

Marte Hanche-Dalseth, Else Ragni Yttredal,
Randi Bergem og Susanne Moen Ouff

Rapport nr. 11

Boligsosialt utviklingsprogram

Delrapport 2010



MØREFORSKING



HØGSKULEN I VOLDA

Prosjekttittel	Følgerevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleder	Else Ragni Yttredal
Oppdragsgjevar	Husbanken Region Øst
Ansvarleg utgjevar	Møreforsking Volda
ISBN	978-82-7692-308-7 (elektronisk utgåve)
ISSN	1891-5981
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

© Forfattar/Møreforsking Volda

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

Rapport Møreforsking Volda / Høgskulen i Volda

Vitskaplege og andre faglege arbeid på høgare nivå enn notat. Både forfattar og institusjon er fagleg ansvarlege for publikasjonen. Arbeida kan vere rapportar frå prosjekt/oppleggsverksemd eller reint teoretiske arbeid av eit visst omfang. Rapportane må vere godt gjennomarbeidde med omsyn til innhald, struktur og språk og innehalde referansar. Rapportane skal vere godkjende av prosjektleder og/eller avdelingsleder ved MFV. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

Innhold

Forord	4
English summary	5
Sammendrag	6
Utfordringer i det videre arbeidet	8
1. Innledning	10
2. Evaluering av Boligsosialt Utviklingsprogram	10
2.1 Datainnsamling og metode i følgeevalueringen.....	14
2.2 Mobilisering og forankring av programmet	15
2.2.1 Administrativ forankring av programmet	15
2.2.2 Politisk forankring av programmet.....	16
2.2.3 Forankring hos eksterne aktører	17
2.2.4 Brukermedvirkning	18
2.2.5 Forankring i planverk.....	19
2.3 Programorganisering i kommunene	20
2.3.1 Organisering av styringsgrupper	20
2.3.2 Organisering av prosjektgrupper.....	20
2.3.3 Programlederen – organisatorisk plassering og arbeidsform	21
2.4 Husbankens arbeid med programmet	21
2.4.1 Husbankens interne organisering og eksterne forankring av programmet	22
2.4.2 Husbankens arbeid overfor kommunene.....	22
2.4.3 Kommunenes forventninger til programmet og Husbanken	23
2.4.4 Boligsosialt utviklingsprogram som ”program og metode”	24
3. Presentasjon av kommunene og Husbanken sitt programarbeid.....	25

Forord

Denne statusrapporten er den første av i alt tre knyttet til Møreforsking Volda sin følgeevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram i Husbankens Region Øst. Den neste statusrapporten vil foreligge i 2011 og sluttrapporten vil være klar i 2012. Husbanken Region Øst er også oppdragsgiver. Evalueringen inngår som én del av et forholdsvis omfattende kunnskaps- og læringsarbeid som Husbanken knytter til programmet. Boligsosialt utviklingsprogram er ment å bidra til å omdanne Husbanken til en mer proaktiv organisasjon og forventningene til hva programmet kan bidra med er derfor store.

Evalueringen kommer inn på et forholdsvis tidlig tidspunkt i programarbeidet etter ønske fra Husbanken. Oppstarten av programmet har vært mer tidkrevende enn forventet og arbeidet i kommunene har ikke kommet så langt som planlagt. Dette preger også følgeevalueringen og det er derfor lagt større vekt på refleksjon og læring enn konklusjoner i rapporten.

Rapporten er delt inn i to deler. Den første delen "Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram" ser på programmet som helhet, nærmere bestemt på fellestrekk og ulikheter i kommunene og på Husbanken sitt arbeid med programmet. Den andre delen "Presentasjon av kommunene og Husbanken sitt programarbeid" er en dokumentasjonsdel knyttet til hver enkelt kommune og Husbanken. Denne delen er i powerpoint-format, men hvor det også er lagt inn en oversiktsmatrise der noen av kjernepunktene knyttet til kommunene er lagt inn i stikkordsform. Todelingen er valgt for å tjene ulike målgrupper og bruksområder.

Til slutt vil vi påpeke at denne følgeevalueringen følger det Boligsosiale utviklingsprogrammet i Husbankens Region Øst. Dette innbefatter å følge programarbeidet i kommunene, men det er ikke en evaluering av det boligsosiale arbeidet i kommunene.

Volda, 10. desember 2010

Marte Hanche-Dalseth
Else Ragni Yttredal
Randi Bergem
Susanne Moen Ouff

English summary

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

This report is one of two preliminary reports from a process oriented evaluation of the program. Møreforsking has followed the start of the program and the work so far within the first four communes. The report focuses on organization and mobilisation in the local governments in addition to overall experiences from the program.

Experiences within the communes

- The Social housing development program is implemented in different local contexts, but some of the challenges in the communes are similar. Examples of this are providing enough housing and fragmented administrative organization in this policy area.
- All communes have chosen to organize the program in a project group and a steering group. However the program coordinator is connected to strategic units of the organization in only two of the communes, and the orientation of the program coordinator's work differs. These differences can ultimately also influence the output and outcome of the program.
- All communes include top management in their steering groups and thus there is a good chance of administrative support for the program.
- No politicians are included in the program organization and we are not convinced that the political support for the program is strong enough to implement expensive initiatives in the future, even though participation in the program has been decided by the politicians.
- Stakeholders outside the local government have hardly participated in the program so far. We believe there is unexploited potential in this relation in the implementation phase.

About the program

- The informants in the communes expect the program to have effects both on the commune's social housing policies, for people in need of help connected to housing, as well as on national policies in this field.
- Overall, the communes are satisfied with NSHB's work in the program. They emphasize that the participation of the NSHB in the program and learning from other communes are useful.
- It has been important for the NSHB to point out a methodological difference between the program and the project as working methods. This has created some confusion and uncertainty in the communes, and has partially delayed the work. There are also other sources of confusion in the start up phase.

Challenges

- Important challenges regarding the continuation of the program are: 1. How to secure support from, and cooperation with external actors 2. Stronger mobilization and support among local politicians. 3. How to solve the organizational challenges in the communes 4. Continued adjustment of the program to local contexts. 5. Learning connected to implementation.

Sammendrag

For å oppnå en mer helhetlig oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid, har Husbanken Region Øst iverksatt Boligsosialt utviklingsprogram for kommunene. Programmet vil gå over en åtteårs periode (2009-2017) med i alt 16 kommuner. Programsatsningen startet opp våren 2009.

Møreforskning Volda skal på oppdrag for Husbanken Region Øst evaluere Boligsosialt utviklingsprogram i perioden 2009-2012. Følgeevalueringen av programmet vil være prosessorientert, og har ikke som mål å være en effektmåling. Møreforskning sin oppgave vil begrense seg til å følgeevaluere de fire kommunene som er tatt opp i den første puljen i programmet og Moss kommune i pulje to. Målet med følgeevalueringen er å videreføre erfaringer fra kommunenes arbeid og erfaringer ved bruk av program som metode og virkemiddel i Husbankens boligsosiale arbeid.

Denne rapporten er en av to delrapporteringer og har fokus på; a) Hvordan kommunene har arbeidet med lokal organisering og forankring i prosessen fram mot Handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram, og b) I hvilken grad Husbankens programtilnærming i form av Boligsosialt utviklingsprogram er en formålstjenelig metode for å bedre det boligsosiale arbeidet i kommunene i programmets to første faser.

Organisering

Det boligsosiale arbeidet er gjennomført i svært forskjellige lokale kontekster, men kommunene har likevel en del felles utfordringer. Tilgang på boliger, en variert boligmasse og fragmentert kommunal organisering er eksempler.

Alle kommunene har administrativ ledelse representert i styringsgruppen. Det er imidlertid noe forskjell i hvilken grad kommunenes styringsgrupper består av representanter fra kommunens administrative toppledelse (rådmannens stab, kommunalsjefer) og/eller ledere av kommunens virksomheter og tjenesteområder (sektorledere, fagenhetsledere, tjenesteledere), og grad av representasjon fra disse styringsnivåene.

Lørenskog, Lillehammer og Bærum kommune har valgt organisasjonsmodeller der arbeidsgrupper/delprosjekter defineres inn under en fast prosjektgruppe. Den faglige sammensetningen i prosjektgruppene til disse kommunene er likevel relativt forskjellig, og gir kommunene svært ulike kompetansesammensetning og ulike faglige tyngdepunkt. Hamar kommune har etter hvert utviklet en mer fleksibel programorganisering og en organiseringsmodell hvor det gjøres et klart skille mellom kommunens programorganisering, og hvordan det arbeides boligsosialt i kommunen gjennom prosjekter. Programleder er i to av kommunene organisert inn i strategiske enheter, mens de to andre kommunene har valgt å legge programleder til en fagenhet.

Forankring

Felles for kommunene er at de i stor grad har valgt en sterk organisatorisk forankring blant kommunens *administrative toppledelse*. I tillegg til at kommunene har valgt en sterk representasjon av den administrative toppledelsen i styringsgruppen, så har tre av fire kommuner også valgt å inkludere rådmannen som øverste administrative beslutningsmyndighet i styringsgruppen.

Ingen av kommunene har politisk deltakelse i programorganiseringen. I hvilken grad *prosessen* i programmet har bidratt til politisk forankring er også noe uklart. Det tegner seg et bilde av at det er tettere samarbeid mellom politiske fagutvalg og styrings- og prosjektgruppen i noen kommuner enn i andre. Det har i mer eller mindre grad i kommunene vært politisk deltakelse på interne møter og møter med Husbanken, og ved presentasjon og dialog omkring foranalysene.

