfølging og kontroll innebærer dels å påse at avtalte rapporter faktisk kommer inn og dels å gi tilbakemelding og treffe eventuelle tiltak dersom kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende. Denne delen av forvaltningen må ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Kontrolltiltak deles i følgende hovedalternativer:



- (1) En formalia- og rimelighetskontroll, dvs. at rapportene er signert og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig.
- (2) Stikkprøvekontroll for prøving av data i innrapportert informasjon
- (3) Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon (mest aktuelt for tilskudd som gis som andel av regnskapsførte utgifter)

Regelverket og styringsdokumenter for kompetansetilskuddet omtaler ikke bestemmelser for oppfølging, rapportering og kontroll av tildelte tilskudd. I følge St.prp. nr. 1 (2008-2009) fra Kommunal- og regionaldepartementet ligger kravene på dette området i tilskuddsbrevet til den enkelte mottaker. En særskilt problemstilling er knyttet til at Husbanken i en del tilfeller selv står som mottaker av tilskuddet. Det prinsipielle spørsmålet om hvorvidt Husbanken kan foreta kontroll av seg selv i disse tilfellene, bør etter vår mening drøftes nærmere med Statens senter for økonomisk styring.

Husbankens tilskuddsbrev (tilsagnsbrev) følger i hovedsak malen nedenfor og oppfyller etter vår vurdering de nødvendige kravene til slike brev i henhold til økonomiregelverket:

### **Vedtak**

Husbanken har med hjemmel i forskrift om kompetansetilskudd fra Den Norske Stats Husbank § 1 samt utfyllende retningslinjer HB 8.B.11 § 2 gitt tilskudd på inntil kr xx.

### **Tiltakets formål**

### **Vilkår**

- Arbeidet er forutsatt igangsatt senest innen xx.xx.xx, midlene er gitt for ett år og må ferdigstilles senest innen xx.xx.xx. Ved oversittelse av ovennevnte frister plikter tilskuddsmottaker å søke om fristforlengelse i forkant.
- Endringer i prosjektets framdrift, innhold, finansiering, skifte av prosjektleder eller andre personer skal godkjennes skriftlig av Husbanken i forkant.
- Husbanken forbeholder seg retten til å foreta innsyn i alle kontrakter og fakturaer relatert til de tiltak tilskuddet gjelder, herunder kontrollere bruken av midler iht Bevilgningsreglementet § 10.
- Tilskuddsmottaker plikter å føre separat regnskap for mottatte tilskudd fra Husbanken, se pkt om utbetaling.
- Tilskuddsmottaker skal levere rapporten/publikasjonen elektronisk i tillegg til papirversjon.
- Det skal utarbeides en god beskrivelse av prosjektet som kan presenteres på Husbankens nettsider.
- Tilskuddsmottaker må være villig til å presentere tiltaket og erfaringer fra prosjektet for andre, for eksempel gjennom innlegg på kommunenettverk/konferanser.
- Rapporten skal i tillegg til å dokumentere prosjektet og oppnådde resultater inneholde en enkel handlingsplan for hvordan tilskuddsmottaker skal implementere kunnskap og erfaringer med prosjektet i egen organisasjon. Denne skal sendes til Husbanken innen 6 måneder etter at prosjektet er gjennomført.
- All korrespondanse til Husbanken skal påføres saksnummer
- Husbanken forbeholder seg retten til å trekke hele eller deler av tilskuddet tilbake dersom ikke tiltaket er utført iht vilkår som fremkommer i tilskuddsbrevet

- Dersom det er avtalt og faktisk foretatt delutbetalinger, kan Husbanken kreve hele eller deler av dette tilbakebetalt dersom tiltaket ikke er/blir utført iht vilkår som fremkommer i tilskuddsbrevet.

### **Oppfølging av prosjektet**

Form på oppfølgingen varierer fra prosjekt til prosjekt.

### **Utbetaling**

Det kan avtales inntil fem delutbetalinger pr. tilsagn.

Tilskuddsmottaker skal fylle ut søknadsskjema HB 8.S.17 ved anmodning om utbetaling av tilskuddet samt redegjøre for at tiltaket er gjennomført iht. tilskuddsbrevet. Sammen med anmodning om utbetaling skal det vedlegges spesifisert regnskap over tidsbruk og utgifter for hele prosjektet. Sluttregnskapet skal være attestert av godkjent revisor. Saksnummer skal være påført eventuell faktura. Tilskuddet vil først bli utbetalt etter at Husbanken har godkjent at tiltaket er utført iht. vilkår gitt i tilskuddsbrevet. Anmodning om sluttutbetaling av tilskuddet skal være framsatt senest inne xx. I motsatt fall bortfaller tilskuddet i sin helhet uten forutgående varsel.

**Vedlegg:** Søknad om utbetaling av kompetansetilskudd HB 8.S.17

## **4.4 Oppsummering**

Det finnes ingen samlet, enhetlig skriftlig presentasjon av alle elementene i denne tilskuddsordningen. Målformuleringer og tildelings-/beregningsregler finnes i flere dokumenter, mens krav til oppfølging og kontroll kun er skriftlig nedfelt i tilsagnsbrevene til tilskuddsmottaker.

Det finnes svært mange målformuleringer knyttet til kompetansetilskuddet. Mange av disse målformuleringene er imidlertid holdt på samme nivå og er av overordnet karakter. Det finnes dermed ikke noe lett forståelig "målhierarki". Målene er knyttet til Husbanken som organisasjon generelt heller enn tilskuddsordningens formål spesielt. Det kan også være vanskelig å forstå når endringer i ordlyden i målformuleringer i ulike skriftlige dokumenter er ment å være bare en presisering og når de er tenkt å være et signal om endret prioritering – eller når det eventuelt ikke er intendert en endring.

Tildelingskriteriene for hoveddelen av tilskuddet, det vil si skjønnsmessige vurdering av søknader om tilskudd, ivaretar etter vår mening behovet for nødvendige regionale tilpasninger. Et enklere målhierarki vil ikke endre dette.

Vår evaluering tyder imidlertid på at det også kan finnes flere tilskudd i samme tilskuddsordning. Det er derfor ikke utenkelig at en gjennomgang i Husbanken/KRD med sikte på å rydde opp i målformuleringer og definere målgrupper, vil resultere i at man finner at dagens tilskuddsordning består av flere tematiske formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter. For eksempel er formålet kompetanseheving innen boligsosialt som oftest knyttet til kommunene som målgruppe og ulike kommunale utviklings- opplærings-, informasjonsaktiviteter, mens formålet kompetanseheving innen boligkvalitet ofte er knyttet til FoU-miljøer med tilhørende forsknings- og utredningsaktiviteter. I tillegg viste gjennomgangen at tilskuddet til Norges Velforbund og studiestøtte til enkeltpersoner delvis er

underlagt forskjellige krav til utforming og forvaltning. KRD og Husbanken kan på grunnlag av en slik gjennomgang vurdere om det fremdeles er hensiktsmessig med ulike bestemmelser inn i samme retningslinjer og tilskudd, eller om det er mer hensiktsmessig med ulike retningslinjer og tilskuddsposter knyttet til ulike formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter.

## **5 ER TILSKUDDSFORVALTNINGEN IVARETATT PÅ EN GOD MÅTE?**

### **5.1 Om forvaltning**

Husbankens rolle som forvalter av tilskuddet skal bidra til å ivareta formålet med tilskuddordningen og sørge for at de konkrete mål som er fastsatt blir gjennomført på en trygg og profesjonell måte.

I gjennomføringen av denne delen av evalueringen har vi undersøkt hvordan Husbanken har fylt de ulike roller og funksjoner de har i forvaltningen av dette tilskuddet.

Med forvaltning vil vi mene hvordan Husbanken har fordelt tilskuddet til målgruppen, herunder om de når målgruppen, om søknadsbehandlingen har skjedd i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier, og om tildelt tilskudd er anvendt i samsvar med formål og målsetninger. Videre skal vi vurdere hvordan informasjon og oppfølging av tilskuddsmottaker har vært, hvilke kontroll Husbanken har ført og hvordan resultatene fra de ulike tiltakene formidles videre til andre aktører.

I konkurransegrunnlaget for evalueringen er det bedt om at det skal gjøres en vurdering av om tilskuddsordningen er administrert på en kostnadseffektiv måte. På grunn av at det har vært mange som har jobbet med tilskuddet på deltid, har det ikke vært mulig å skille ressursbruken som er gått til å forvalte dette tilskuddet fra øvrig arbeid i Husbanken. Det har derfor manglet et godt nok grunnlag for å gjøre en rimelig vurdering av dette i denne evalueringen.

### **5.2 Hvem er mottakere av kompetansetilskuddet**

#### **5.2.1 Mottakerne av kompetansetilskudd**

Som nevnt tidligere i rapporten, er ingen aktører/målgruppe utelukket fra tilskuddsordningen, så fremt de ellers oppfyller kravene for å få tilskudd. Men målgrupper er nevnt i styrende dokument og vårt inntrykk er at man internt i Husbanken er relativt samstemt om at dette er kommuner, organisasjoner, forsknings- og utviklingsmiljø, utbyggere, i tillegg til en stor sekkepost "andre". I og med den økte satsingen på boligsosialt arbeid i perioden 2005-2007, kan kommunene i praksis betraktes som hovedmottakere .

Husbankens statistikk for perioden 2005-2007 viser hvordan kompetansetilskuddet er fordelt på ulike mottakere, i prosent.

Tabell 13: Fordeling av kompetansetilskuddet på mottakergrupper i perioden 2005-2007. Kilde: Husbanken.

| Mottakere                       | 2 005      | 2 006      | 2 007      | Sum         |
|---------------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| Kommuner (inkl fylkesk.)        | 30 %       | 37 %       | 30 %       | 33 %        |
| FoU                             | 7 %        | 13 %       | 14 %       | 12 %        |
| Interesseorganisasjoner         | 0 %        | 1 %        | 4 %        | 2 %         |
| Aksjeselskap, ANS               | 4 %        | 7 %        | 7 %        | 6 %         |
| Borettslag                      | 1 %        | 1 %        | 0 %        | 1 %         |
| Utbygger inkl studentsamskipnad | 1 %        | 2 %        | 1 %        | 1 %         |
| Personlig lånesøker             | 0 %        | 1 %        | 1 %        | 1 %         |
| Stiftelser                      | 4 %        | 5 %        | 6 %        | 5 %         |
| Husbanken                       | 2 %        | 4 %        | 7 %        | 5 %         |
| Andre                           | 52 %       | 29 %       | 30 %       | 35 %        |
| Sum                             | 100 %      | 100 %      | 100 %      | 100 %       |
| Kroner (sum)                    | 55 204 999 | 81 371 503 | 80 438 654 | 217 015 156 |

Tabellen viser at kommunene har vært mottakere av cirka hver tredje krone. En like stor andel har gått til mottakere som defineres som "Andre". Andelen har imidlertid gått ned fra 52 prosent av totalrammen til 30 prosent i 2007. I kroner har det samlet for hele perioden blitt registrert ca 76 mill kroner av totalt 217 mill kroner, under denne kategorien. Mottakerne er universitet og høyskoler, forsknings- og utredningsmiljø, stiftelser og ulike typer bransje- og interesseorganisasjoner, som man i utgangspunktet skulle tro heller kunne vært registrert under sin egen kategori. En økende andel av kompetansetilskuddet har gått til forsknings- og utviklingsinstitusjoner i løpet av perioden.

Husbanken har vært mottakere av ca 5 prosent av kompetansetilskuddet eller ca 10 mill kroner, sett hele perioden under ett. Store deler av dette kan knyttes til konferanser av ulikt slag, som er en sentral aktivitet knyttet til Husbankens rolle som formidler av kompetanse på det boligpolitiske feltet. Spørsmålet som kan stilles er om det er utarbeidet klare nok prinsipper for hva som bør dekkes av tilskuddsposten og hva som bør dekkes av ordinære driftsmidler.

Tabell 14 gir en oversikt over kompetansetilskuddet fordelt på regionkontor og nasjonale prosjekt med de samme inndelingene av mottakerne. Prosentene inkluderer innvilget beløp for hele perioden 2005-2007.