Aktører utenfor kommuneorganisasjonen har i liten grad vært involvert i arbeidet med programmet utover å være informanter i foranalysene i kommunene. Den eksterne forankringen av programarbeidet kan dermed sies å være noe svak.

Husbankens arbeid

Kommunene har relativt sammenfallende forventninger til hva Boligsosialt utviklingsprogram skal bringe med seg. Forventningene til kommunene kan knyttes til ulike nivåer som programmet tenkes å gi effekter for: 1) De vanskeligstilte på boligmarkedet, 2) Kommunens boligsosiale arbeid og 3) Statlig politikkutforming.

Kommunene uttrykker i stor grad tilfredshet med Husbankens arbeid og det å arbeide med program. Betydningen av Husbankens deltakelse, programorganiseringen i kommunen og nettverket med de andre kommunene i programmet er elementer de fleste informantene framhever.

Det går også tydelig fram av arbeidet i kommunene at foranalysene har hatt stor betydning. De har bidratt til at både politikere og administrasjon har fått en oversikt over det boligsosiale feltet i sin kommune og har gitt legitimitet til arbeidet. Arbeidet med foranalysene har imidlertid også vært en ressurskrevende del av programmet.

Svært mange uttrykker at rammemodellens program- og planfase har vært for knapp, og at det har vært utfordrende å innpasse handlingsplanen tidsmessig med kommunenes rullering av planer og pågående handlingsprogrammer. Det er likevel stor enighet om at en rammeplan som "driver" arbeidet framover er viktig for framdriften i programmet.

Det har vært viktig for Husbanken at det gjøres et klart metodisk skille mellom hvordan en arbeider med program til forskjell fra prosjekt. Dette har skapt forvirring og usikkerhet i kommunene. Det har også vært usikkerhet knyttet til flere forhold i programmet som: a) betegnelsen prosjektgruppe når denne gruppen er en del av programorganiseringen, b) betegnelsene programleder eller prosjektleder, c) valget av betegnelsen *prosjekteier* for det lokale eierskapet for *programmet* i kommunene, d) skillet mellom Boligsosialt utviklingsprogram som program, handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosial handlingsplan, og e) handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram som en plan for programmet eller en plan for det boligsosiale arbeidet?

Felles for kommunene er liten eller ingen erfaring med det å arbeide med program. Program som metode oppleves å være et utgangspunkt for langsiktig og systematisk utviklingsarbeid, men utover dette er det stor usikkerhet i kommunene omkring hva som metodisk skiller et program fra et prosjekt. Denne usikkerheten og begrepsforvirringen har gitt til dels store negative konsekvenser for kommunene.

Utfordringer i det videre arbeidet

Nedenfor har vi formulert de viktigste utfordringene vi ser i forlengelsen av kommunenes og Husbankens arbeid med programmet til nå. Våre foreløpige tanker rundt utfordringene er at de peker mot at aktiviteten i det Boligsosiale utviklingsprogrammet i større grad bør foregå ute i kommunene og mobilisere bredere. Problemstillingene er ment å bidra til refleksjon i det videre arbeidet.

Utfordring 1: Hvordan sikre mobilisering og forankring hos eksterne aktører?

Eksterne aktører kan bidra med kunnskap om problemområdet og med konkrete tiltak i gjennomføringsfasen. Forskning viser at kapasitet til å løse nye oppgaver knyttet til kommunal sektor er et spørsmål om ressurser innad i kommunen, men også et spørsmål om å kunne mobilisere ressurser utenfor kommuneorganisasjonen.¹ Når det gjelder boligsosiale spørsmål vil det være nødvendig for kommunene å samarbeide både med frivillig sektor i form av f.eks. brukerorganisasjoner og med private entreprenører og boligeiere for å få gode resultater. Alle disse gruppene er så langt i liten grad inkludert i arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram. Spørsmålene blir da: Er det ønskelig å involvere eksterne aktører (frivillig sektor, statlige aktører, privat sektor m.fl.) i større grad? Hvordan skal i tilfelle disse involveres på en god måte framover?

Utfordring 2: Mobilisering av og forankring hos politikere i kommunene

Når det skal gjøres konkrete vedtak om økonomiske midler knyttet til budsjetter og økonomiplaner, vil boligsosiale tiltak konkurrere med mange andre gode formål. Til nå har politikerne spilt en liten rolle i kommunene utover å gi mandat for deltakelse i programmet. Vi vet at kommunene jobber for nettopp å få til politisk forankring, men det synes enda usikkert om politikere i kommunen har blitt forpliktet i det boligsosiale arbeidet i høy nok grad til at boligsosialt arbeid blir sett på som et særskilt viktig velferdsområde. Spørsmålet framover vil da være om det er nødvendig å koble politikerne mer direkte til prosjektet eller på andre måter til det boligsosiale arbeidet for å sikre oppslutning i avgjørende situasjoner.

Utfordring 3: Hvordan løse de interne organisatoriske utfordringene?

Alle kommunene ser fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet som en utfordring. Målrettet arbeid med dette feltet over tid både i kommunene og i programmet vil trolig være avgjørende for at det Boligsosiale utviklingsprogrammet får varige virkninger. Kommunene har også planer om å gjøre noe med dette framover. Organisatoriske endringer vil kreve støtte og oppslutning både administrativt og politisk. Et spørsmål blir da hvordan man gjennom programmet kan bidra til å finne gode løsninger i kommunene.

Utfordring 4: Å jobbe videre i en lokal kontekst

Boligsosialt utviklingsprogram opererer i en kommunal kontekst og må sees i sammenheng med den lokale virkeligheten. Gjennom første del av utviklingsprogrammet ser en svært tydelige forskjeller mellom kommunenes boligsosiale arbeid. Trolig vil dette bli enda mer synlig når flere kommuner

¹ Litteratur knyttet til både institusjonell kapital, sosial kapital, innovasjonssystemer og governance sier mye om betydningen av samarbeid mellom private og offentlige aktører, frivillig sektor og andre for å løse samfunnsoppgaver.

kommer inn i arbeidet. Til nå ser det ut som en i stor grad har klart å jobbe ut fra en lokal kontekst, men det ser også ut til at møtet mellom gammelt og nytt har ført til forvirring. Vi stiller derfor spørsmålstegn ved om det er formålstjenlig i så stor grad å betone at Boligsosialt arbeid gjennom programmet skal være noe nytt, og om man ikke heller burde fokusere på å videreutvikle de delene av arbeidet som allerede fungerer i kommunene. Dette gjelder blant annet helt konkret vektleggingen av program til forskjell fra prosjekt og handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram til forskjell fra boligsosial handlingsplan. I gjennomføringsfasen vil det oppstå nye utfordringer knyttet til lokal tilpasning og også tilpasning av programlæring til kommuner med ulike utfordringer. Hvordan kan Husbanken på en best mulig måte kombinere det som allerede blir gjort i det boligsosiale arbeidet i kommunene, med den nye kunnskapen og de nye erfaringene programmet utvikler? Hvordan kan læring tilpasses behovene i kommunene?

Utfordring 5: Læring knyttet til gjennomføring

Det er knyttet store forventninger til det Boligsosiale utviklingsprogrammet i Husbanken Region Øst. På mange måter skal programmet løfte fram nye, mer proaktive arbeidsmåter i hele Husbanken. Samtidig forsøker man gjennom programmet å finne nye løsninger for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Dette preger programmet på en positiv måte ved at man jobber svært grundig og har hatt stor fokus på kunnskapsdeling mellom kommunene og mellom Husbanken og kommunene. Så langt har det imidlertid vært mye fokus på læring, roller og organisering på systemnivå og mindre fokus på det praktiske boligsosiale arbeidet i kommunene. Nå går programmet inn i gjennomføringsfasen for de første fire kommunene, samtidig som man får inn mange nye kommuner. I det videre arbeidet blir det en utfordring å finne fram til måter å overføre kunnskaper på et mer operativt nivå, slik at programmet mer direkte kan påvirke hverdagen til vanskeligstilte på boligmarkedet både på kort og lang sikt.

1. Innledning

For å oppnå en mer helhetlig oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid, har Husbanken Region Øst iverksatt et Boligsosialt utviklingsprogram for kommunene. Husbanken er i dag en sentral velferdspolitisk aktør, med boligsosialt arbeid som det viktigste satsingsområdet. Det betyr at arbeid med å skaffe boliger for bostedsløse og andre vanskeligstilte skal ha høy prioritet.² Husbanken har ansvar for å iverksette den statlige boligpolitikken ved å tilby kompetanse og økonomiske virkemidler til kommunene i deres arbeid med å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene står for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken og er i dag Husbankens hovedsamarbeidspartnere.

Undersøkelser viser at kommunene hittil ikke har vært godt nok rustet til å håndtere de boligsosiale utfordringene,³ og for Husbanken er det et mål at kommunene skal bli bedre i utførelsen av det boligsosiale arbeidet. Husbankens visjon er at programmet skal "gjøre kommunene dyktige til å gjennomføre en målrettet, effektiv og lokalt forankret boligsosial politikk".⁴ Boligsosialt utviklingsprogram er et tilbud rettet mot kommuner med store boligsosiale utfordringer.⁵ Programarbeidet skal være en systematisk og strukturert arbeidsmetode som gjør at kommunene og Husbanken blir dyktigere til å løse boligsosiale utfordringer. Det legges vekt på å utvikle metodikk med ulike verktøy knyttet til søknadsprosessen, søknadsvurdering, planlegging, prosjektutvikling, læringsprosesser og rapportering. Denne strukturen skal skape forutsigbarhet og kompetanseutvikling for kommunene, men også for andre medspillere.⁶

Programmet vil gå over en åtteårs periode (2009-2017). Programsatsningen startet opp våren 2009 og 16 kommuner ble invitert til å søke om deltakelse i et langsiktig samarbeid og partnerskap med Husbanken Region Øst. Programmet organiseres med opptak av kommunevise puljer, med et opptak på omlag 5 kommuner årlig. Programperioden vil ha en varighet på 3-5 år for den enkelte kommune. Våren 2009 søkte i alt 11 kommuner, og i oktober ble det gjort vedtak om at fire kommuner innlemmes i programmet. Disse fire kommunene ble Hamar, Lillehammer, Lørenskog og Bærum. Programmets neste pulje med kommuner søkte opptak i slutten av mars 2010, og består av de seks kommunene Moss, Asker, Gjøvik, Kongsvinger, Halden og Oslo.⁷

2. Evaluering av Boligsosialt Utviklingsprogram

Møreforskning Volda skal på oppdrag for Husbanken Region Øst følgeevaluere Boligsosialt utviklingsprogram i perioden 2009-2012. En følgeevaluering gir grunnlag for å vurdere hvordan situasjonen i kommunene er tidlig i prosessen, og i hvilken grad og på hvilke måter man kan se utvikling og endring i løpet av programperioden. Følgeevalueringen vil være prosessorientert, og har ikke som mål å være en effektmåling. Møreforskning sin oppgave vil begrense seg til å følgeevaluere

² Kommunal- og regionaldepartementet tildelingsbrev til Husbanken 2008

³ Riksrevisjonens Dokument nr. 3:8 (2007-2008)

⁴ Programplan for Boligsosialt utviklingsprogram

⁵ Kommuner som er geografisk plassert innenfor Husbanken Region Øst sitt ansvars- og virkeområde

⁶ Basert på Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010

⁷ Utfyllende informasjon om Boligsosialt utviklingsprogram og deltakende kommuner på Husbankens nettside: <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Boligsosialt%20utviklingsprogram/Deltakerkommuner%20BoSo.aspx>

kommunene som er tatt opp i den første puljen i programmet, kommunene Hamar, Lillehammer, Lørenskog og Bærum. I tillegg har det vært ønskelig fra Husbanken at en av kommunene fra pulje to i programmet skal følgeevalueres. Dette ble Moss kommune. Målet med følgeevalueringen er å videreføre erfaringer i kommunenes arbeid, og ved bruk av program som metode/virkemiddel i Husbankens boligsosiale arbeid.

Husbanken legger stor vekt på kunnskapsutvikling i programmet. Det er et mål at satsningen skal bidra til *praktisk boligsosialt arbeid i kommunene, programlæring, prosjektlæring og politikkrelevant kunnskap*⁸. Følgeevalueringen vil være knyttet til de samme kunnskapsområdene:

A. Praktisk boligsosialt arbeid i kommunene:

Kunnskap om hvordan kommunene rent praktisk organiserer og tilrettelegger sin boligsosiale satsning. Hva de gjør, og hvordan de gjør det.

B. Programlæring:

Programlæring handler om læring på programnivå. Dette er kunnskap om bruk av programmetoden, som programorganisering og-styring, programmets verktøy, prosesser og prosedyrer.

C. Prosjektlæring:

Kommunenes programarbeid vil omfatte delprosjekter. Kunnskap om kritiske faktorer på prosjektnivå vil knyttes til prosjektutvikling, -planlegging, -organisering og -ledelse.

D. Politikkrelevant kunnskap:

Kunnskap som kan gi innspill til politikkutforming når det gjelder boligsosiale virkemidler, både lokalt i kommunene og nasjonalt.

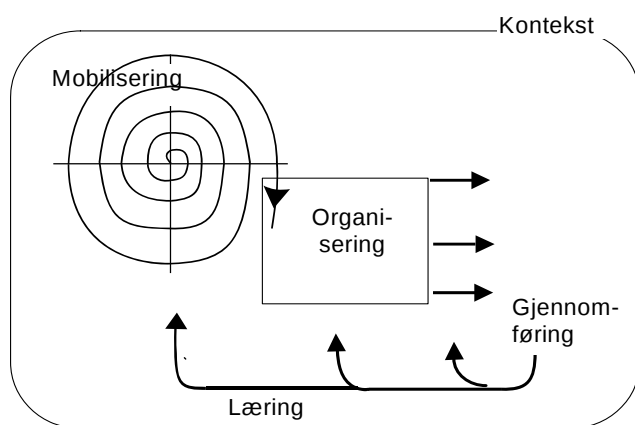


Figur 1: Kunnskapsutvikling i Boligsosialt utviklingsprogram (Kilde: Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010)

⁸ Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010.

De fire kunnskapsområdene i programmet vil være rettet mot flere aktørnivåer. Både individnivået, organisasjonsnivået, institusjonsnivået og Husbanken som programeier og programoperatør vil omfattes innenfor kunnskapsområdene. De fire kunnskapsområdene vil også bestå av ulike former for kunnskap – både dokumentert, teoretisk, forskningsbasert kunnskap (såkalt eksplisitt kunnskap) og udokumentert, personlig og erfaringsbasert kunnskap (såkalt taus kunnskap). God læring og kunnskapsproduksjon avhenger av bevissthet om begge kunnskapsformene.⁹

I evalueringen av de fire kunnskapsområdene for programmet vil Møreforskning basere seg på en teoretisk analysemodell for evaluering av slike prosesser. Modellen vist i figur 2 fokuserer på fem hovedvariabler som sentrale i å danne strukturer som gir varig og økt innsats på det boligsosiale feltet i kommunene. Etter vår oppfatning, dekker modellen på en god måte de sidene ved programorganiseringa som Husbanken er opptatt av. Dette perspektivet vil være utgangspunkt både for evalueringen av hvordan programmet fungerer og for arbeidet som blir gjort med tilbakeføring av erfaringer underveis. Under går vi gjennom på hvilken måte vi ser disse i sammenheng med følgeevalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram.



Figur 2: Analysemodell av utviklings- og planleggingsprosesser. Prosessen vil foregå på flere nivåer (Amdam 1997)¹⁰

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

Mobiliseringsvariabelen handler om hvordan relevante aktører blir involvert i arbeidet. Forskning viser en klar sammenheng mellom deltakelse i, og resultat av, denne typen prosesser (Amdam 2005).¹¹ Et veldig sentralt spørsmål er i hvilken grad prosessen er forankret i organisasjonene som

⁹ Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010

¹⁰ Amdam, J.(1997): *Den forankra planen*. Drøfting av kriterium for næringsplanlegging. Forskningsrapport nr.25. Møreforskning Volda

¹¹ Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget

deltar i arbeidet. En viktig forutsetning for effektiv mobilisering av nettverk er at de gjenspeiler en vesentlig grad av lik forståelse og tillit (Kramer og Tyler 1996, Huemer 1998, Granovetter 1994, Putnam 1993 og Uzzi 2001).¹² I arbeidet med handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram vil det være avgjørende å identifisere og involvere aktører som er viktige både for å kartlegge kommunens behov, for å arbeide fram gode tiltak og for å gjennomføre disse. Å ta utgangspunkt i lokale utfordringer og muligheter er avgjørende for resultatet av planarbeidet, og krever bevissthet rundt medvirkningsstrategier fra kommunene. Aktuelle aktører kan være

- kommunale etater med ansvar for ulike deler av det boligsosiale arbeidet
- brukere av boligsosiale tjenester
- politikere
- statlige etater
- privat og frivillig sektor

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

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

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

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

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

Læringsvariabelen peker på at et viktig mål med evaluering av prosessen er å bedre organisatorisk praksis. Erfaringene fra utviklingsarbeid skal være til nytte både for eget nettverk, men også for andre.

¹² Kramer, R.M og Tyler T, R. (1996): *Trust in organizations*. Frontiers og Theory and Research Thousands Oaks: Sage Pbs

Huemer, L. (1998): *Trust in Business Relations: Economic Logic or Social Interaction?* Umeå: Borèa Bokforlag

Granovetter, M. (1973): *The Strength og Weak Ties*, I "American Journal of Sociology nr. 78 s. 1360-1389"

Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*

Uzzi, B. (2001): *Social Structure and Competitions in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness*, I

Granovetter, Mark og Richard Swedberg (2001): *The Sociology og Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press

Som de tre læringspilene i modellen viser, skjer organisatorisk læring på flere nivå – også kalt læringskretser (Argyris og Schön 1978; Amdam 2005).¹³ Læringsvariabelen sier noe om i hvilken grad den læring som skjer i ulike faser av programmet, blir tilbakeført innen hver enkelt organisasjon, og overført til de andre kommunene i programmet.