Tabell 14: Fordeling av kompetansetilskudd på mottakergrupper per region. Prosenttall for hele evalueringsperioden 2005-2007.

| Mottakere                       | Bodø       | Hammerfest | Midt-Norge | Sør        | Vest       | Øst        | Nasjonale Prosjekter | Sum         |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|-------------|
| Kommuner (inkl fylkeskommuner)  | 66 %       | 39 %       | 18 %       | 48 %       | 35 %       | 47 %       | 0 %                  | 33 %        |
| FoU                             | 4 %        | 3 %        | 22 %       | 6 %        | 1 %        | 0 %        | 38 %                 | 12 %        |
| Interesseorganisasjoner         | 0 %        | 0 %        | 3 %        | 0 %        | 8 %        | 0 %        | 0 %                  | 2 %         |
| Aksjeselskap, ANS               | 8 %        | 12 %       | 12 %       | 12 %       | 6 %        | 2 %        | 0 %                  | 6 %         |
| Borettslag                      | 2 %        | 0 %        | 1 %        | 1 %        | 0 %        | 0 %        | 1 %                  | 1 %         |
| Utbygger inkl studentsamskipnad | 2 %        | 0 %        | 3 %        | 0 %        | 3 %        | 1 %        | 0 %                  | 1 %         |
| Personlig lånesøker             | 0 %        | 0 %        | 0 %        | 2 %        | 0 %        | 2 %        | 0 %                  | 1 %         |
| Stiftelser                      | 0 %        | 2 %        | 7 %        | 10 %       | 2 %        | 6 %        | 5 %                  | 5 %         |
| Andre                           | 18 %       | 43 %       | 34 %       | 22 %       | 45 %       | 42 %       | 55 %                 | 40 %        |
| Sum i prosent                   | 100 %      | 100 %      | 100 %      | 100 %      | 100 %      | 100 %      | 100 %                | 100 %       |
| Sum i kroner                    | 12 370 000 | 14 432 772 | 38 693 560 | 25 861 857 | 36 270 871 | 52 445 500 | 36 940 596           | 217 015 156 |

Samlet for alle tre årene har Bodø-kontoret brukt 66 prosent av ramma til tiltak hvor kommunene er tilskuddsmottaker. I motsatt ende av skalaen finner vi Midt-Norge som har brukt 18 prosent av kompetansetilskuddet til kommunale tiltak. Alt i alt viser oversikten at det er noe variasjon, men variasjonen kan trolig delvis knyttes til konsernansvaret som kontorene hadde i evalueringsperioden.

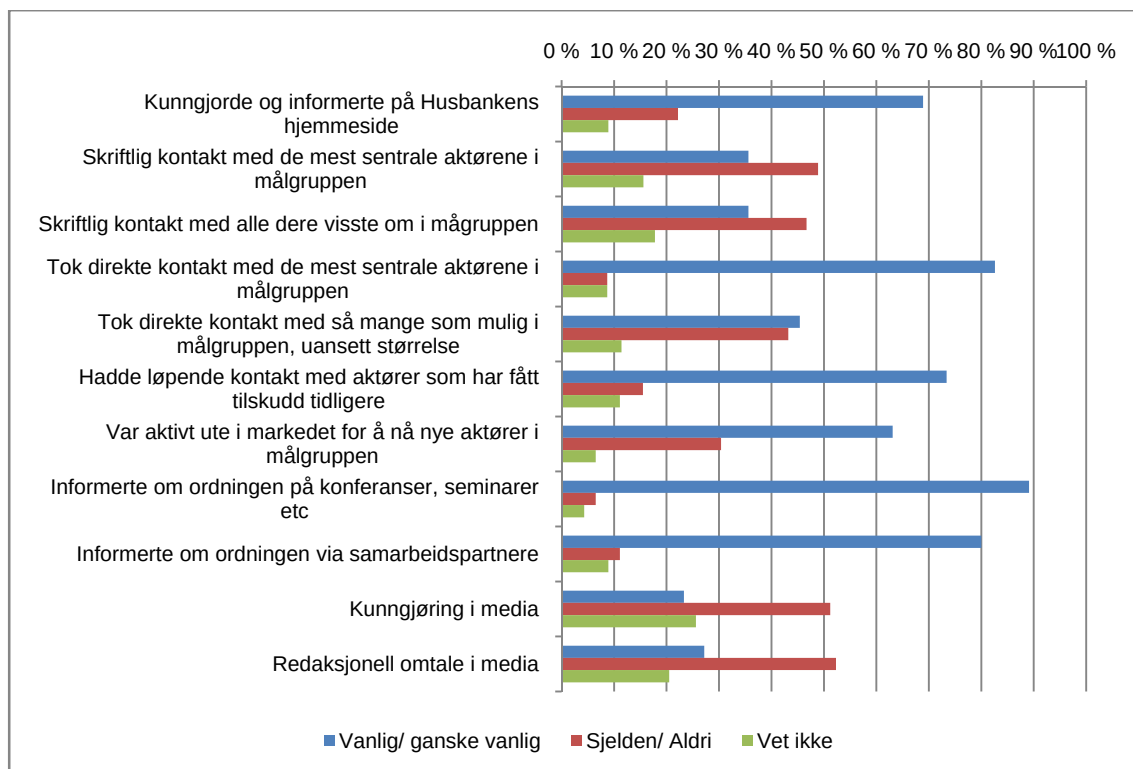
### **5.2.2 Hvordan informerer Husbanken mottakerne om kompetansetilskuddet?**

I løpet av første kvartal hvert år legger Husbanken ut en kunngjøring på bankens hjemmeside hvor det orienteres om hvilke formål som støttes gjennom kompetansetilskuddet. I kunngjøringen informerer Husbanken om tilskuddets formål, hvilke type tilskudd som var prioritert og hvilke typer tilskudd som ikke kan støttes. Videre vises det til forskrift og retningslinjer og informasjon om at regionkontoret kan kontaktes for mer informasjon.

I løpet av årene 2005-2007 er formålet om å bidra til god planlegging og gjennomføring av kommunal boligpolitikk blitt utdypet og konkretisert til "bidra til god planlegging, utvikling av verktøy, metoder, modeller og handlingsplaner som skal støtte gjennomføring av boligpolitikk i kommunene, spesielt rettet mot det ansvaret kommunene har for vanskeligstilte grupper." Stedsutvikling ble i 2007, i motsetning til tidligere år, fremhevet sammen med andre satsingsområder innen boligkvalitet. I 2007 ble det også presisert at tiltakene skal ha overføringsverdi. For alle årene nevnes spesielt at utviklingstiltak som kommer inn under strategien; På veg til egen bolig, skal gis prioritet.

Kunngjøringen er generell og gjelder for alle kontorene. Region Midt-Norge står for den regionale forskjellen på dette området, ved at de legger ut en egen kunngjøring i tillegg til den generell. Kontoret tar utgangspunkt i satsingsområdene hvor kontoret har nasjonalt ansvar. I 2005 og 2006 hadde kontoret nasjonalt ansvar for å initiere og tildele FoU-midler innen boligkvalitetsområdet energi og miljø, i 2007 også for områdene universell utforming og bærekraftig stedsutvikling. I utlysningsteksten ble det for 2006 og 2007 vist til arbeidsmål gitt fra KRD på satsingsområdene. Det inviteres til innspill på FoU-prosjekt av nasjonal betydning for de aktuelle områdene. Ved tildeling av tilskudd prioriteres prosjekter som har stort potensial for å påvirke markedet på de aktuelle satsingsområdene. Region Midt-Norge utlyser også utrednings- og forskningsoppdrag som det har vist seg behov for i markedet å få belyst. Utrednings- og forskningsmiljøene kan søke på disse utlyste oppdragene.

Ansatte i Husbanken som har jobbet med kompetansetilskuddet i den aktuelle perioden, har svart følgende på hvordan kontoret gjorde ordningen kjent for aktørene i markedet (2007).



Figur 4: Hvordan har Husbanken gjort kompetansetilskuddet kjent for målgruppen i perioden, jf. survey undersøkelsen til ansatte.

Svarene fra surveyen viser at de mest vanlige informasjonstiltakene om tilskuddet til mottakergrupper er:

- på HBs hjemmeside,
- ta direkte kontakt,
- informere på seminar og konferanser,
- gjennom samarbeidspartner.
- kontakt med tidligere tilskuddsmottakere

I informantintervjuene vektlegges betydningen av nettverksmøter med kommuner. Vår inntrykk er at det legges opp noe forskjellig mellom kontorene med hensyn til hvilke aktører man ønsker å gå i dialog med om kompetansetilskuddet. Noen kontor legger vekt på å møte kommuner som ikke er på banen allerede, dette gjelder spesielt for det boligsosiale arbeidet. Andre legger opp til å møte kommuner som har de største utfordringene, mens et regionkontor opplyser at de ønsker å nå kommuner eller andre aktører som ønsker å gjennomføre utviklingsprosjekt, med spredningseffekt for andre, og blant disse prioriteres de med best gjennomføringsevne.

Det er 20-30 prosent som opplyser at de informerer om tilskuddet i media, eller i skriftlig kontakt til målgruppene. Dette er den minst vanlige aktiviteten, men er likevel ikke uvanlig.

En begrunnelse som gis for ikke å være enda mer aktiv i kunngjøringen av tilskuddet, er at tilskuddspotten er relativt liten. Dess mer ordningen blir kunngjort, dess større blir forventningene hos søkerne om å oppnå tilskudd. Det vurderes derfor som lite heldig å markedsføre ordningen langt utover det man vet man har rammer til.

Samlet blir det informert på flere arenaer i et omfang som burde gjøre det realistisk at alle aktørene innen bygnings- og boligpolitiske området gjøres kjent med kunngjøringen av ordningen.

## 5.3 Søknader og søknadsbehandling

### 5.3.1 Søknader kommer ikke inn av seg selv

I starten av evalueringsperioden var det relativt få søknader til kompetansetilskuddet. Tilskuddet var ikke kjent og alle midlene ble heller ikke delt ut. Dette endret seg da strategien "På vei til egen bolig" ble implementert og etter hvert gjort kjent for flere. Mange av tilskuddene som er gitt på det boligsosiale feltet har vært for å nå målene i denne strategien.

I følge ledere på regionkontorene, har søknader om kompetansetilskudd i liten grad kommet inn av seg selv. Først og fremst gjelder dette på det boligsosiale området, hvor Husbanken enten har vært involvert i forkant av søknader, eller at Husbanken har oppmodet aktører om å søke.

Regionkontorene har jobbet noe ulikt i prosessen fram til søknad har foreligget. I enkelte regioner har det vært arrangert egne samlinger hvor kompetansetilskuddet er tema. Her har man gått gjennom hva tilskuddet kan brukes til, søknadsprosedyrer, og hvordan man kan drive prosjekt på en god måte. Et kontor opplyser at de for 2007 kun inviterte kommuner på slik samling som ikke var på banen allerede.

På flere regionkontor har man inngått samarbeidsavtaler med aktører hvor avtalen gjerne går over to-tre år. I disse avtalene kan man ikke love støtte mer enn for ett år av gangen, bare intensjoner om at Husbanken vil gi støtte videre om det er økonomisk mulig.

En region opplyser at styret har vært i dialog med kommunene i møter som arrangeres rundt omkring i regionen. Disse møtene handler om alle Husbankens virkemidler. Det er sjelden at en søknad får støtte uten at det har vært en forutgående dialog knyttet til den. Bakgrunnen for dette er at kontoret ønsker å sikre seg at det blir effekt av tiltakene som får støtte. Gjennom å bli kjent med tiltaket i tidlig fase, kan man komme med innspill til utformingen av tiltaket i forhold til å gi best mulig effekt.

Mange av regionkontorene opplyser at søkerne ofte i utgangspunktet har søkt om andre midler fra Husbanken som de kjenner bedre enn kompetansetilskuddet. Dette kan for eksempel være ordinære boliglån. I slike tilfeller sporer Husbankens ansatte søkerne inn mot andre, mer relevante virkemidler, som for eksempel kompetansetilskuddet.

Generelt opplyser regionkontorene at de merket at ordningen ble mer kjent i løpet av årene 2005 til 2007 og at pågangen av søknader har økt jevnt. Dette gjenspeiles også i Husbankens registreringer, jf neste tabell.



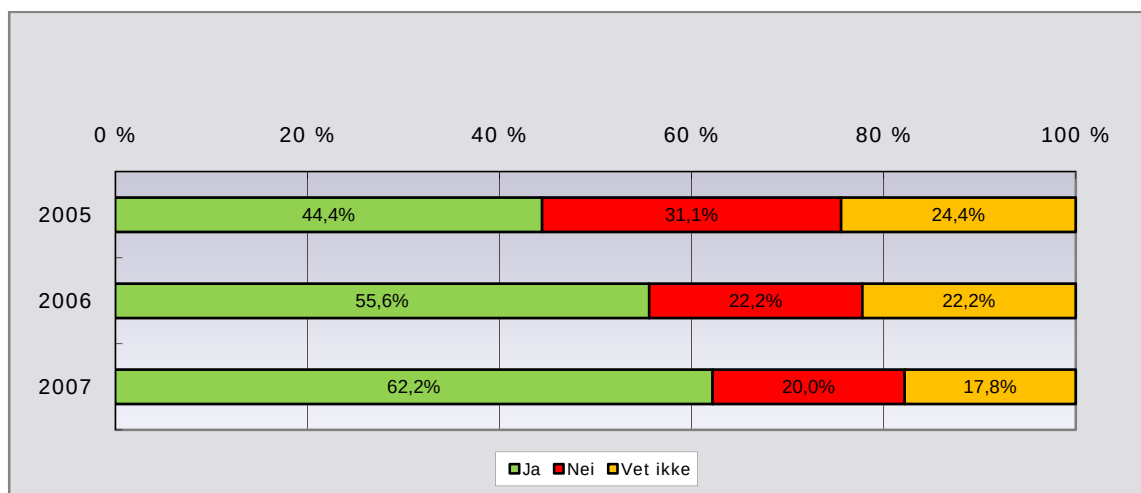
Tabell 15: Søknader om kompetansetilskudd fordelt på innvilget og avslag i antall og prosent.

|      | Antall søknader totalt | Antall innvilget | Antall avslag | Innvilget i % av totalt | Avslag i % av totalt |
|------|------------------------|------------------|---------------|-------------------------|----------------------|
| 2005 | 330                    | 274              | 56            | 83 %                    | 17 %                 |
| 2006 | 420                    | 392              | 28            | 93 %                    | 7 %                  |
| 2007 | 458                    | 393              | 65            | 86 %                    | 14 %                 |
| Sum  | 1208                   | 1059             | 149           | 88 %                    | 12 %                 |

Tabellen viser at antall søknader har økt fra 330 til 458, dvs. med knapt 130 søknader (39 prosent) fra 2005 til 2007. Avslagsprosenten gikk relativt mye ned fra 2005 til 2006, og alt i alt viser den en synkende tendens i løpet av de tre årene. Dette kan være sammenfallende med informantenes syn på at kvaliteten på søknadene er blitt bedre i perioden, jf kapittel 5.3.2 nedenfor. Registreringer som viser utvikling på regionalt nivå foreligger ikke.

### 5.3.2 Kvaliteten på søknader

Vi har ikke gjort egne undersøkelser for kvaliteten på søknadene, men i intervju fremkommer det at de har blitt stadig bedre og at det generelt er god kvalitet på søknadene ved utgangen av evalueringsperioden. Neste figur gjengir hvilke inntrykk ansatte i Husbanken har av kvalitet på søknadene.



Figur 5: Utvikling i kvaliteten på søknader i perioden 2005-2007.

Ledere og saksbehandlere på kontorene opplever at kvaliteten på søknadene er blitt bedre i løpet av perioden. Likevel er det 20-30 prosent som mener at Husbanken ikke får inn tilstrekkelig med søknader av god kvalitet.

Ansatte fremhever at Husbanken er blitt flinkere til å etterspørre de rette tingene i søknadsprosessen og at dialogen med søker i forkant luker bort mange av problemene. Men fortsatt returnerer de søknader hvor de ber om bedre beskrivelse av tiltaket, utdyping av mål,

synliggjøring av budsjett, opplegg for formidling etc. Husbanken avslår sjelden søknader fordi de er for dårlige, men kommer med forslag til endring.

KRD ga i tildelingsbrevene i perioden signaler om at utbetalingene av tilskudd burde fordeles jevnere gjennom året. I dag fordeles derfor tilskuddene ut til mottakerne i løpet av hele året. Flere informanter er imidlertid bekymret for om dette kan medføre at man i noen tilfeller bruker for liten tid på dialogen forut for søknaden slik at kvaliteten på disse blir redusert.

På spørsmål om hva Husbanken kunne gjøre for å få enda bedre kvalitet på søknadene, svarte 86 prosent av de spurte at banken kunne jobbet mer med å nå mottakerne med informasjon om ordningen. Vel 60 prosent av de spurte er enig/ganske enig i at om en klarer å definere målgruppen bedre ville det ha virket positivt på søknadskvaliteten. Like stor andel er enig/ganske enig i at klarere definerte tildelingskriterier vil bedre kvaliteten. Omtrent 60 prosent av de spurt mener at veiledning til søker vil bidra positivt. Svarene avspeiler at det er krevende å utøve skjønn i tilskuddsforvaltningen, uten at det nødvendigvis betyr at man mener at mottakergrupper og tildelingskriterier skal defineres klarere.

### 5.3.3 Husbankens søknadsbehandling i grove trekk

To system i Husbanken er sentrale i søknadsbehandlingen. Dette er HILS og ePhorte, som brukes i forvaltningen av alle Husbankens virkemidler. HILS er et rent saksbehandlersystem hvor man registrerer navn på søker og omsøkt tiltak, geografisk tilhørighet, hvilke type institusjon som søker, omsøkt, innvilget og utbetalt beløp. ePhorte er Husbankens elektroniske arkiv. Her registrer alle relevante dokument i en sak, så som kommunikasjon, søknader og sluttrapport. ePhorte og HILS ble ved utgangen av evalueringsperioden koblet sammen.

De to systemene er viktige verktøy for flere formål. De er effektive ved at de gir muligheten for raskt å finne frem til informasjon om de ulike tiltak. Videre kan man tenke seg at informasjonen registrert i HILS kan inngå som viktig grunnlag for å styre bruken av midlene på det enkelte regionkontor. Til dette savnes flere kategorier for å registrere hvilke satsingsområde tiltaket kommer inn under samt fordelingen mellom tiltak. Fra flere regionkontor blir tiltak der flere satsingsområder inngår, sett på som gode tiltak (den såkalte kindereggeffekten). Men dette er vanskelig å få frem som informasjon i HILS i og med at det ikke er mulig å krysse av for flere kategorier for samme tiltak.

Som omtalt i kapittel 4 er hoveddelen av kompetansetilskuddet et tilskudd der det ikke skal brukes kvantifiserbare kriterier ved utmåling av beløpsstørrelse. Tilskuddet blir derfor gitt etter skjønn ut fra type tiltak, og tilskuddsutmålingen skal i følge retningslinjene basere seg på en helhetsvurdering.

Et gjennomgangstema i informantintervjuene er at informantene mener at kvaliteten på søknadsbehandlingen i Husbankene også har økt etter som saksbehandlerne har fått mer erfaring med tilskuddet. I 2005 var det større usikkerhet om hvordan en god søknad om tilskudd var utformet enn i 2007, og det var derfor også større usikkerhet rundt utøvelsen av skjønnet i tildelingen av midler.

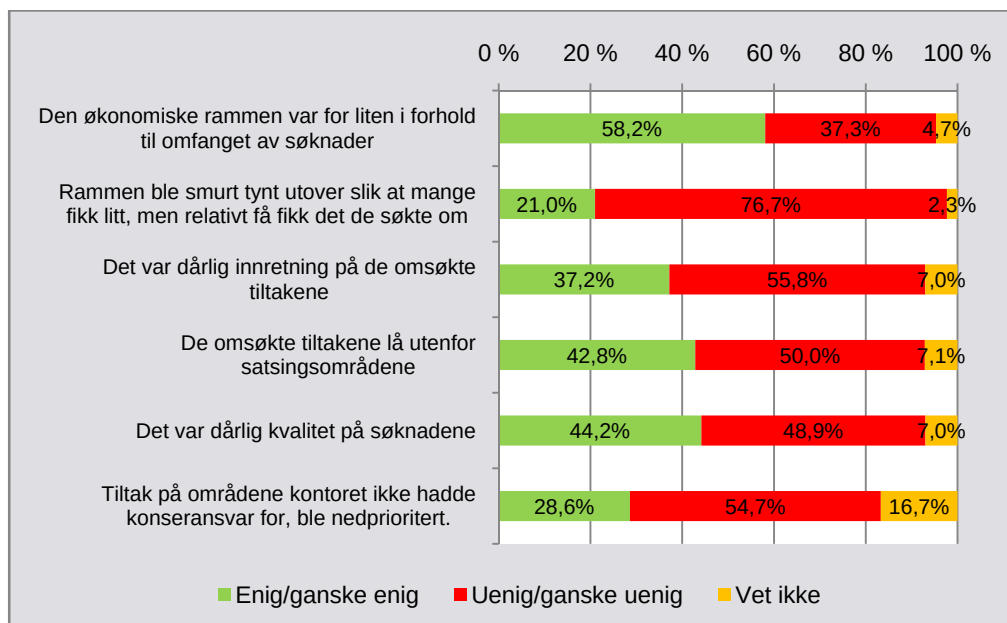
Ingen saksbehandlere innstiller til vedtak i søknadsbehandlingen alene. Alle regionkontorene opplyser om at kollegiale drøftinger spiller en stor rolle i forhold til innstilling til vedtak hos ledelsen. Gjennom flere års erfaring med kompetansetilskuddet har det derfor utviklet seg en felles forståelse av hvordan skjønnsutøvelsen skal utøves på det enkelte regionkontor.

Husbanken er imidlertid en regionalisert organisasjon, og det medfører at det er mer krevende å få til en felles forståelse i søknadsbehandlingen mellom regionkontorene. Med dette mener vi både generell likebehandling av søkere, og spesielt om utmåling av tilskudd ligger på samme nivå på tvers av regionene. Spørsmålet kan være om dette er ønskelig. Men i og med at regionkontorene opererer under felles strategier, satsinger og prioriteringer, kan det gi inntrykk av at Husbanken er en mindre koordinert organisasjon enn det som kan være ønskelig.

På spørsmål til mottakerne av tilskuddet har et svært stort flertall, 91 prosent, oppgitt at det var lett å forstå hvilke kriterier og/eller hvilket skjønn som lå til grunn for søknadsbehandlingen i Husbanken. Av de få som har svart at det ikke var forståelig, svarer noen dette fordi spørsmålet ikke oppleves som relevant for dem (ansatte i Husbanken eller forskningsmiljø), mens andre ikke opplever at de har fått kommunisert klart hvorfor vedtaket om tilskudd ble som det ble. Svarfordelingen i denne surveyen kan imidlertid tyde på at Husbanken har en omfattende dialog med søker som i svært stor grad avklarer forventninger og skaper forståelse.

På spørsmål om hva som var de viktigste grunnene til at søknader ikke ble innvilget eller at innvilget beløp lå lavere enn omsøkt beløp, har ansatte i Husbanken gitt vurderinger som vist i figur 6.

Figur 6: Hva var de viktigste grunnene til at søknader ikke ble innvilget eller at innvilget beløp lå lavere enn omsøkt beløp.

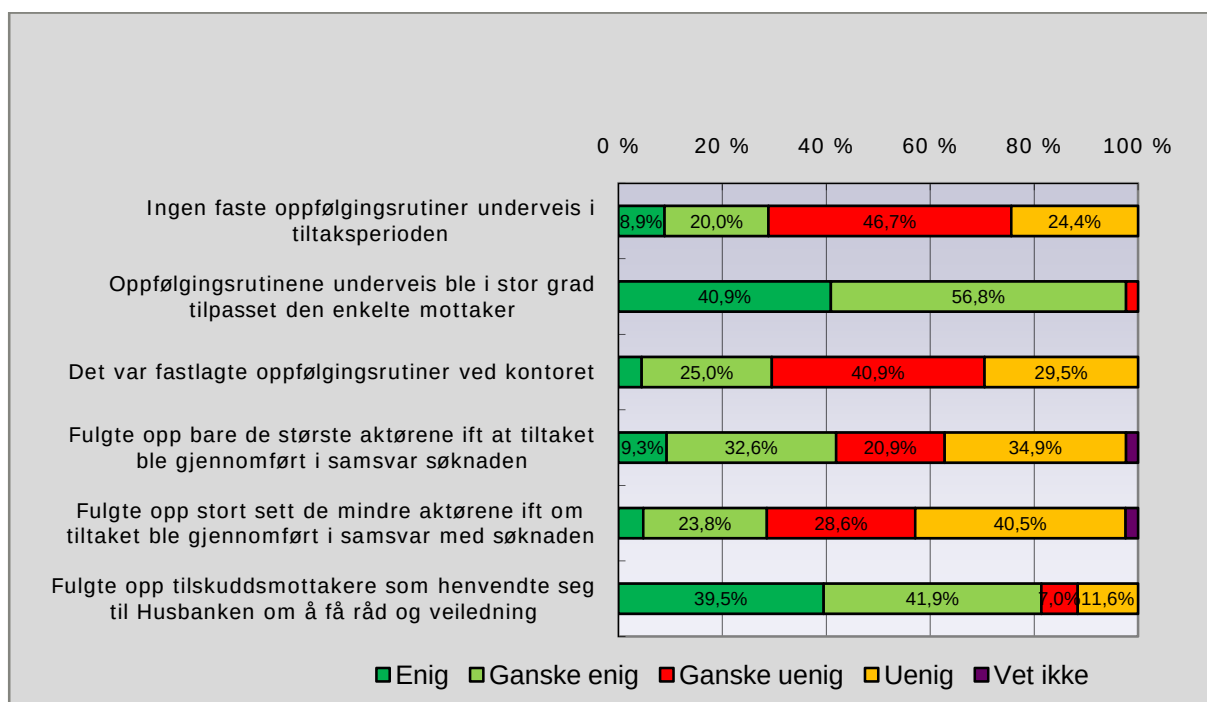


Den vanligste grunne til at innvilget beløp var mindre enn omsøkt beløp var for liten økonomisk ramme for kompetansetilskuddet (60%). Men også dårlig kvalitet på søknad og at omsøkt tiltak lå utenfor satsingsområdene, blir oppgitt som en vanlig grunn til dette (vel 40 %). Svarene indikerer at Husbankens ansatte mener det er et ytterligere behov for finansiering av kompetansetiltak som kunne vært dekket dersom kompetansetilskuddet hadde vært større.