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

Denne rapporten er en av to delrapporteringer i følgeevalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram, i tillegg til den endelige sluttrapporteringen i 2012. Denne delrapporteringen vil være en evaluering av; a) Hvordan kommunene har arbeidet med lokal forankring i prosessen fram mot handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram, og b) I hvilken grad Husbankens programtilnærming er en formålstjenelig metode for å bedre det boligsosiale arbeidet i kommunene i programmets to første faser:

- **Forberedende fase (inntil 3 mnd):** Kommunene/bydelsgruppene blir invitert til å delta i programmet. Kommunene foretar en behovsvurdering, velger satsingsområder og søker om å bli tatt opp i programmet.
- **Program og planfase (inntil 6 mnd):** Kommunen og Husbanken inngår en samarbeidsavtale. Kommunen oppnevner prosjektleder og utvikler et handlingsprogram på grunnlag av bred deltakelse i kommuneorganisasjonen. Planen legges frem for kommunestyret for godkjenning.
- **Gjennomføringsfase (inntil 3 år):** Iverksettelse av tiltak og årlig rullering av handlingsplanen
- **Utfasing og videreføring (1 til 2 år):** Plan for videreføring av arbeidet under ordinær drift.

2.1 Datainnsamling og metode i følgeevalueringen

Datainnsamlingen i følgeevalueringen er gjennomført ved følgende metoder: 1. Dybdeintervjuer, 2. Dokumentstudier og 3. Deltakelse på møter og oppfølging av programmet. 22 dybdeintervjuer er gjennomført i perioden august til oktober 2010. Disse har vært det viktigste grunnlaget for evalueringen. Informantene har først og fremst vært knyttet til styringsgrupper og prosjektgrupper i kommunene, men det er også gjort noen få intervjuer med eksterne aktører. Tre intervjuer ble gjennomført med informanter i Husbanken Region Øst. Etter planen skulle det gjennomføres flere intervjuer, blant annet med eksterne aktører i kommunene, men siden arbeidet med Boligsosialt Utviklingsprogram fremdeles er i startfasen, viste det seg vanskelig å få kontakt med personer som kjente programmet godt nok til å si noe om innholdet. Dette sier noe om at arbeidet i kommunene så

¹³ Argyris, C. og Schön, D. (1978): *Organizational Learning*. Reading Mass: Addison-Wesley
Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget

langt ikke har vært bredt anlagt. Samtidig gjør det at bredden i vår informasjon er noe mindre enn det vi hadde ønsket.

Av dokumenter har vi først og fremst benyttet kommunenes søknader, foranalyser og foreløpige handlingsplaner. I tillegg er Husbankens programplan og kunnskapsplan sentral. Vi har også til en viss grad fulgt programsamlinger knyttet til prosjektet og ellers hatt tilgang til all informasjon knyttet til programmet.

Datainnsamlingen er preget av at programmet fremdeles er ferskt. Arbeidsmetodene i Boligsosialt utviklingsprogram er nye både for Husbanken og kommunene, samtidig som det boligsosiale feltet er komplekst. Dette gjør prøve- og feile- potensialet stort og kommunene har dermed ikke kommet så langt i prosessen som planlagt. Blant annet er handlingsplanene for programmet ikke klare enda. At vi går inn med intervjuer på et såpass tidlig tidspunkt gjør det vanskelig å få informasjon på alle ønskelige områder og det gjør det også vanskelig å konkludere på ulike felt. Husbanken har likevel ønsket en statusrapport på dette tidspunktet. Vi oppfatter da også vår rolle som å skulle gi innspill til ettertanke i prosessen snarere enn å skulle konkludere om hva som er riktig og galt – spesielt på et så tidlig stadium i arbeidet.

Læring er en viktig del av det Boligsosiale utviklingsprogrammet. Vi kommer innom elementer av læring i denne rapporten. Det viste seg imidlertid at det er for tidlig med en mer grunnleggende evaluering av læringssystemene som er bygd opp rundt det Boligsosiale utviklingsprogrammet. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i neste delrapportering.

2.2 Mobilisering og forankring av programmet

Mobilisering og forankring handler om at sentrale aktører i et utviklingsarbeid eller i en planprosess blir involvert i arbeidet, og at aktørene har kunnskap, interesse og forpliktelse knyttet til gjennomføringen. *Deltakelse og eierskap* er sentrale elementer knyttet til forankring. Forankring handler også om aksept fra de som deltar, at de er engasjerte og opplever eierskap. Eierskap betyr her at aktørene støtter kommunens utviklingsprogram og støtter opp under handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram. Forankring er nært knyttet til iverksetting, og god forankring er slik av betydning for prosesser, gjennomføring og resultater. Prosessen med programmet og handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram bør derfor forankres hos en rekke aktører – internt og eksternt. Hvem som er relevante aktører vil imidlertid avhenge av hvordan den enkelte kommune har valgt å arbeide med programmet.

2.2.1 Administrativ forankring av programmet

Den administrative forankringen av Boligsosialt utviklingsprogram i kommuneorganisasjonen har så langt i prosessen i stor grad vært knyttet til arbeid i styringsgruppen og prosjektgruppen. Felles for kommunene er at de i stor grad har valgt en sterk organisatorisk forankring blant kommunens *administrative toppledelse*. I tillegg til at kommunene har valgt en sterk representasjon av den administrative toppledelsen i styringsgruppen, så har tre av fire kommuner også valgt å inkludere rådmannen som øverste administrative beslutningsmyndighet i styringsgruppen. Bærum har ikke rådmannen representert i styringsgruppen, men har definert formelt eierskap av kommunens boligsosiale utviklingsprogram til rådmannen og sikret administrativ toppforankring. Teoretisk sett vil det å plassere kommunens eierskap av programmet til rådmannen, og med dette ikke inkludere rådmannen i styringsgruppen, kunne kreve et sterkere fokus på aktiv inkludering og forankring av rådmannen gjennom programarbeidet. Med samtlige kommunalsjefer representert i styringsgruppen

er det imidlertid ikke sikkert dette vil være en praktisk utfordring. Med unntak av Bærum som har valgt en svært sterkt toppforankret organisering av styringsgruppen, så har kommunene også fagområde-, virksomhets- og tjenesteledere representert i styringsgruppen. Faglige rådgivere er i liten grad representert i styringsgruppene.

Kommunenes prosjektgrupper¹⁴ har det fellestrekk at de har en sammensetning av både ledere og faglige rådgivere. Prosjektgruppene er til forskjell fra styringsgruppene i større grad dominert av fagansatte enn ledere. Kommunenes prosjektgrupper har imidlertid ulike faglige tyngdepunkt, hvor enkelte fagområder i noen av kommunene har svak representasjon. Om målet er et godt forankret utviklingsprogram vil det derfor være behov for økt fokus på forankring i kommuneorganisasjonen i det videre arbeidet – både i de enkelte sektorer og fag- og tjenesteområder.

... Boligsosialt utviklingsprogram lanserer en haug av nye tanker som ikke er forankret i eksisterende planer, men Boligsosialt utviklingsprogram inspirerer til nye ting å ta med i rulling av eksisterende planer. Vi må passe på at ikke Boligsosialt utviklingsprogram blir et luftslott med ideer, uten forankring av planer. Boligsosialt utviklingsprogram kan forstyrre eksisterende planer, det kan være viktig å holde tunga beint i munnen (Prosjektgruppemedlem)

Samtlige kommuner gir uttrykk for å ha en plan med å forankre arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram bredt i kommuneorganisasjonen. Det er imidlertid ulikt hvor langt kommunene har kommet i dette arbeidet, og i hvilken grad det er sterk bevissthet omkring betydningen av en *formell* forankring av programmet i kommuneorganisasjonen. Flere av kommunene har imidlertid en uttalt strategi om fokus på forankring i kommuneorganisasjonen i den videre prosessen. I det videre arbeidet med programmet i rammemodellens *gjennomføringsfase* ser det ut til å være en mer eller mindre felles strategi om at kommunenes ulike fag- og tjenesteområder vil bli organisert inn i det konkrete boligsosiale arbeidet gjennom de delprosjekter som iverksettes. Det videre arbeidet med programmet bør imidlertid i større grad formaliseres i kommuneorganisasjonens strukturer, ikke bare hos enkeltpersoner.

2.2.2 Politisk forankring av programmet

Tverrpolitisk enighet om Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene vil være en stor fordel dersom arbeidet skal være langsiktig og overleve politiske skifter i kommunene. Politiske organ som skal følge opp gjennom vedtak, med økonomiske bevilgninger og tilrettelegging, må ideelt sett ha ambisjoner knyttet til programmet og handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram.

Det vil være av betydning å knytte den politiske forankringen til: a) Politisk deltakelse i programorganiseringen, b) den formelle politiske forankringen som en har gjennom konkrete avtaler og skriftlige dokumenter – som politisk mandat, og c) prosessforankring

¹⁴ Bærum, Lillehammer og Lørenskog kommune har valgt en programorganisering hvor funksjonene styringsgruppe, prosjektgruppe og delprosjekter/arbeidsgrupper inngår. Hamar kommune har valgt en programorganisering hvor *prosjektgruppen* er erstattet av en læringsarena ved *arbeidsmøter*/"workshops", og hvor skillet til de andre kommunenes prosjektgruppe i hovedsak knytter seg til at Hamars *arbeidsmøter*/"workshops" ikke har fast faglig representasjon – men varierende tverrfaglig og tverrsektoriell representasjon knyttet til aktuell problemstilling. Det som betegnes som *delprosjekter/arbeidsgrupper* i Bærum, Lillehammer og Lørenskog kommune, betegner Hamar som *prosjektgrupper*. På tvers av kommunenes valg av programorganisering og bruk av betegnelser er det ulike mandat, funksjoner og roller som vil beskrives nærmere i rapporten.