## 5.4 Hvordan har Husbanken fulgt opp tilskuddmottakerne?

Tilskuddsordninger skal i følge økonomiregelverket følges opp med økonomisk og/eller faglig rapportering tilpasset tilskuddsordningens formål og utforming.

I surveyen til ansatte ble spørsmålet om hvilke oppfølging de hadde av tilskuddsmottakerne underveis i tiltaksperioden, besvart som gjengitt i figuren under. Inntrykket er at faste rutiner eksisterer som et minimum i forhold til å forvalte selve pengebeløpet, jf tilsagn og utbetaling. Den faglige oppfølgingen underveis er tilpasset det enkelte tiltaket. I større prosjekter og/eller i spesielle utviklingsprosjekter er det relativt vanlig at Husbanken sitter i referansegrupper eller styringsgrupper. En del informanter på regionkontorene framholder at Husbanken har begynt å bli mer tilbakeholdne med å delta i styringsgrupper for tiltak som får tilskudd, og at Husbanken der det er behov for deltakelse i en oppfølgingsgruppe kun bør delta i referansegrupper. I tillegg er det et fast krav at mottaker skal rapportere om tiltaket som har fått tilskudd gjennom presentasjon og formidling på fagdager, jf. også kapittel 5.5.



Figur 7: Hvilke oppfølging av tilskuddsmottaker hadde Husbanken underveis i tiltaksperioden?

Alle de spurte i undersøkelsen oppgir at det ble satt krav til sluttdokumentasjon for ferdigstilte tiltak. Dette kunne for eksempel være rapport, veileder, presentasjon, arrangert befarings, holde fagforum eller annet. Dette er også et krav for å få utbetalt siste del av tilskuddet.

Så langt vi kjenner til er det ingen formell prosess på å sjekke hvordan rapporteringen er i forhold til søknaden. Det finnes heller ingen rutiner for systematisk vurdering i ettertid av om et tiltak er godt gjennomført. Det siste er også svært krevende og det er derfor relativt vanlig at dette ikke gjøres i statlig tilskuddsforvaltning. Det ligger imidlertid mye læring i slike prosesser dersom man lykkes med å gjennomføre dem.

Krav til regnskap og at man sørget for at det faktisk ble tilsendt, ser ut til å være gjennomført i hele Husbankens organisasjon. I dag er dette også et absolutt krav for å få utbetalt tilskuddet.

Samlet kan vi si at kontroll av mottakerne av kompetansetilskudd har hatt karakter av å være formalia- og rimelighetskontroll, dvs at rapportene er signert og at banken har sjekket at tallmaterialet ikke virker usannsynlig.

## 5.5 Formidling av resultater og erfaringer fra gjennomførte tiltak

### 5.5.1 Husbankens rolle som formidler

Husbanken skal formidle resultater av de ulike prosjekter og tiltak. Det vises til Husbankens rolle som formidler i ulike styrende dokumenter, for eksempel i tildelingsbrevet for 2007 (side 9):

*...”Departementet mener Husbankens fagdager, kurs, kommunesamlinger og regionale kontaktforum/ nettverkssamlinger er nyttige og ber Husbanken om å fortsette med dette arbeidet. Departementet ønsker formidling av gode eksempler.”*

I Husbankens styringsdokument for 2006 står følgende (side 6): ”Sluttrapportene fra prosjektene skal gjøres tilgjengelig elektronisk gjennom bankens bibliotek tjenester.” Vider på samme side står følgende under Kunnskaps- og informasjonsformidling:

*”Bibliotek tjenestene skal effektivisere kunnskapsformidlingen ved at informasjonsressurser på det boligfaglige feltet samles og struktureres. I tillegg skal bibliotek tjenesten tilrettelegge for at interne fagmiljø enkelt kan synliggjøre relevant kunnskaps- og informasjonsressurser på husbankens nettsider. Biblioteket skal skreddersy tjenester og innhold både i det fysiske og virtuelle biblioteket slik at det fremstår som en oppdatert og etterrettelig kunnskapskilde for interne og eksterne brukere.”*

I FoU-strategien omtales hvordan kunnskap som skapes av Husbankens FoU virksomhet skal brukes internt, og hvordan den kan formidles eksternt. Blant annet vektlegges det at satsingen på forskning og utredning de siste årene, må få større fokus på at resultatene av denne innsatsen blir bedre kjent internt i organisasjonen og faktisk blir brukt som beslutningsgrunnlag, kompetanseheving og øker kunnskapen hos Husbankens samarbeidspartnere. Følgende listes opp:

- Publikum skal ha tilgang til FoU rapporter m.v. gjennom Husbankens bibliotek
- Biblioteket har ansvar for å gi intern informasjon om FoU virksomheten ved å presentere nye rapporter på intranett
- Husbankens regionkontor og Strategikontoret har særskilt ansvar for formidling av forskning og utredning innen sine ansvarsområder

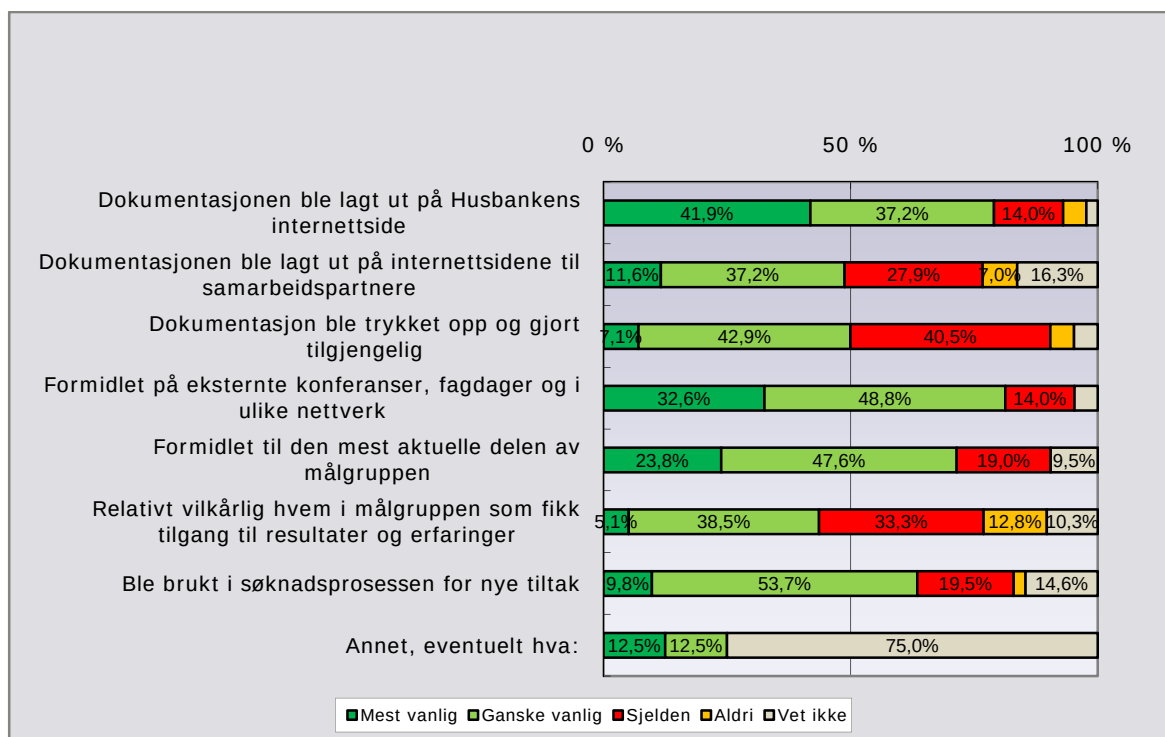
På Husbankens hjemmesiden står det at Husbanken skal formidle kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy mv. til aktørene på boligmarkedet

## 5.5.2 Hvordan skjer rapporteringen og informasjonsformidlingen

Med tanke på at kompetansetilskuddet er et utviklingsorientert tilskudd og Husbanken er en kompetansebank, er formidling av erfaringer og resultater sentralt i arbeidet med å nå målene for ordningen.

Dette er også lederne i Husbanken opptatt av. Omtrent alle vi har intervjuet vektlegger at tiltakene som støttes skal ha overføringsverdi til andre aktører, og at det derfor legges opp til å spre resultater og erfaringer. Dette krever systematisering av erfaringer fra de ulike tiltakene. I intervjuene fremheves viktigheten av formidling på fagdager, konferanser, seminar og nettverkssamlinger, samt publisering via internett.

Som vist i figuren under, var det i evalueringsperioden vanlig å presentere tiltak og formidle resultater på ulike faglige arenaer. Dette skjedde stort sett på eksterne arrangement der også Husbankens ansatte deltok. Det foreligger ikke informasjon som gir oss grunnlag for å si noe om omfang av tiltak som ble presentert, og hvilke kvalitet det generelt var på formidlingen av denne typen.



Figur 8: Hvordan ble resultater og erfaringer fra de ulike tiltakene formidlet til eksterne aktører?

Dokumentasjon fra gjennomførte tiltak skal i utgangspunktet legges ut på Husbankens hjemmeside. Unntaket er tiltak som kan sies ikke å ha allmenn interesse. Vårt inntrykk er at det i evalueringsperioden har manglet rutiner for hvilke type tiltak som skulle legges ut, og hvem som skulle gjøre det. Likevel har nesten 80 prosent av de ansatte som jobbet med ordningen i den aktuelle perioden og som har svart på undersøkelsen, opplyst at formidling av resultater og erfaringer på internett var vanlig å gjøre.

Et søk i biblioteket til Husbanken viser at dette faktisk har skjedd i *vesentlig* mindre grad. Kun 72 av nesten 1100 tiltak er av biblioteket lagt ut på Husbankens internettsider. I tillegg er et mindre omfang presentert under temaene på nettsiden, jf opplysninger fra biblioteket.

Det store avviket mellom de mange ansatte i surveyundersøkelsen som opplyser at det var vanlig å formidle resultatene på internett, og det beskjedne antallet vi har funnet, kan delvis forklares med at mange av de ferdigstilte tiltakene kun ble formidlet på *nyhetssiden* til Husbanken. Det betyr at de ble fjernet fra Husbankens hjemmeside etter hvert som de ikke lenger var en nyhet, uten at de ble lagt tilgjengelig på andre deler av Husbankens internettside. I ettertid har vi ikke kunnet talfeste i hvilket omfang tiltakene ble lagt ut som nyheter, utover det informantene har svart i undersøkelsen.

Noe av utfordringen i forbindelse med å formidle resultater og erfaringer på internett var at det var opp til den enkelte saksbehandler å gi beskjed til biblioteket om ferdigstilte tiltaket. Med ePhorte får biblioteket automatisk beskjed om at et tiltak er ferdigstilt, og dermed ligger det til rette for at rutiner for dette blir lettere å følge opp så sant saksbehandlerne bruker ePhorte. Inntrykket er at det jobbes med å forbedre rutinene på dette området i 2008. Biblioteket opplyser at alle tiltak støttet av kompetansetilskuddet skal legges på nettet så sant det har allmenn interesse. Alle rapporter skal også gjøres tilgjengelig for utlån i papirversjon. I tillegg opplyser biblioteket at det er et mål om å lage en kort omtale av hvert tiltak.

Samlet viser surveyundersøkelsen at det har vært omtrent like vanlig å formidle erfaringer og resultater på ulike typer arrangementer og på Husbankens internettside. Omfang og kvalitet på førstnevnte har vi ikke hatt informasjon til å si så mye om. For sistnevnte vil vi hevde at det har vært mangelfullt. Internett har stort sett blitt brukt til å presentere nyheter for gjennomførte tiltak. Sluttrapporter er i liten grad blitt lagt permanent ut på nettet. Det betyr at eksterne og interne brukere i liten grad har kunnet bruke Husbankens internettside som kilde for å søke etter relevant kompetanse på fagområdet. Intensjonen i Husbankens styringsdokument for 2006 om at *"Sluttrapportene fra prosjektene skal gjøres tilgjengelig elektronisk gjennom bankens bibliotek tjenester,"* mener vi bare er fulgt opp i begrenset grad.