Kommunenes informanter uttrykker ulik forståelse knyttet til om den politiske forankringen er tilstrekkelig. Uklarhetene knytter seg både til det formelle politiske mandatet for arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram, og den konkrete politiske involveringen og rapporteringen i prosessen. Noen av handlingsplanene for Boligsosialt utviklingsprogram er oppklarende for kommunenes politiske forankring, mens andre i mindre grad er tydeliggjørende.

Ingen av kommunene har politisk representasjon i programorganiseringen. Teoretisk sett vil politisk representasjon i styringsgruppen ha betydning for den politiske forankringen, og være av betydning for iverksetting og gjennomføring av målsetninger og tiltak i arbeidet. Lillehammer og Hamar kommune vurderes å ha bedre politisk forankring enn Bærum og Lørenskog kommune ved at det er definert et formelt politisk eierskap til kommunens boligsosiale utviklingsprogram. Bærum og Lillehammer kommune har imidlertid valgt å gi et av kommunens politiske fagutvalg ansvar for å følge opp kommunens boligsosiale utviklingsprogram. Dette vil bidra til politisk forankring, men i mindre grad enn ved direkte politisk representasjon i kommunenes styringsgrupper.

Det konkrete politiske mandatet for arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram framstår i noen kommuner mer tydelig enn i andre. Gjennom søknad om deltakelse i utviklingsprogrammet var politisk forankring en forutsetning. Alle kommunene har slik et politisk vedtak på søknaden til opptak i Boligsosialt utviklingsprogram gjennom formannskapet eller kommunestyret. Hvordan og i hvilken grad kommunene har sikret formell politisk forankring er noe forskjellig. Bærum og Lørenskog har valgt å definere administrativt eierskap av Boligsosialt utviklingsprogram ved rådmannen, og har slik ikke en politisk forankring av den administrative programorganiseringen. Lillehammer og Hamar har valgt å forankre kommunens boligsosiale utviklingsprogram ved politisk eierskap.

I hvilken grad programmet har fått en trygg politisk forankring gjennom *prosessen* knyttet til programmet er noe uklart. Det tegner seg et bilde av at noen av kommunenes politiske fagutvalg samarbeider tettere med styrings- og prosjektgruppen enn i andre kommuner. Det har i mer eller mindre grad i kommunene vært politisk deltakelse på interne møter og møter med Husbanken, og ved presentasjon og dialog omkring foranalysene. Forankringen i de *formelle* politiske organene, og den mer *uformelle* politiske deltakelsen underveis i programmet blir interessant å følge opp i den videre følgeevalueringen av kommunenes arbeid med programmet.

2.2.3 Forankring hos eksterne aktører

Med eksterne aktører mener vi de aktørene som befinner seg utenfor kommuneorganisasjonen, og som vil ha en interesse i, og arbeider med boligsosialt arbeid. Dette vil være andre offentlige aktører, frivillige organisasjoner og private næringslivsinteresser. Felles for kommunene er at ingen har eksterne aktører representert i arbeidet eller programorganiseringen utover at tre av kommunene har inkludert NAV i prosjektgruppen. Flere av kommunene har imidlertid planer for å bruke etablerte samarbeidsavtaler og nettverk inn i arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram, og arbeidet med programmet er kjent for flere av disse samarbeidsaktørene. Flere av kommunene har også konkrete strategier for samarbeid med eksterne aktører som synliggjøres gjennom handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram. Lørenskog har etablert samarbeid med NAV, og NAV er representert i prosjektgruppen. Gjennom handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram synliggjør Hamar kommune at de vil inkludere eksterne aktører gjennom bruk av referansegrupper i de enkelte delprosjektene. Det kan også nevnes at det i mer eller mindre grad er drevet noe informasjonsarbeid overfor eksterne aktører i kommunene. Samlet sett har det likevel vært en svak ekstern forankring så

langt i prosessen. Det å få mobilisert aktuelle eksterne aktører tidlig inn i utviklingsprosesser er av betydning for det eierskapet som aktørene utvikler til prosessen. Dette vil også ha betydning for gjennomføring og iverksetting av programmet.

2.2.4 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning kan tilegnes stor betydning for resultatet av utviklingsprosesser.

Brukermedvirkning på systemnivå knytter seg til kunnskaps- og kompetanseoverføring mellom bruker og tjenestetilbyder med mål om kvalitativt bedre tjenester. Brukermedvirkning på systemnivå kan grovt deles inn i to hovedkategorier; a) innspill- og høringsmulighet *i forkant og underveis* i plan- og utviklingsprosesser og b) aktiv og deltakende brukermedvirkning *i og underveis* i utviklingsprosessen og i tiltaksutformingen.

Gjennom intervjuene gjennomført i kommunene, samt i kommunenes handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram, ser vi en ulik forståelse av brukermedvirkning og betydningen av denne. Felles for kommunene er at de så langt i arbeidet ikke har hatt noen form for *reell deltakende brukermedvirkning* i programmet. Noen av kommunenes brukerorganisasjoner har vært inkludert i gjennomføringen av foranalysene i kommunene, og det er av verdi for kommunene at brukerne av kommunens boligsosiale tjenester fikk uttale seg i dette arbeidet. Vi tror imidlertid det er grunn til å påpeke noen skillelinjer her. Det å ha innspills- og høringsmulighet i en planprosess eller aktiv deltakende brukermedvirkning i en utviklingsprosess og tiltaksutforming er noe kvalitativt forskjellig fra det at enkelte brukerorganisasjoner blir utpekt som aktuelle intervjuobjekter i en bred kartlegging av det boligsosiale arbeidet.

Brukermedvirkning som innspills- og høringsmulighet i forbindelse med kommunenes planprosess har ikke vært gjennomført i forbindelse med utarbeiding av handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram. Hamar kommune står imidlertid i en særegen posisjon ved at kommunen var i gang med en planprosess knyttet til en ny Boligplan (2010-2013) forut for deltakelsen i Boligsosialt utviklingsprogram, og har sikret brukermedvirkning som en del av denne planprosessen i tråd med Plan- og bygningsloven. Boligplanen er Hamar kommunes formelle boligpolitiske og boligsosiale handlingsplan, og Hamar har forankret programmet og handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram i denne Boligplanen ved å definere handlingsplanen som en implementeringsplan til Boligplanen.

Med unntak av Hamar kommune har ingen av kommunene på intervjutidspunkt noen klare og konkrete strategier for hvordan kommunen tenker *reell og aktivt deltakende* brukermedvirkning gjennomført. I Hamar kommune vil den aktive og reelle brukermedvirkningen i følge handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram skje i delprosjektene, men at det fra 2011 også er en målsetning om at det skal utvikles metoder og arenaer for brukermedvirkning på programnivå. Bærum kommune gir til syne at de har diskutert ulike muligheter for hvordan kommunen kan arbeide med brukermedvirkning i programmet, og at det kan være aktuelt å prøve ut flere medvirkningsmetoder på ulike nivå og med ulike formaliseringsgrader. Samlet sett har kommunene så langt i prosessen få konkrete strategier og planer for gjennomføring av brukermedvirkning. Kommunene er nå ifølge programmets *rammemodell* inne i *gjennomføringsfasen*. Felles for kommunene er at eksterne aktører, inkludert brukerorganisasjoner, ikke har vært aktivt inkludert i programmets *program- og planfase*, med unntak av den særegne prosessen som har funnet sted i Hamar kommune.

Kommunene har dermed i liten grad sikret en forankring av programmet og handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram hos brukere og eksterne aktører.

2.2.5 Forankring i planverk

Kommunenes arbeid med programmet skal være forankret i kommunens planverk gjennom handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram. En handlingsplan er en frittstående plan. En handlingsplan er ikke direkte knyttet til kommuneplanen slik en kommunedelplan vil være, men til et område i kommuneplanen eller en kommunedelplan. For å oppnå god forankring av handlingsplanen vil det være viktig at denne forankres hos en rekke aktører – internt og eksternt. Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram skal være sektorovergripende, og det er viktig at dette gjenspeiles i kommunenes valg av planforankring. Det vil være av betydning at mål og tiltak i handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram forankres i kommunens øvrige overordnede planverk for å legge til rette for økonomisk forpliktelse knyttet til gjennomføring av tiltak. Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram bør derfor teoretisk vurdert forankres i kommuneplanen, og i sentralt planverk som arealplan, reguleringsplan og økonomiplan.¹⁵

Vi tolker de første utkastene til handlingsplanene for Boligsosialt utviklingsprogram slik at det har vært rom i programmet for lokale tilpasninger. Hamar og Bærum kommune skiller seg ikke bare fra de to andre kommunene i forhold til framdrift, men også i valg av planforankring. Felles for Hamar og Bærum kommune er at de i stor grad ser ut til å ha definert handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram som en type implementerings- eller iverksettelsesplan forankret i øvrig boligpolitisk planverk. For Hamar kommune er handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram forankret i kommunens Boligplan, og i Bærum kommune er handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram forankret i kommunens Boligmelding 1 og 2. Handlingsplanene for Boligsosialt utviklingsprogram er gjennom forankring i kommunenes boligpolitiske planer forankret i øvrig planverk og kommunale handlingsprogrammer. Det er imidlertid noe uklart om den totale forankringen i Hamar og Bærum kommune er tilstrekkelig eller optimal. Planforankringen vil derfor være relevant å følge opp også ved neste følgeevaluering i 2011.