## 5.6 Andre forhold ved forvaltningen

I dette kapittelet vil vi drøfte to forhold som har med forvaltning av kompetansetilskuddet, men som ligger litt på siden av de forhold vi har utredet frem til nå i kapittel 5. Dette har med bruken av kompetansetilskudd til FoU-formål, samt behov for regionale analyser for strategiske valg.

### 5.6.1 Tildeling av tilskudd til FoU-formål

Etter vår vurdering bør Husbanken vurdere dagens praksis med hensyn til bruk av kompetansetilskudd til FoU-tiltak. Det er etter vår vurdering et par dilemmaer knyttet til forvaltningen på dette området:

I statens økonomiregelverk er tilskudd definert som noe annet enn offentlig anskaffelse: *"Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten".*<sup>36</sup> En logisk konsekvens av dette er at man ikke kan bruke tilskuddet til nettopp offentlig anskaffelser for staten. En offentlig anskaffelse foreligger når den som mottar utbetaling fra staten leverer varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider til bruk for det statsorgan som betaler eller for andre statlige virksomheter. Oppdragsforskning defineres vanligvis som en slik tjeneste. En mye brukt definisjon på skillet mellom oppdragsforskning og grunnforskning/annen FoU er hvem som definerer problemstillingen som skal utredes, oppdragsgiver eller FoU-miljøet selv. Etter vår mening innebærer dette at KRD og Husbanken bør vurdere om kompetansetilskuddet i dag benyttes til prosjekt som kan defineres som oppdragsforskning og om det er riktig å finansiere slike prosjekt med tilskuddet. Foreliggende evaluering finansieres eksempelvis med kompetansetilskuddet. I den grad problemstillingen for FoU-prosjektet defineres fra oppdragsgiver kan det være vanskelig å komme bort fra at det er oppdragsforskning og dermed en offentlig anskaffelse og ikke en generell stimulering av FoU-aktører med kunnskap innenfor områdene til Husbanken.

Husbanken praktiserer i dag et skille mellom FoU-prosjekt til bruk for Husbanken og FoU-prosjekt som bidrar til kunnskap som primært er tiltenkt andre aktører, eksempelvis kommunene. De førstnevnte FoU-prosjektene blir definert som oppdrag til internt bruk og blir utlyst på Doffin, mens de sistnevnte utlyses på Husbankens hjemmesider. Kompetansetilskuddet blir imidlertid benyttet til finansiering av begge type prosjekter.

Det er vårt inntrykk at det er et relativt stort behov for å stimulere til videre kunnskapsoppbygging på boligforskningsområdet gjennom FoU. Vi merker oss at det er en svært begrenset, eller ingen, nasjonal FoU-satsing på disse områdene i dag gjennom poster på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og gjennom program i Norges forskningsråd. Konsekvensen er at Husbanken blir ansvarlig både for den generelle kunnskapsoppbyggingen og for oppdragsforskning som både statlige aktører og, i mange tilfeller, kommunale aktører har behov for. Det kan etter vår mening være behov for at departementet i samarbeid med Husbanken utreder hvordan man best mulig kan ivareta både kortsiktige og langsiktige FoU-behov på områdene, og hvordan satsingene bør finansieres. Det er vanligere å lage et praktisk skille mellom oppdragsforskning og grunnforskning enn mellom forskning og utredning. Mange forskningsmiljøer foretar også utredninger tilsvarende det utredningsmiljøer foretar og omvendt. Skillet mellom forskning og utredning har i praksis vist seg umulig å operasjonalisere, og FoU-statistikken og ulike dokumenter fra Kunnskapsdepartementet (forskningsmeldinger med mer) opererer derfor med fellesbetegnelsen FoU.

Senter for statlig økonomistyring kan bistå med nødvendige avklaringer i forhold til praktiske fortolkninger av statens økonomiregelverk og loven om offentlige anskaffelser. I tillegg til en

<sup>36</sup> *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, Veileder: Kapittel 1.2, andre avsnitt.*



avklaring av bruk av henholdsvis kompetansetilskudd og driftsposter i Husbanken og KRD, bør man også vurdere om det er et behov for å sikre langsiktig forskningsbasert kompetanseoppbygging på områdene gjennom program (er) i Norges forskningsråd.

### 5.6.2 Regionale analyser som grunnlag for strategiske valg

I gjennomgangen av Husbankens styrende dokumenter og på bakgrunn av intervjuamtaler med ledere på regionkontorene, har vi vært opptatt av å finne ut hva som er lagt til grunn for å foreta prioriteringer mellom søknader og utvelgelse av disse.

I utgangspunktet vil vi tro at forvaltning og prioritering av kompetansemidlene på et kontor blir bestemt av føringer gitt fra direktørmøtet i form av Husbankens årlige strategidokument og saker som behandles underveis i året, i kombinasjon med hvilke utfordringer den enkelte region har.

Gjennom intervjuene er det et klart inntrykk at kontorene lojalt følger føringene gitt fra Husbankens direktørmøte. Det er også vårt inntrykk at kontorene har god kompetanse både om utfordringer og aktører i egen region. I informantintervjuene fremkommer det at det er vanlig å sette seg inn i statistikk og annen relevant informasjon som en del av forberedelsene til møter med kommuner. I tillegg kommer at ansatte gjennom mange år har jobbet med mange av de sentrale aktørene i regionen. Likevel foreligger det *ikke* regionale kartlegginger og/eller analyser som beskriver situasjonen for en hel region og hvilke utfordringer den har på kort og lang sikt.

Informantene har gitt ulik forklaring på hvorfor de ikke legger en slik kartlegging eller analyse til grunn for prioritering og strategisk tenkning på kontoret. Flest er det som vurderer kontorets kjennskap til egen region som så god at det ikke er behov for et slikt dokument. Andre trekker frem at Husbankens kraftige endring på få år, fra å være en bank som ga og forvaltet lån til å bli en velferdsbank, har gjort et slikt grunnlag mer aktuelt nå enn for bare få år siden. Atter andre nevner dataproblem som et hinder for en regional analyse.

Etter vår vurdering vil en dokumentert regional analyse over status og utfordringer, sammen med føringene gitt fra direktørmøtet, danne et godt grunnlag for å jobbe strategisk med kompetansetilskuddet. Disse strategiske valgene bør inngå i kontorets virksomhetsplan, eventuelt i andre styrende dokumenter som ligger til grunn for et kontors løpende arbeid. Den regionale analysen bør legge grunnlaget for å prioritere mellom ulike innsatsområder, og eventuelt om kontoret skal jobbe med ulike typer områdesatsinger i regionen. Som sagt tror vi at slike vurderinger blir gjort helt eller delvis i dag også, men ved å dokumentere disse, vil det bli mye mer tydelig både internt og eksternt hvilke utfordringer en region har. Munner analysen ut i noe strategiske valg, vil regionkontoret i tillegg bli tydeligere enn i dag på hvordan man har valgt å jobbe med disse utfordringene.

## 5.7 Oppsummering

Det er et generelt inntrykk at etter hvert som Husbanken har fått mer erfaring med kompetansetilskuddet, har forvaltningen blitt stadig bedre. I 2005 var det større usikkerhet

om hvordan en god søknad om tilskudd var utformet, og det var derfor også større usikkerhet rundt utøvelsen av skjønnet i tildelingen av midler. Gjennom flere års erfaring med kompetansetilskuddet har det utviklet seg en felles forståelse av hvordan skjønnsutøvelsen skal utøves på det enkelte regionkontor. Husbanken er imidlertid en regionalisert organisasjon, og det medfører at det er mer krevende å få til en felles forståelse i søknadsbehandlingen mellom regionkontorene. Det er også et spørsmål hvorvidt dette er ønskelig.

Husbanken har blitt flinkere til å etterspørre de rette tingene i søknadsprosessen og dialogen med søker i forkant luker bort mange av problemene. Det er fortsatt vanlig å returnere søknader hvor de ber om bedre beskrivelse av tiltaket, utdyping av mål, synliggjøring av budsjett, opplegg for formidling etc. Husbanken avslår sjelden søknader fordi de er for dårlige, men kommer med forslag til endring.

Formidling av erfaringer og resultater fra gjennomførte tiltak er sentralt i arbeidet med å nå målene for ordningen. To viktige arenaer for dette er ulike typer arrangementer og Husbankens internettside.

Vi har ikke hatt godt nok grunnlag for å vurdere omfang og kvalitet på formidlingen av gjennomførte tiltak på de ulike arrangementene. Når det gjelder internett har det stort sett blitt brukt til å presentere nyheter for gjennomførte tiltak. Sluttrapporter er i liten grad blitt lagt permanent ut på nettet. Det betyr at eksterne og interne brukere i liten grad har kunnet bruke Husbankens internettside som kilde for å søke etter relevant kompetanse på fagområdet. Intensjonen i Husbankens styringsdokument for 2006 om at *"Sluttrapportene fra prosjektene skal gjøres tilgjengelig elektronisk gjennom bankens bibliotek tjenester,"* er i liten grad fulgt opp.

Det er vårt inntrykk at det er et relativt stort behov for å stimulere til videre kunnskapsoppbygging gjennom FoU-tiltak. I og med at det ikke er nasjonal FoU-satsing på det boligpolitiske området i dag, blir Husbanken ansvarlig både for den generelle kunnskapsoppbyggingen og for oppdragsforskning som både statlige aktører og, i mange tilfeller, kommunale aktører har behov for. Det er etter vår mening et behov for å avklare med departementet hvordan man best mulig kan ivareta både kortsiktige og langsiktige FoU-behov på områdene, og om det er riktig å bruke kompetansetilskuddet til begge disse behovene.

Etter vår vurdering vil en dokumentert regional analyse over status og utfordringer, sammen med føringene gitt fra direktørmøtet, danne et godt grunnlag for å jobbe strategisk med kompetansetilskuddet. Den regionale analysen bør legge grunnlaget for å prioritere mellom ulike innsatsområder, og eventuelt om kontoret skal jobbe med ulike typer områdesatsinger i regionen. Slike vurderinger blir trolig gjort helt eller delvis i dag også, men ved å dokumentere disse, vil det bli mye mer tydelig både internt og eksternt hvilke utfordringer en region har. Munner analysen ut i noe strategiske valg, vil regionkontoret i tillegg bli tydeligere enn i dag på hvordan man har valgt å jobbe med disse utfordringene.

## 6 HVILKE RESULTATER HAR KOMPETANSETILSKUDDET GITT

### 6.1 Om resultater og effekter

I evalueringer skilles det ofte mellom resultater (output) og effekter (outcome) av tiltak og virkemidler. Effekter er vanligvis vanskeligere å måle enn resultater. Effekter befinner seg lenger ute i konsekvenskjeden enn resultater. Effektmåling i streng forstand krever også at man har målt utgangs-/basis eller 0-situasjonen, det vil si situasjonen før tiltaket ble iverksatt. Man kan imidlertid heller sammenligne med hva som ville være sannsynlig utvikling dersom ikke tiltaket ble iverksatt.

Det er imidlertid også vanskelig å måle samfunnsmessige effekter uten at tiltaket har virket over lengre tid. Det kan derfor argumenteres for at kompetansetilskuddet ennå ikke har virket så lenge at det er mulig å si noe sikkert om de samfunnsmessige effektene i forhold til de overordnede målene for tilskuddsordningen. Det er imidlertid mulig å diskutere mulige effekter ut fra målbare resultater i form av aktiviteter og "produkter".

I dette kapittelet vurderer vi resultater og sannsynlige effekter av kompetansetilskuddet ut fra følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å realisere tiltak og prosjekt som ellers ikke ville blitt realisert?
- Hvilket tema og formål faller tiltakene og prosjektene innenfor?
- Hvilke sluttbrukergrupper bidrar tiltakene som får tilskudd til å bygge kunnskap og kompetanse om?
- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til kunnskapsspredning og –formidling?
- I hvilken grad har tilskuddet bidratt til tiltak som gir varig læring?

En evaluering av mål- og resultatoppnåelse forutsetter at man vurderer resultatene som skapes som følge av tilskuddet i forhold til målene som er satt for tilskuddet. Som kapittel 4 viste, finnes det en rekke formulerte mål for kompetansetilskuddet i ulike regelverk og styringsdokumenter. Dette vil også virke inn på vurderingene i evalueringen, og til dels gjøre det mer krevende å vurdere mål- og resultatoppnåelse for kompetansetilskuddet.