Lillehammer og Lørenskog er kommunene som i størst grad har hatt utfordringer i planprosessen, og i arbeidet med planforankringen av programmet. I Lørenskog er arbeidet med planforankring på et tidlig stadium enda, og begrenser seg til noen målsetninger for hvordan programmet skal forankres i planverket. I Lørenskog kommune er det å lage en boligsosial handlingsplan ett av satsingsområdene innenfor det boligsosiale utviklingsprogrammet. Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram skal forankres i kommuneplanen ved rullering i 2013 og økonomiplan fra 2012. Boligsosialt utviklingsprogram skal inn i årsbudsjettet for 2011, og det arbeides med en ny planstrategi som skal se på nye muligheter i planverket.¹⁶ Lillehammer har definert handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram for 2011 som et arbeidsdokument for programarbeidet det kommende året. Prosjektgruppen har fått mandat fra styringsgruppen til å utarbeide et forslag til en overordnet boligsosial strategi for det videre arbeidet med programmet, og dette vil bli politisk behandlet våren 2011. Handlingsplanen antas å få status som en temaplan forankret i kommunedelplanen for omsorgstjenester (2009-2021). Aktuelle tiltak knyttet til programmet skal også inn i strategi- og økonomiplan og kommuneplanen ved revidering av disse. Det er også verd å merke at i Lillehammer

¹⁵ Bergem, R., Hanche-Dalseth, M. og Ouff S.M (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) – forankring av arbeidet med handlingsplanen*. Møreforskning Volda

¹⁶ Kilde: Lørenskogs foreløpige handlingsplan for programmet.

kommune er det ulike oppfatninger knyttet til om forankringen av handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram er god nok.

Det har vært mye usikkerhet og frustrasjon i kommunene knyttet til prosessen og arbeidet med handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram. Dette har i stor grad vært knyttet til usikkerhet omkring hva handlingsplanen skal være. Uavhengig av dette, kommer det også til syne klare forskjeller mellom kommunene knyttet til tradisjon for planforankring og kunnskap om kommunalt plansystem. Som følgeevaluatorene ser vi at det kan være behov for tettere veiledning i program og planfasen knyttet til planfaglig kompetanse.

2.3 Programorganisering i kommunene

Det har i programmets program- og planfase vært et sterkt fokus på å bygge et organisatorisk fundament for det videre arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram. Programorganiseringen, involverte aktører og valg av arbeidsmetoder har en del fellestrekk hos kommunene – men også noen viktige skillelinjer. Gjennom søknad om deltakelse i programmet var kommunenes plan for programorganisering sentralt for å få opptak. Organiseringsvariabelen er i kommunenes arbeid med Boligsosialt utviklingsprogram av stor betydning for gode resultater i det boligsosiale arbeidet, og vil ha betydning for resultatene av det å arbeide med program som metode. Detaljene knyttet til hver enkelt kommune er punktvis beskrevet i siste del av denne rapporten, men i det følgende skal vi se nærmere på noen fellestrekk.

2.3.1 Organisering av styringsgrupper

Alle kommunene har administrativ ledelse representert i styringsgruppen. Det er imidlertid noe forskjell i hvilken grad kommunenes styringsgrupper består av representanter fra kommunens administrative toppledelse (rådmannens stab, kommunalsjefer) og/eller ledere av kommunens virksomheter og tjenesteområder (sektorledere, fagenhetsledere, tjenesteledere), og grad av representasjon fra disse styringsnivåene. Bærum og Hamar kommune skiller seg fra de andre kommunene ved svært høy representasjon i styringsgruppen. Lørenskog og Lillehammer kommune har også representasjon fra kommunenes toppledelse, men har i større grad valgt å inkludere ledere fra lavere styringsnivåer.

Ingen av kommunene har valgt å ha direkte politisk representasjon inn i styringsgruppen, flere av kommunene har likevel definert politikerne som prosjekteiere og/eller har gitt politiske arbeidsgrupper/sektorutvalg ansvar for den politiske oppfølgingen av utviklingsprogrammet.

2.3.2 Organisering av prosjektgrupper

Lørenskog, Lillehammer og Bærum kommune har valgt organisasjonsmodeller der arbeidsgrupper/delprosjekter defineres inn under en fast prosjektgruppe. Den faglige sammensetningen i prosjektgruppene til Lørenskog, Lillehammer og Bærum kommune er relativt forskjellig, og gir kommunene svært ulike kompetansesammensetning og ulike faglige tyngdepunkt. Det vil være viktig i det videre arbeidet at kommunene er bevisst på at summen av den faglige representasjonen i kommunens styringsgruppe og prosjektgruppe bestemmer *hva en ser og hvordan en ser det*.

Hamar kommune har valgt en mer fleksibel programorganisering og en organiseringsmodell hvor det gjøres et klart skille mellom kommunens programorganisering, og hvordan det arbeides boligsosialt i kommunen gjennom prosjekter. Programorganiseringen knytter seg overordnet til en

styringsgruppe. Målsetninger, strategier og tiltak defineres inn i ulike delprosjekter, og det vil bli opprettet referansegrupper og prosjektgrupper for de enkelte delprosjektene. I det videre arbeidet vil det også eventuelt opprettes egne styringsgrupper for delprosjektene etter hvert som disse defineres. En person fra hver av resultatenehetene som berøres (inkludert NAV) utnevnes til å delta i arbeidsmøter på programnivå, og denne organiseringen erstatter det de andre kommunene har definert som prosjektgruppe.

Hamar kommune velger en programorganisering med tydelig forankring og arbeidsdeling for de enkelte delprosjektene. Denne programorganiseringen gir potensielt bra muligheter for god forankring i kommuneorganisasjonen og gode resultater for de enkelte delprosjektene. Utfordringen er imidlertid at organiseringsmodellen kan bli fragmentert og vanskelig å koordinere. En svært omfattende programorganisering kan også bli byråkratisk å drifte.

2.3.3 Programlederen – organisatorisk plassering og arbeidsform

Den organisatoriske plasseringen av programlederne i kommunene er svært forskjellig. Bærum og Lørenskog har valgt å plassere programlederne i kommunens fagenheter/tjenester, mens Hamar og Lillehammer kommune har valgt å plassere programlederne i sektorovergripende strategiavdelinger. På generelt grunnlag vil det være av betydning at programlederen har en organisatorisk plassering som sikrer et overordnet og helhetlig blikk på programmet, og at programlederen har organisatorisk nærhet til personer med beslutningsmyndighet. En sektorovergripende og sentral organisatorisk plassering av en programleder gir bedre forutsetninger for å lykkes med arbeidet. En plassering lavere i kommuneorganisasjonen vil i utgangspunktet kunne være en mer krevende posisjon for å få helhetlig oversikt over arbeidet. Større avstand til beslutningstakerne er også en mer krevende posisjon for løpende dialog og gjennomslagskraft overfor administrativ og politisk ledelse.

Programlederne har valgt ulike arbeidsmetoder og strategier for arbeidet i program og planfasen. Dette ser en særlig knyttet til om programlederne har orientert arbeidet mot styringsgruppen eller prosjektgruppen. Hamar og Lørenskog har hatt tyngden av arbeidet rettet inn mot styringsgruppen så langt i prosessen. Bærum har hatt størstedelen av arbeidet i tilknytning til prosjektgruppen, mens Lillehammer ser ut til å være den kommunen som i størst grad har innrettet arbeidet både mot styrings- og prosjektgruppen. Sammensetningen av kommunens styringsgruppe og prosjektgruppe, og hvor programlederen er organisert i forhold til styrings- og prosjektgruppen, vil kunne ha betydning for hvordan programlederne bruker gruppene som verktøy i arbeidet med programmet.

2.4 Husbankens arbeid med programmet

Forventningene til det Boligsosiale utviklingsprogrammet i Husbanken kan beskrives som betydelige. Programmet skal bidra til kunnskap om *praktisk boligsosialt arbeid i kommunene, programlæring, prosjektlæring og politikkrelevant kunnskap*. Mer konkret så skal Boligsosialt utviklingsprogram gi kunnskap og læring på alle styringsnivå. Husbankens visjon er å gjøre kommunene dyktige til å gjennomføre en målrettet, effektiv og lokalt forankret politikk. Helhetlige løsninger forutsetter at Husbanken koordinerer og effektiviserer sine tjenester mot kommunene. Ved å etablere programmet og satse på finansielle produkter, kompetansebaserte tjenester og nettverk skal Husbanken ta nye grep for å nå målet.¹⁷ Nedenfor ser vi nærmere på ulike sider ved Husbanken sitt arbeid.

¹⁷ Kunnskapsplan for Boligsosialt utviklingsprogram 2010

2.4.1 Husbankens interne organisering og eksterne forankring av programmet

Programorganiseringen i Husbanken består av et Programsekreteriat og et Programråd.

Programsekreteriatet har ansvaret for gjennomføringen av programmet, og oppgavene knytter seg mer konkret til ansvar for drift og oppfølging av kommuner, samt å følge prosessen og medvirke til utvikling. Ledergruppen til Husbanken besitter "eierskapet" av Boligsosialt utviklingsprogram, og er de som fatter beslutninger. Boligsosialt utviklingsprogram er internt i Husbanken forankret både hos ledelse og ansvarlig seksjon, mens det oppnevnte Programsekreteriatet har et hovedansvar for daglig gjennomføring, drift og oppfølging av kommunene. Husbanken har et mål om at programmet skal være organisert *i linje* i organisasjonen og samtidig være en overbygning og være førende for Husbanken Region Øst sitt øvrige arbeid. Boligsosialt utviklingsprogram skal altså danne et fundament for hvordan det skal arbeides fra Husbanken Region Øst overfor alle kommuner i regionen. Programmet er også forankret på departementsnivå, og departementet orienteres jevnlig. Informantene fra Husbanken kan meddele at det arbeides med å bedre arbeidet og samarbeidet om programmet internt. På det nåværende tidspunkt fremstår imidlertid organisasjonsmodellen til Husbanken som utydelig, og vi finner det vanskelig å skille mellom hva som kan defineres inn under programorganiseringen for Boligsosialt utviklingsprogram og hva som sorterer utenfor.

Programrådet består av representanter både fra Husbanken og eksterne, og har mandat knyttet til å gi råd til Husbankens ledelse om hvilke kommuner som skal innlemmes i programmet, og hvordan programsamarbeidet med kommunene kan videreutvikles. Det virker likevel som om rådet sin rolle fremdeles er uklar og at medlemmer i programrådet ikke er godt involvert i arbeidet. Programrådets mandat og rolle og Programrådets samarbeid og dialog med Husbanken vil derfor være viktig å følge opp videre.

2.4.2 Husbankens arbeid overfor kommunene

Kommunene uttrykker i stor grad tilfredshet med Husbankens arbeid og det å arbeide med program. I intervjuene ble det gitt innspill på hvordan kommunene opplever at Husbanken bidrar i programmet, Husbankens valg av rolle og samarbeid og rollefordeling mellom Husbanken og kommunene. Dette er synspunkter på særlig viktige elementer ved programtilnærmingen. Mer konkret operasjonaliserte vi dette til elementer som Husbankens deltakelse, kommunenes organisering av arbeidet, personal- og økonomitilgang, medvirkningsprosesser, kompetanse i egen organisasjon og forarbeid/arbeid med søknad til opptak i program. Vi ønsket også kommunenes innspill på Husbankens plan for fremdriften i programmet, den såkalte rammemodellen med inndeling i ulike tidsstyrte programfaser. Samlet sett har informantene få konkrete synspunkter på Husbankens bidrag og rolle og hvilke elementer det er ved Boligsosialt utviklingsprogram som oppleves særlig nyttig. Informantene synes for eksempel det er for tidlig i prosessen for å si noe om de konkrete verktøyene Husbanken har utviklet. En del sider ved programmet ble likevel belyst.

Betydningen av Husbankens deltakelse, programorganiseringen i kommunen og nettverket med de andre programkommunene er elementer de fleste informantene trekker frem som sentrale. Kommunene opplever Husbanken som en ressurs, og særlig i rollen som tilrettelegger og fasilitator har Husbanken stor verdi for kommunene. Husbanken oppleves som en god dialogpartner, lett tilgjengelig og på tilbudssiden. Det er stor enighet blant informantene om at Husbankens rolle som veileder er et riktig rollevalg overfor kommunene i et utviklingsprogram. Følgende sitater er illustrerende for hvordan svært mange informanter har reflektert omkring rollen til Husbanken, og det at Husbanken i større grad ønsker en rolle som veileder fremfor en rolle som rådgiver:

... Tror jeg er riktig valg. Om en skal være rådgiver så må en gå inn i problemstillingene... Tror det å være veileder er mer å bringe frem det andre har gjort, skape gode arenaer for å dele erfaringer osv... Så blir det opp til den enkelte kommune å vurdere om det kan være noe for oss... Tror det ville vært for ressurskrevende å være rådgiver... (programleder)

... En veiledningsrolle innbefatter i større grad at en må reflektere på egen hånd. Det er mye mer utviklende... (prosjektgruppemedlem)

Flere av informantene i kommunene fremhever i tråd med Husbankens informanter at noen av kommunene har kommet lenger i arbeidet med det boligsosiale utviklingsprogrammet enn Husbanken på noen områder. Dette aktualiserer betydningen av rollen til Husbanken overfor kommunene, og informantene fra Husbanken gir til kjenne at de er i en prosess i forhold til å finne sin rolle overfor kommunene.

Det går også tydelig fram av arbeidet i kommunene at foranalysene har hatt stor betydning. De har bidratt til at både politikere og administrasjon har fått en oversikt over det boligsosiale feltet i egen kommune. Dette har skapt et felles kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet i programmet og det har legitimert behovet for en satsing på det boligsosiale området blant et bredt lag av aktører i kommunene. At eksterne tilbydere har stått for utviklingen av foranalysen synes også å ha vært positivt. Foranalysene ser også ut til å bli benyttet aktivt i arbeidet med handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram. Erfaring fra den første runden er likevel at foranalysene har tatt mye tid og ressurser i oppstartfasen. Et spørsmål i det videre arbeidet er derfor om det er mulig å rasjonalisere arbeidet med foranalysene, og også hvordan man kan skreddersy retning og omfang på disse til behovene i kommunene.

Svært mange uttrykker at rammemodellens program og planfase har vært for knapp, og at det har vært utfordrende å innpasse handlingsplanen til Boligsosialt utviklingsprogram tidsmessig med kommunenes rullering av planer og pågående handlingsprogrammer. Det er likevel stor enighet om at en rammeplan som "driver" arbeidet fremover er viktig for framdriften i programmet. Dette ser ut til å korrespondere med Husbanken sin oppfatning av at modellen er hensiktsmessig, men trengs å justeres.

Husbanken har selv lagt til grunn en forståelse av partnerskap med kommunene som "gjensidighet i praksis". Husbanken er imidlertid usikker på om operasjonaliseringen og forventningene til et partnerskap har vært godt nok diskutert og formidlet – både internt i Husbanken og i kommunene. Husbanken arbeider i forlengelsen av denne erkjennelsen frem nye samarbeidsavtaler som er ment å være mer konkrete og tilpasset lokal situasjon og behov for de enkelte kommunene. Samarbeidet mellom Husbanken og kommunene skal også formaliseres og tydeliggjøres i den andre runden av prosjektet. Det fremstår som en styrke at Husbankens informanter ser ut til å gi til kjenne en felles forståelse av sentrale elementer ved programtilnærmingen samtidig som viljen og behovet for justering av programmet tydelig fremheves.

2.4.3 Kommunenes forventninger til programmet og Husbanken

Kommunene har relativt sammenfallende forventninger til hva Boligsosialt utviklingsprogram skal bringe med seg. Forventningene til kommunene kan knyttes til ulike nivåer som programmet tenkes å gi effekter for: 1) De vanskeligstilte på boligmarkedet, 2) kommunens boligsosiale arbeid og 3) statlig politikktutforming.

Informantene i kommunene har størst fokus på hvilke effekter Boligsosialt utviklingsprogram vil gi for kommunens boligsosiale arbeid. Det er lite fokus på hvilke effekter programmet skal gi for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan imidlertid tenkes at informantene ser dette som en indirekte effekt, eller en konsekvens av det boligsosiale arbeidet mer enn det boligsosiale utviklingsprogrammet. Flere av kommunene uttrykker også forhåpninger om at programmet kan bidra til forbedring av nasjonal politikkutforming, og da hovedsakelig utvikling av Husbankens virkemidler.

Sammenfattet er kommunenes forventninger så langt i prosessen på et svært overordnet og lite konkretisert nivå. Forventningene henger i stor grad sammen med at programmet er i startfasen.

2.4.4 Boligsosialt utviklingsprogram som "program og metode"

Husbanken legger vekt på at Boligsosialt utviklingsprogram skal være et lærende program og at programlæring handler om læring på programnivå. Dette er i Boligsosialt utviklingsprogram kunnskap om bruk av programmetoden, som programorganisering og programstyring, programmets verktøy, prosesser og prosedyrer. Boligsosialt utviklingsprogram som program og metode knytter seg til forståelsen i Husbanken av program som en utviklings- og implementeringsstrategi. Program skal være en måte å gjennomføre langsiktige satsninger som involverer mange aktører. Boligsosialt utviklingsprogram skal fungere som en "paraply", en overbygning, for hvordan kommunene strategisk og langsiktig arbeider med sine boligsosiale prosjekter. Det framstår likevel som uklart for kommunene hvordan de konkret skal jobbe med "program som metode". Felles for kommunene er liten eller ingen erfaring med det å arbeide med program. Program oppleves å være et utgangspunkt for langsiktig og systematisk utviklingsarbeid, men utover dette er det stor usikkerhet i kommunene omkring hva som metodisk skiller et program fra et prosjekt. Denne usikkerheten og begrepsforvirringen har gitt til dels store negative konsekvenser for kommunene:

Hadde vært, for mitt vedkommende, bra å få en informasjon om hva som er forskjellen på prosjekt og program, og hvorfor de da har valgt program framfor prosjekt. Og hva er arbeidsmetodikken vi da skal bruke?... Og hva mener egentlig Husbanken med Boligsosialt utviklingsprogram, og hva vil de ha ut av det? Vi har alle sammen gått i fella med å tenke prosjekt. Vi har et uklart mandat, vi har uklarhet i arbeidsmetodikken og i målet for hva vi skal med arbeidet. Så vi vinger.
(prosjektgruppedlem)

Det har vært viktig for Husbanken at det gjøres et klart metodisk skille mellom hvordan en arbeider med program til forskjell fra prosjekt, men usikkerheten knyttet til forholdet mellom program og prosjekt har skapt forvirring knyttet til flere forhold: a) betegnelsen prosjektgruppe når denne gruppen er en del av programorganiseringen, b) betegnelsene programleder eller prosjektleder, c) valget av betegnelsen *prosjekteier* for det lokale eierskapet for det et boligsosialt utviklingsprogram d) skillet mellom Boligsosialt utviklingsprogram som program, handlingsplan for boligsosialt utviklingsprogram og boligsosial handlingsplan, og e) er handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram en plan for programmet eller en plan for det boligsosiale arbeidet? De to siste punktene har, slik vi oppfatter det, vært svært avgjørende for fremdriften i arbeidet.