I dette kapittelet brukes hovedsakelig resultater fra det som kalles "mottakersurveyen" samt noen funn fra intervju med ledere i Husbanken. Der det bare står "survey" eller "respondenter" er det derfor mottakersurveyen og ikke surveyen til de ansatte i Husbanken det henvises til.

### 6.2 Vurdering av resultater og effekter hos mottaker av kompetansetilskuddet

#### 6.2.1 Kompetansetilskuddets bidrag til å realisere tiltak

Respondentene i mottakersurveyen oppgir at kompetansetilskuddet spilte en stor rolle for realiseringen av tiltakene i den formen og det omfanget som ble gjennomført. Under 10 prosent av respondentene svarer at tiltaket ville blitt iverksatt på samme måten uavhengig av kompetansetilskuddet. Rundt 60 prosent av respondentene svarer at kompetansetilskuddet var helt avgjørende for å iverksette tiltaket. Tiltaket ville med andre ord ikke blitt iverksatt uten dette tilskuddet. Rundt 30 prosent svarer at tiltaket eller tiltakene ble større og/eller

bedre av kompetansetilskuddet, men at de også ville hatt noe aktivitet på området uten bidrag av kompetansetilskudd.

Et gjennomgående funn i informantintervjuene<sup>37</sup> er at kompetansemidlene vurderes som svært verdifulle i å realisere tiltak som ellers ikke ville blitt prioritert innenfor bolig- og bygningspolitiske tema. Særlig tverretattlig utviklingsarbeid på det boligsosiale området framheves. Det boligsosiale arbeidet i kommunene er i stor grad avhengig av at kommunene lykkes i å arbeide tverretattlig og tverrfaglig. Siden det boligsosiale arbeidet ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene, og kommunene ofte har en presset økonomi i forhold til sine oppgaver, kan utviklingsarbeid på dette området ofte stå i fare for å bli nedprioritert i kommunene. Svært mange informanter framholder derfor at kompetansetilskuddet har bidratt til tiltak i kommunene på dette området som ellers ikke ville blitt realisert.

Informantene i Husbanken mener at tilskuddet også har betydning for boligkvalitetsområdet. Noen informanter framholder imidlertid at det særlig er stimulering av FoU-virksomheten som er viktig på dette området. Det vurderes at boligforskningen i Norge bør styrkes betydelig, og at det ikke finnes noen alternative kilder til finansiering av boligforskning via midler hos departementet eller program i Norges forskningsråd (NFR). Det ble etablert et boligforskningsprogram sent på 1990-tallet, men dette ble ikke videreført etter avsluttet programperiode. Det er dermed svært begrensede finansieringskilder for boligforskningsområdet utover grunnfinansieringen til universiteter og høyskoler.

I 2003 opprettet Husbanken ved Strategikontoret et treårig forskningssamarbeid med Byggforsk og NOVA. Avtalen skulle støtte den samfunnsvitenskapelige boligforskningen på prioriterte områder for Husbanken. Videre ønsket Husbanken å utvikle den boligfaglige forskerkompetansen. Samarbeidet omfattet tre områder: vanskeligstilte på boligmarkedet, kommunenes ansvar og roller i boligpolitikken og statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor.

Det bør også nevnes at et fireårig program kalt "Vanskeligstilte på boligmarkedet – Et dynamisk perspektiv", ble startet opp i 2007 i regi av NOVA. Målsetningen for programmet er å utvikle kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet, øke interessen for å forske på dette feltet samt å integrer denne typen forskning med annen velferds- og sosialpolitisk forskning.

Retningslinjene for tilskuddsordningen åpner opp for at Husbanken kan kreve at det inngår egeninnsats/egenkapital i forsøks- og utviklingsprosjekter, og at kommunen deltar med tilskudd, personellressurser og lignende i kommunale prosjekter. Respondentene i mottakersurveyen ble derfor spurt om tiltaket (ene) som fikk kompetansetilskudd ble fullfinansiert ved tilskuddsmidlene, eller om det ble bidratt med andre midler inn i prosjektet. Svarene fra respondentene i mottakersurveyen viser at det er færre tiltak som er fullfinansiert enn tiltak der tilskuddsmottak også bruker egne midler i finansieringen av tiltaket (117 tiltak vs 171)<sup>38</sup>. Tabell 4 (kapittel 2) med totale søknadsbeløp fordelt på regionkontorer og år viste

<sup>37</sup> Ledere i Husbanken.

<sup>38</sup> På noen spørsmål (8 av 34) i denne surveyen måtte respondentene få muligheter til å svare både i forhold til flere tiltak og flere svarmuligheter. Dette ut fra at det er stor grad av overlapp i ulike mål/aktiviteter ordningen skal bidra til, og at svært mange mottakere har fått flere tilskudd i den evaluerte tidsperioden. Dette gjør at framstilling av prosentandeler ikke får mening. Det ligger imidlertid mye informasjon i rådataene og fritekstsvar om hvilke type respondenter som svarer hva på disse spørsmålene samt omfang av bekreftende svar på ulike spørsmål. Informasjon om dette blir brukt her.

at de omsøkte beløpene var svært mye høyere enn tildelte beløp. Svært mange av tiltakene som har blitt fullfinansiert gjelder studiestøtte til enkeltpersoner, men det er også kommunale mottakere som har fått fullfinansiert tiltak. I tillegg til bruk av egne midler, er det også noen tiltak som er finansiert ved tilskudd fra andre kilder. En god del av de som også har mottatt finansiering fra andre kilder har fått tilskudd fra tidligere Sosial- og helsedirektoratet, noen fra departementer og direktorater, andre kommuner og fylkeskommuner, noen fra Bygningsteknisk etat, noen fra Enova og noen har fått andre tilskudd eller lån fra Husbanken.

Noen respondenter oppgir å ha fått signaler om fullfinansiering av tiltak i forbindelse med søknadsprosessen, mens andre oppgir at de har fått signaler om at det kun vil være snakk om delfinansiering. På sin side oppgir Husbankens ansatte ved regionkontorene at de etter hvert som kompetansetilskuddet har etablert seg, har fått erfaring med hva som er realistiske tall knyttet til ulike budsjettposter i forhold til ulike tiltak og baserer sin utregning av tilskudd til tiltaket på dette. En region oppgir for eksempel at man har fastsatt "en fast takst" for hva en prosjektlederstilling koster.

### 6.2.2 Formål, tema og aktiviteter i tiltaket som har fått tilskudd

Mottakerne av kompetansetilskuddet ble spurt om hvilke(t) tema tiltaket eller tiltakene de hadde fått tilskudd til omhandlet. Spørreundersøkelsen benyttet en noe forenklet versjon av Husbankens hovedmål<sup>39</sup> som utgangspunkt for den tematiske inndelingen samt kategorien "annet". Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer. Svarene i spørreundersøkelsen viser at svært mange av tiltakene som har fått tilskudd er tiltak som skal bidra til å heve kompetansen om boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet (44 prosent). Rundt halvparten så mange har svart at tilskuddet har gått til tiltak som skal bidra til å heve kompetansen slik at man får flere miljø- og energivennlige boliger (22 prosent). Omtrent like mange svarer at tiltak som har fått tilskudd gjelder kompetanseheving som skal bidra til å framskaffe flere universelt utformede boliger. Noen færre svarer at tilskuddet skal brukes til kompetansehevende tiltak med tema god byggeskikk eller "et godt fungerende boligmarked" (henholdsvis 15 prosent og 10 prosent). Relativt få svar viser at kompetansehevingstiltaket skulle bidra til en effektiv og god byggeprosess (6 prosent).

Svarene viser imidlertid at mange har svart "annet" på dette spørsmålet. Ved utdyping av svaret viser det seg at disse tiltakene også har bidratt til å heve kompetansen på områder som kan sies å ligge under hovedmålene til både tilskuddsordningen og til Husbanken. Årsaken til at så mange svarer annet her, kan tyde på en usikkerhet hos respondentene knyttet til hvordan deres spesifikke tiltak passer inn i de overordnede målene.

Respondentene ble også spurt om i hvilken grad de mener tiltaket (ene) som fikk tilskudd har bidratt til å oppnå de målene som er angitt i retningslinjene til Husbanken. Siden målene ikke er gjensidig utelukkende, for eksempel kan tiltak som får tilskudd både bidra til kunnskapsutvikling om boligpolitikk i kommunene og kunnskap om boligsosialt arbeid, måtte respondentene få mulighet til å krysse av for flere muligheter. Svarene viser at respondentene i denne spørreundersøkelsen i stor grad mener tiltaket (ene) har bidratt til kunnskapsutvikling om boligsosiale spørsmål (55 prosent). Dette kan imidlertid også ha med utvalget i denne surveyen å gjøre. Som vist i kapittel 3.2.1 tabell 10, representerer 47

<sup>39</sup> Dette er basert på hovedmålene for 2008, og det har vært noen endringer i målene i løpet av perioden 2005-2008. Men selv om det er variasjoner i målformuleringer, er innholdet i målene i hovedsak ikke nye.

prosent av respondentene kommuner eller bydeler. Mellom 30 og 36 prosent av svarene oppgir også at tiltakene som har fått tilskudd i stor grad har bidratt til kunnskapsutvikling om boligpolitikk, boligmarked eller boligkvalitet. Noe færre svar (i underkant av 20 prosent) oppgir at tiltaket (ene) som har fått tilskudd i stor grad bidrar til god planlegging og gjennomføring av boligpolitikken i kommunene.

Forskriften sier at kompetansetilskuddet skal kunne brukes til tiltak som inneholder følgende aktiviteter:

- Forskning og utredning
- Utviklings- og pilotprosjekt
- Informasjonstiltak

Som nevnt under punkt 4.3.1 er det litt vanskeligere å se hvordan for eksempel studiestøtte til enkeltpersoner passer inn i denne kategoriseringen. Dette får konsekvenser også for svargivningen til respondentene når vi spurte dem hvordan tiltakets innhold kunne plasseres i forhold til disse tre kategoriene. Mange som krysset av for Annet nevner studiestøtte eller fagdager med mer. Kategoriene over er også overlappende, det vil si at tiltak for eksempel både kan være et utviklingsprosjekt og et informasjonstiltak, og mange respondenter har derfor krysset av for flere aktiviteter i ett tiltak.

Det er mest vanlig at tiltakene som får tilskudd på ett eller annet vis inneholder et element av informasjon (172 tiltak<sup>40</sup>). Deretter viser svarene til respondentene at også nettverksdanning er et viktig element i kompetansetiltakene (132 tiltak). Også utvikling av verktøy er et relativt vanlig innslag i tiltakene som får tilskudd (114 tiltak). Både kommuner, organisasjoner, statlige etater, forsknings- og utredningsmiljø med flere er blant respondentene som svarer bekreftende på at dette er aktiviteter som ofte inngår i tiltakene som får tilskudd. Noen færre tiltak omfattet pilotering (80 tiltak), og enda noen færre tiltak omfattet forskning eller utredning (60 tiltak).

Tiltak som får tilskudd kan også bidra til å utvikle og styrke boligfag ved universiteter og høyskoler. Det var derfor spørsmål i undersøkelsen om tiltaket (ene) som hadde fått tilskudd hadde gått til å etablere stillinger (eksempelvis professor II), til å utvikle nye undervisningsopplegg, forelesningsrekker eller til selve undervisningen. Blant respondentene var det totalt åtte høyskoler og ett universitet. Det er imidlertid ingen av disse som har svart at tiltaket (ene) som har fått tilskuddet har omhandlet denne type aktiviteter. Derimot har noen kommuner og noen forskningsinstitutter svart bekreftende på slike aktiviteter. Med hensyn til kommunene som har svart her, kan det hende disse har svart bekreftende i forhold til at de har bidratt til å støtte utvikling av nye undervisningsopplegg og undervisning gjennom støtte til utvikling av og deltakelse i boligsosiale fag ved høyskolene.

Svarene i surveyen om hvilke tema og formål tiltaket (ene) som har fått tilskudd er ment å bidra til å stimulere, gjenspeiler blant annet at målstrukturen for kompetansetilskuddet er omfattende og komplisert. De gjenspeiler også at mottakerne av tilskuddet er svært ulike mottakere, som naturlig nok oppfatter spørsmålene i en spørreundersøkelse ut fra egen virksomhet. Det er derfor viktig å vurdere svarene ut fra dette.

---

<sup>40</sup> Se kommentar forrige fotnote.

### 6.2.3 Resultater for sluttbrukere

Et flertall av mottakerne (i underkant av 60 prosent) opplyser at de har hatt en særskilt sluttbrukergruppe i tankene ved etablering av tiltaket som har fått tilskudd. Sluttbrukere ble i surveyen definert som ulike målgrupper i Husbankens satsinger (flyktninger, "vanlige" boligbyggere etc). En gjennomgang av svarene som er gitt viser imidlertid at respondentene her har svart både på hvem som skal ha direkte nytte av tiltaket gjennom deltakelse i kompetansehevingstiltak og hvem man tenker skal dra nytte av at kompetansen blir hevet.

Av de førstnevnte, som kan kalles deltakere i kompetansetiltaket, oppgis ansatte i kommuner, utbyggere, skoleverket, takstmenn, eiendomssjefer, vaktmestre og andre som arbeider med bygg, næringsliv, byggebransje, arkitekter, rådgivere, ulike aktører som arbeider med universell utforming, planleggere, studenter, ansatte i NAV, ansatte i Husbanken, namsmannen, ansatte i psykiatrien og ansatte i departementer og direktorater.

Av sluttbrukere som er tenkt å nyte godt av den kompetansehevingen som ulike yrkes-, utdannings- og profesjonsgrupper får, nevnes bostedsløse, unge, flyktninger, funksjonshemmede, samiske grupper, brukere som kommer fra institusjon eller fengsel, vanskeligstilte generelt, utviklingshemmede, barnehjemsbarn og småbarnsfamilier som vil flytte på landet og publikum generelt. Mangfoldet både i hvem som skal få en kompetanseheving og hvem som er tenkt å dra nytte av det, understreker det brede og mangfoldige mål- og målgruppesiktet i tilskuddsordningen. Gitt den brede målformuleringen samt at man ikke har definert målgrupper for tilskuddet, er ikke dette funnet overraskende.

Hvorvidt tiltakene som har fått tilskudd faktisk har fått effekt for sluttbrukerne, er imidlertid vanskelig å svare på. Dette er en problemstilling som er av interesse blant annet i forhold til å finne de samfunnsmessige effektene av tilskuddsordningen, jf. også 7.1. Det er imidlertid ikke like interessant å måle effekter for sluttbruker for alle tiltak som er berettiget til tilskudd. For eksempel kan det være mer nærliggende å være opptatt av å måle effekter for sluttbruker i kommunale boligsosiale utviklingsprosjekt enn i tilskudd som er ment å stimulere langsiktig forskning, selv om sistnevnte også kan ha som overordnet mål at et bedret kunnskapsgrunnlag skal gi bedre praksis overfor sluttbrukerne.

De er også så mange som i overkant av 30 prosent som svarer negativt på at de har hatt en særskilt sluttbrukergruppe i tankene ved etableringen av tiltaket som har fått tilskudd. Det kan indikere at kompetansetilskuddet også er viktig som finansiering av tiltak som er av generell kompetansehevende karakter, uten at man mener det er nødvendig å definere sluttbrukere av tiltaket.

### 6.2.4 Erfarings- og kunnskapsdeling

Kompetansetilskuddets overordnede formål er å bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. For å lykkes med kompetansearbeid kreves det at man får til akkumulering av kunnskap, det vil si at man bygger ny kunnskapsutvikling på tidligere utviklet kunnskap. Dette krever i sin tur at man har gode systemer for å formidle og spre informasjon om den kunnskapen som til en hver tid er utviklet. For å få til nasjonal kunnskapsbygging er det også viktig at lokale prosjekter synliggjør overføringsverdien til andre prosjekter. Kunnskapsbyggingen må foregå både internt i Husbanken og hos de

eksterne aktørene. To tredjedeler, 64 prosent, av respondentene i mottakersurveyen har et inntrykk av at Husbanken har formidlet og/eller nyttiggjort seg av kompetansen som tiltaket deres bidro til å utvikle.

Mange respondenter (rundt 60 prosent) mener at kunnskapen som ble utviklet som følge av tiltaket som fikk tilskudd både har lokal interesse og allmenn interesse som er overførbart til andre. Bare rundt 10 prosent av respondentene oppgir at tiltaket gir kunnskap av spesiell lokal interesse. I underkant av 20 prosent svarer at tiltaket generer kunnskap av mer allmenn interesse. Dette indikerer at tiltakene i seg selv legger godt til rette for læring og kunnskapsdeling mellom regioner og aktører.

Fritekstsvaret i surveyen, samt informantintervjuer, gir inntrykk av at formidling og kunnskapsspredning er et satsingsområde for Husbanken i forvaltningen av kompetansetilskuddet. Tilskuddsmottakernes bidrag til spredning av kunnskapen som blir utviklet i eget tiltak er også et vilkår for tildeling av tilskudd, jf. kapittel 5.

Kunnskapsakkumuleringen er imidlertid også avhengig av at det finnes gode søkbare nettsystemer for formidling av den utviklede kunnskapen, samt en systematisk og hyppig bruk av systemene fra Husbankens ansatte. Dette er særlig viktig i en regional organisasjon som Husbanken. Husbanken har derfor igangsatt et utviklingsprosjekt på dette området, ledet fra Region Sør. Informantintervjuer kan tyde på at det fremdeles gjenstår noe utviklingsarbeid på dette området.

### **6.2.5 Oppfatninger av resultater og effekter av tiltak som har fått tilskudd**

På spørsmål om respondentene synes man har lyktes med tiltaket som fikk tilskudd, svarer svært mange, over 70 prosent, at man har lyktes i stor grad. I tillegg synes i underkant av 20 prosent at man har lyktes i noen grad. Av de som svarer at de bare har lyktes i noen eller i liten grad, begrunner de fleste dette med at omfanget i form av tid eller deltakere var for lite eller at det var for lite midler til disposisjon i tiltaket.

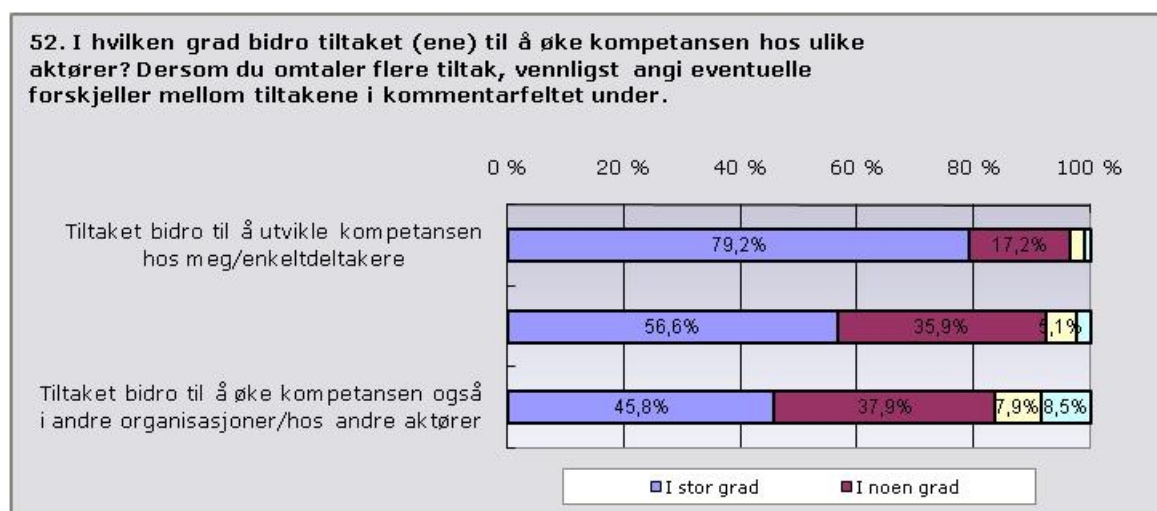
Respondentene i surveyen svarer i svært stor grad positivt på ulike spørsmål om resultater og effekter av tiltakene som har fått tilskudd. Uansett hvilket område av Husbankens hovedmålområder man spør om, svarer et stort flertall av respondentene som har hatt relevante tiltak at tiltaket har ført til kunnskapsutvikling i stor eller noen grad. Dette gjelder innenfor områdene boligsosialt, boligkvalitet, boligmarked og boligpolitikk. Også når det gjelder formidling enten av kunnskap, gode eksempler eller planleggingsverktøy er det en svært stor andel av respondentene som svarer at de mener tiltaket har bidratt til dette enten i stor eller i noen grad (fra hhv 97 prosent til 88 og 56 prosent).

55 prosent av respondentene mener at tiltakets forventede effekter har blitt realisert, mens 32 prosent sier at de forventer at effektene oppnås på noe lengre sikt. Bare 6 prosent oppgir at tiltaket ikke har hatt effekt. Dette kan skyldes både endringer i personale og at tiltaket ikke fikk tilstrekkelig gjennomslag i oppfølgingen.

Respondentene i mottakersurveyen mener også at tiltakene bidrar til å gjøre arbeidet overfor sluttbruker, det vil si ulike målgrupper i Husbankens satsinger, bedre i stor eller noen grad (mellom 70 og 80 prosent).



Respondentene er også veldig positive til hvilke virkninger tiltaket har hatt, ikke bare hos deltakerne i tiltaket, men også i organisasjonen vedkommende tilhører og i andre organisasjoner. 79 prosent mener tiltaket bidro til å utvikle kompetansen hos dem selv eller de som deltok i tiltaket direkte i stor grad, og 17 prosent i noen grad mener tiltaket bidro til å utvikle kompetansen hos dem selv. 57 prosent mener at tiltaket i tillegg bidro til å øke kompetansen i organisasjonen de arbeider i i stor grad, mens 36 mener dette i noen grad. I tillegg mener 46 prosent at tiltaket bidro til å øke kompetansen også i andre organisasjoner enn deres egen eller hos andre aktører i stor grad, og ytterligere 38 prosent mener dette i noen grad.



Figur 9: Økt kompetanse hos ulike aktører. Prosent.

Respondentene i undersøkelsen var også svært positive til hvilken nytte de eller organisasjonen de arbeider i har av kompetansen som ble utviklet gjennom tiltaket som fikk tilskudd. De er fornøyd både med kompetansen som ble utviklet (96 prosent), nettverkene eller foraene som ble etablert (86 prosent) og de skriftlige produktene som ble utviklet som følge av tiltaket (81 prosent).

## 6.3 Oppsummering

Det er liten tvil om at kompetansetilskuddet har medført resultater i form av aktiviteter og tiltak som ellers ikke ville bli realisert. I forhold til tilskuddets overordnede formål (jf. forskriften) om at tilskuddet skal bidra til kompetanseheving på det bolig- og bygningspolitiske området, kan man si at man har oppnådd resultater i form av aktiviteter og tiltak som støtter opp under dette. En mulig metodisk innvending mot resultatene er at man kan forvente positive svar fra mottakere av pengemidler på spørsmål om hva de mener om å motta penger. Dette er likevel ikke alltid tilfelle. Dersom krav om oppfølging og rapportering

ikke står i forhold til tilskuddet som mottas, vil mottaker ikke forholde seg like positivt til tilskudd.

Det er vår vurdering at mange av aktivitetene og prosjektene ikke ville blitt realisert uten at kompetansetilskuddet hadde blitt brukt som hel- eller delfinansiering. Vi vil særlig trekke fram utviklingsprosjekter som er særlig krevende og utradisjonelle for ulike aktører. Spesielt trekkes det fram at kompetansetilskudd til utvikling av tverretattlig boligsosialt utviklingsarbeid i kommunene er viktig for at det skal skje en utvikling på dette området.

Det er imidlertid vanskeligere å knyttet resultater og effekter direkte til målformuleringene for tilskuddet. Det samme gjelder når vi spurte respondentene om hvilke aktiviteter som inngår i tiltaket (ene) som fikk tilskudd. Dette gjenspeiler kompleksiteten ved tilskuddsordningen. Samtidig avspeiler svarene i spørreundersøkelsen nettopp også det mangfoldet tilskuddet er ment å bidra til. Kompetansetilskuddet går til svært ulike aktører, aktiviteter og til dels også formål. Det kan imidlertid synes som om den økte prioriteringen av det boligsosiale området også gjenspeiles i respondentenes svargivning.

## 7 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Kompetansetilskuddet blir av flere aktører betegnet som "gullpengene" til Husbanken. Dette er en treffende betegnelse både med utgangspunkt i mottaker og med utgangspunkt i Husbanken internt. Midlene har helt klart utløst verdifulle utviklingstiltak hos mottaker som ellers ikke ville blitt realisert. I tillegg er kompetansetilskuddet også svært viktig for Husbankens som organisasjon fordi det er et virkemiddel som harmoniserer med bankens nye roller som velferdsbank og kompetansebank. Disse rollene krever en annen måte å jobbe på sammenlignet med for bare 5-10 år siden, ved at Husbanken i større grad er med og initierer utviklingstiltak i kommuner og hos andre mottakergrupper. I tillegg fordrer de nye rollene i større grad enn tidligere støtte til ikke-fysiske tiltak.

Fokuset i denne evalueringen har vært å undersøke om tilskuddsordningen har vært godt nok utformet, om den er forvaltet på en hensiktsmessig måte, og i hvilken grad målene for ordningen er nådd, jf evalueringens kapittel 4-6 i motsatt rekkefølge. Oppsummert er vår vurdering at målene for ordningen er nådd i den grad at tilskuddene har vist seg svært verdifulle og skapt resultater hos mottaker som ikke ville blitt utløst uten støtte fra kompetansetilskuddet. Utover det er det vanskelig å måle grad av resultatoppnåing i forhold til hovedmålene og arbeidsmålene for boligpolitikken. Dette har først og fremst å gjøre med utformingen av tilskuddet, som vi snart skal komme tilbake til. Med omsyn til Husbankens forvaltning av ordningen er det etter vår vurdering mye som fungerer godt, men også her har evalueringen vist at det på enkelte områder er rom for forbedringer.

Med omsyn til måloppnåelse har evalueringen vist at kompetansetilskuddet i stor grad har realisert tiltak som ellers ikke ville blitt prioritert innenfor det bolig- og bygningspolitiske tema. Særlig gjelder dette tverretattlig utviklingsarbeid på det boligsosiale området. Det boligsosiale arbeidet i kommunene omfatter flere tjenesteområder og krever derfor samarbeid på tvers i organisasjonen. I tillegg er det boligsosiale arbeidet ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, og med en presset kommuneøkonomi, kan utviklingsarbeid på dette området ofte stå i fare for å bli nedprioritert i kommunene. Kompetansetilskuddet blir på bakgrunn av dette vurdert som *avgjørende* for at det er satt i gang tiltak innen området.

Evalueringen har også vist at tilskuddet har hatt betydning for boligkvalitetsområdet. Særlig fremholdes stimulering av FoU-virksomheten som viktig på dette området. Det er generelt sett også begrensede finansieringskilder for boligforskningsområdet.

I hvilken grad kompetansetilskuddet har bidratt til at Husbanken har nådd hovedmålene og arbeidsmålene innen boligpolitikken, er det vanskelig å gi et klart svar på. Dette begrunner vi med den svært komplekse målstrukturen for ordningen. Målene er dels knyttet til selve tilskuddet og dels knyttet til Husbankens satsingsområder som helhet. Mange av disse målformuleringene er holdt på samme nivå og er av overordnet karakter, og få eller ingen er operasjonalisert. Det finnes dermed ikke noe lett forståelig "målhierarki". Tilskuddsordningen favner på denne måten vidt og det er lite sannsynlig at formålstjenelige utviklingstiltak ikke kan støttes av ordningen. Utfordringen blir derimot å ha en god styring. Et målhierarki hvor de overordnede målene brytes ned til mer konkrete mål, vil gi bedre styring og dermed en større sannsynlighet for å nå hovedmålene. Ikke minst vil det være lettere å gjøre vurderinger i ettertid om så ikke skulle skje, fordi en konkretisering av målene vil gjøre det enklere å knytte resultatindikatorer til ordningen, som grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Trolig vil en utvikling i denne retning også være påkrevd ut fra en generell utvikling hvor man

ønsker å vite mer om hvilke resultater som nås for utviklingsmidler av denne typen, og hvor man i større grad enn tidligere må synliggjøre at det er behov for dem. Alt i alt betyr dette ikke flere mål for ordningen, heller en forenkling av de mange overordnede målene. Det er også viktig å huske at et utviklingstilskudd som dette er, skal ta risiko i form av at man ikke bør forvente at alle tiltak som støttes blir vellykket i den forstand at de bidrar til måloppnåelse. Satt på spissen kan vi si at dersom man ikke feiler i noen av tiltakene, er tilskuddet ikke brukt på riktig måte.

Dette bringer oss over på evalueringens problemstilling om tilskuddet har en god utforming. Hvordan kompetansetilskuddet er utformet vil ha betydning for hvilke resultater det er realistisk å forvente at man oppnår, samt at det legger føringer for praksis i forvaltningen.

Vår evaluering peker på at det generelt mangler en samlet skriftlig dokumentasjon av alle elementene i tilskuddsordningen. Målformuleringer, tildelingskriterier/beregningsregler finnes i flere styrende dokumenter, mens krav til oppfølging og kontroll kun er skriftlig nedfelt i tilsagnsbrevene til tilskuddsmottaker. Målgruppen er i sin helhet ikke definert i noen styrende dokument, utover at enkelte mottakergrupper nevnes enkelte steder. Alle disse elementene sammen med andre deler av tilskuddsordningen bør nedfelles i et felles dokument.

Vi vil anbefale en gjennomgang i Husbanken/KRD med sikte på å rydde opp i målformuleringer og definere målgrupper. Dette kan resultere i at man finner at dagens tilskuddsordning består av flere tematiske formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter. For eksempel er formålet kompetanseheving innen boligsosialt arbeid som oftest knyttet til kommunene som målgruppe og ulike kommunale utviklings- opplærings-, informasjonsaktiviteter, mens formålet kompetanseheving innen boligkvalitet ofte er knyttet til FoU-miljøer med tilhørende forsknings- og utredningsaktiviteter. I tillegg har en gjennomgang vist at tilskuddet til Norges Velforbund og studiestøtte til enkeltpersoner delvis er underlagt forskjellige krav til utforming og forvaltning. KRD og Husbanken kan på grunnlag av en slik gjennomgang vurdere om det fremdeles er hensiktsmessig med ulike bestemmelser inn i samme retningslinjer og tilskudd, eller om det er mer hensiktsmessig med ulike retningslinjer og tilskuddsposter knyttet til ulike formål med tilhørende målgrupper og aktiviteter. Samtidig bør det foretas en skriftlig vurdering og avgrensning i forhold til hvorvidt, og eventuelt i hvilke tilfelle Husbanken kan stå som tilskuddsmottaker for en tilskuddsordning de selv har ansvaret for å forvalte.

Vi har videre i evalueringen stilt spørsmål om bruken av kompetansetilskuddet til FoU-tiltak er forenelig med kravene i statens økonomireglement, og råder KRD og Husbanken til å drøfte dette nærmere med Senter for statlig økonomistyring. Deretter bør man nedfelle prinsippene for bruk av midlene på dette området i retningslinjene for tilskuddsordningen. Etter vår vurdering er det særlig to forhold som bør avklares i den sammenheng. Dette er for det første om kompetansetilskuddet i dag benyttes til tiltak som kan defineres som oppdragsforskning og om det er riktig å finansiere slike tiltak med tilskuddet. Bakgrunnen for at vi stiller dette spørsmålet er at statens økonomiregelverk definerer oppdragsforskning som en offentlig anskaffelse, som etter vår vurdering ikke kan støttes med tilskuddsmidler. For det andre stiller vi spørsmål ved Husbankens deling av FoU-tiltak til intern og ekstern bruk, og måten slike oppdrag kunngjøres på.

Når det gjelder forvaltning av kompetansetilskuddet har evalueringen vist at Husbanken har jobbet godt på flere områder. Som kunngjør har Husbanken informert om ordningen på flere arenaer, og søkermassen har økt jevnt i løpet av evalueringsperioden. Det er realistisk å tro at Husbanken har nådd ut til aktørene som er aktuelle for ordningen. Når det gjelder søknadsbehandling er det mye som tyder på at Husbanken er blitt flinkere til å etterspørre de rette tingene i søknadsprosessen, og at dialogen med søker i forkant har vært viktig for å heve kvaliteten på søknadene. Vi tror også at kvaliteten på søknadsbehandlingen har utviklet seg etter hvert som Husbanken har fått mer erfaring med hva en god søknad er samt større erfaring med å utøve skjønn i tildelingen av disse midlene. Dette blir også bekreftet av mottakerne i surveyundersøkelsen, hvor det store flertallet opplyser at de forstod hvilke kriterier og eventuelt skjønn som lå til grunn for tildeling av tilskuddet. Her er det imidlertid viktig å huske på at vi kun har informasjon fra mottakerne som har fått innvilget tilskudd. Mottakere som har fått avslag på søknad om tilskudd kan være av en annen oppfatning (uten av vi som sagt vet det).

En annen sentral rolle for Husbanken som kompetansebank og som forvalter av et utviklingsorientert tilskudd, er formidling av erfaringer og resultater. At man lykkes på dette området er grunnleggende for å nå målene for ordningen. Så langt vi har erfart deltar Husbanken på relativt mange arenaer hvor tiltak inklusiv resultater, blir formidlet. Vi har ikke hatt informasjon nok til å vurdere omfanget og kvaliteten på dette. Det som har sviktet i formidlingsarbeidet, er publisering av gjennomførte tiltak på internett. Publiseringen har stort sett vært å presentere gjennomførte tiltak som nyheter. Det betyr at erfaringer og resultater er blitt lagt ut på hjemmesiden for en begrenset periode. Kun 72 sluttrapporter er i løpet av årene 2005-2007 blitt lagt på nettet permanent (under bibliotek tjenester). Det betyr at eksterne og interne brukere i liten grad har kunnet bruke Husbankens internettside som kilde for å søke etter relevant kompetanse på fagområdet. Intensjonen i Husbankens styringsdokument for 2006 om at "*Sluttrapportene fra prosjektene skal gjøres tilgjengelig elektronisk gjennom bankens bibliotek tjenester,*" er etter vår vurdering i liten grad fulgt opp.

Innføring av ePhorte har lagt til rette for å gjøre forbedringer på dette området i og med at biblioteket automatisk får beskjed når et tiltak er avsluttet. Det kan likevel være relevant å stille spørsmål om hvordan tiltak skal presenteres på internett. Bør det for eksempel skrives en kort omtale av hvert tiltak og hva som er oppnådd? Husbanken bør også vurdere om det er behov for en felles rutinebeskrivelse eller strategi for formidlingsarbeidet i sin helhet.

Vi vil anbefale Husbanken å vurdere nærmere om det er behov for regionale analyser som grunnlag for å forvalte tilskuddet. På linje med at Husbanken stiller krav til kommunene om å ha en situasjonsbeskrivelse i kommunens boligsosiale plan, er det naturlig at Husbanken har en tilsvarende analyse som grunnlag for å forvalte tilskuddet i egen region. Etter vår vurdering vil regionkontorene få et bedre grunnlag til å prioritere mellom ulike innsatsområder og geografiske områder, om man hadde lagt til grunn en regional analyse over status og utfordringer, sammen med føringene gitt fra direktørmøtet. Strategiske føringar og valg dette eventuelt munnar ut i, kan inngå i virksomhetsplanen eller i andre styrende dokument på regionalt nivå. En regional analyse vil også kunne nyttes som grunnlag for å utvikle resultat- og effektindikatorer til bruk for å vurdere måloppnåelse.

I evalueringsarbeidet har vi vurdert flere typer vektorer for å fremskaffe et grunnlag for å vurdere fordelingen av kompetansetilskuddet mellom regionene. Uten en slik vektig gir det lite mening å sammenligne budsjettene mellom kontorer hvor størrelse og utfordringer

varierer mellom regionene. Vi valgt ikke å gå videre på denne problemstillingen både i mangel av gode og robuste vekter, og fordi vi ikke har hatt tilgang til statistikk hvor ressursbruk til konsernoppgaver er skilt ut fra øvrige kompetansetilskudd på regional nivå. Men for en tilskuddsordning som har vokst kraftig, og som har hatt en kraftig dreining i satsingsområdene, kan det være relevant å se på sammenhengen mellom rammefordeling og de boligsosiale behovene i den enkelte region.

Alt i alt har evalueringen vist at kompetansetilskuddet er en viktig tilskuddsordning. Den er viktig for å utløse utviklingsprosjekt hos kommuner og andre aktører i målgruppen. Den er også viktig for Husbanken som organisasjon i rollene som velferdsbank og kompetansebank.

Etter våre vurderinger er det imidlertid et behov for å jobbe med utformingen av ordningen. Dette bør skje i et samarbeid mellom KRD som eier av tilskuddetsordningen, og Husbanken som har fått delegert ansvar for ordningen. Det bør vurderes hvordan ordningen kan utvikles i forhold til de elementene vi har sett på i denne evalueringen. Videre vil vi anbefaler at det utarbeides enhetlige retningslinjer for ordningen hvor mål, tildelingskriterier, rapporteringskriterier, oppfølging og kontroll fremgår i ett og samme dokument. Per i dag står dette delvis i retningslinjene og delvis i tildelingsbrevet som går til mottakerne av tilskuddet. På forvaltningsdelen er det særskilt bedre bruk av internett i formidlingsarbeidet, samt at vi råder Husbanken til å vurdere om tilskuddet kan brukes såpass vidt som i dag, spesielt med omsyn til FoU-tiltak og med omsyn til den interne bruken av tilskuddet i Husbanken.