Vi ser det som viktig at denne begrepsforvirringen trekkes tydelig frem i denne delrapporteringen, da uklarhetene er så klart tilstede såpass langt ute i programmet. Vi mener at Husbanken har hatt et for sterkt fokus på det boligsosiale utviklingsprogrammets status og betydning som et kvalitativt *nytt* virkemiddel for det boligsosiale arbeidet både internt i Husbanken, i samarbeidet mellom Husbanken

og kommunene og i kommunenes boligsosiale arbeid. Det vil være innholdet i Boligsosialt utviklingsprogram som gir det endelige resultatet, ikke innpakningen. Store forventninger er knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram på ulike styringsnivå og blant ulike aktører. I streben etter det optimale virkemiddelet som skal favne alle formål og interesser på flere nivå og blant mange aktører, kan det virke som om målsetningen med programmet og det å arbeide med program som metode på et tidspunkt har blitt noe *uklart også for Husbanken*. På et eller annet tidspunkt har det også sviktet i kommunikasjonen mellom Husbanken og kommunene når så mange informanter uttrykker stor forvirring og frustrasjon så langt ute i prosessen.

3. Presentasjon av kommunene og Husbanken sitt programarbeid

Rapporten har så langt presentert målsetningen med følgeevalueringen og dets teoretiske ståsted, og videre forsøkt å trekke frem hovedfunn i form av utfordringer, fellestrekk og skillelinjer mellom kommunene. Avslutningsvis beskrives kommunene og Husbankens arbeid med programmet punktvis.

Tabell 1: Oversiktsmatrise av kommunenes arbeid. Oversiktsmatrisen er basert på informasjon fra kommunene gjennom dybdeintervjuene. Noe av informasjonen fra dybdeintervjuene i kommunene stemmer ikke med informasjon fra kommunenes handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram. Matrisen er basert på informasjon kvalitetssikret ved programlederne i kommunene i november 2010.

		Bærum	Hamar	Lillehammer	Lørenskog
ORGANISERING	Styringsgruppa	Kommunalsjefer	Rådmann, ass. rådmann, leder strategiavdeling, pleie og omsorg, servicekontoret, eiendomssjef, rådgiver strategiavdeling	Rådmann, kommunalsjef, strategi- og utviklingssjef og økonomisjef	Rådmann, rådgiver, bygge- og eiendomssjef, helsesjef, pleie- og omsorgssjef, sosialsjef og velferds- og inkluderingstjenesten
	Prosjektgruppa	Representanter fra Eiendom og marked, Forvaltningsenheten, Bolig- og oppfølgingskontoret, Utviklingsenheten, Eiendom, økonomi og service og Progress rustiltak	Boligsosialt utviklingsprogram vil organiseres i ulike prosjekter som vil ha tilknyttede prosjektgrupper. Programmet har også etablert en læringsarena for arbeidsmøter hvor det diskuteres tverrfaglige og tverrsektorielle problemstillinger ved behov.	Representanter fra tjenesteområdene Tildeling, Flyktninger, Eiendom, Byggservice, Info og service, samt NAV	Representanter fra de enheter som er representert i styringsgruppen, NAV og rådgiver fra økonomiavdelingen
	Programleders organisatoriske plassering	Eiendom, økonomi og service	Strategiavdeling	Fagenhet for strategi og utvikling	Enhet for Tiltak og sosiale tjenester (fra høsten 2010: Velferds- og inkluderingstjenesten)
	Programleders arbeid	I hovedsak knyttet til prosjektgruppen	I hovedsak knyttet til styringsgruppen	Knyttet til både styringsgruppen og prosjektgruppen	I hovedsak knyttet til styringsgruppen
		Bærum	Hamar	Lillehammer	Lørenskog
FORANKRING	Politisk forankring	- Administrativt eierskap ved rådmannen - Sektorutvalget for Bistand og Omsorg har ansvar for oppfølging av saker	- Politisk eierskap av programmet - Boligplanen er knyttet til komité for Velferd og har tverrpolitisk forankring	- Politisk eierskap av programmet - Fagutvalg for Helse og Omsorg følger arbeidet - Foranalyse presentert for formannskap/kommuneplanutvalg - Temadag for politikere vurderes	- Administrativt eierskap ved rådmannen
	Ekstern mobilisering og forankring	- Samarbeidsavtale med Husbanken - Dialogkonferanse ved foranalyse - Bolig og eiendom har kontakt med private aktører - Privat og frivillig sektor ellers ikke	- Samarbeidsavtale med Husbanken - Informasjon om Boligsosialt utviklingsprogram overfor utvalgte aktører i frivillig sektor - Eksterne aktører vil i framtiden inngå	- Samarbeidsavtale med Husbanken - NAV i prosjektgruppa - Planer om å inkludere brukere og brukerorganisasjoner	- Samarbeidsavtale med Husbanken - NAV i prosjektgruppa - Aktuelt med brukermedvirkning i arbeidsgruppene

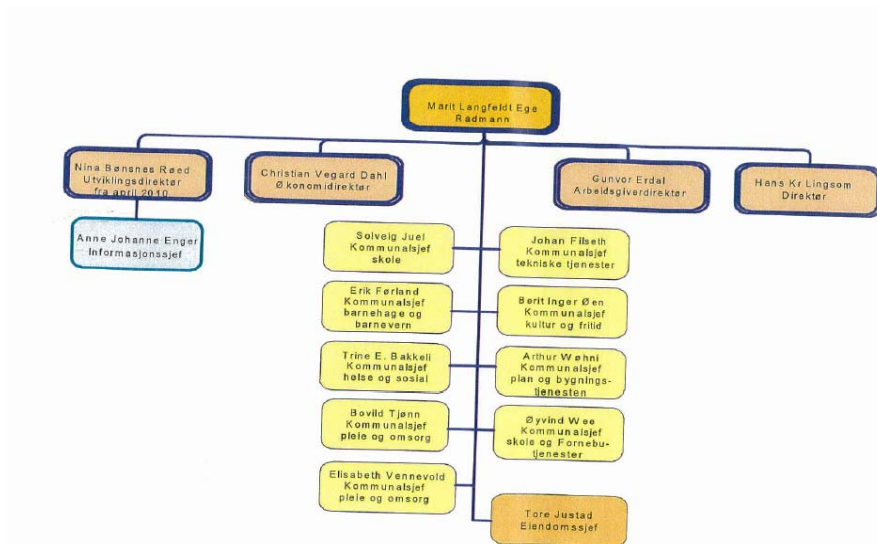
		integrrert i arbeidet, men del av planlagt videre arbeid	som referansegrupper for delprosjektene - Brukermedvirkning vil skje i prosjektene		
	Planforankring	- Handlingsplanen er definert som en implementerings-/iverksettingsplan av Boligmelding 1 og 2, med status som en årlig handlingsplan i kommunens planverk - Program for boliganskaffelser og boligrehabilitering - Kommunens øvrige handlingsprogrammer	- Handlingsplanen er definert som en implementeringsplan knyttet til Boligplanen (2010-2013) - Boligplanen er forankret i kommuneplanen - Økonomiplan (2010-2013)	-Handlingsplanen er for 2011 et arbeidsdokument for programarbeidet - Planlagt forankring som temaplan i Kommunedelplan for omsorgstjenester (2009-2021) - Planlagt forankring i kommuneplan ved pågående revidering - Strategi- og økonomiplan (2011-2014)	Planlagt forankring i planverk gjennom: - Utvikling av en boligsosial handlingsplan. - Inn i budsjettet for 2011 - Forankring i kommuneplan ved revidering i 2013 - Forankring i økonomiplan fra 2012
		Bærum	Hamar	Lillehammer	Lørenskog
VIDERE	Hovedmål i foreløpig handlingsplan	Hovedmål: - Avklare rolle- og ansvarsområder - Systemer for forankring blant de personer som skal realisere målsettingene i praksis - Gode samarbeidsrelasjoner mellom brukere, frivillige, andre kommuner og Husbanken	Hovedmål: - Bedre måloppnåelse og gjennomføringsevne innenfor boligsosialt arbeid - Bedre dekning av tilpassede boliger og booppfølgingstjenester	Hovedmål: - Tilrettelagte og differensierte boligtilbud - Kapasitet, kompetanse og rutiner innen boveiledning - Robuste rutiner og metoder som bidrar til selvstendiggjøring og økt boevne	Satsningsområder: - Boligsosial handlingsplan - Organisering av det boligsosiale arbeidet - Kompetansebygging - Boligtilbud

Bærum kommune

Datainnsamling

- Datainnsamling gjennomført i august måned
- Informantgrunnlag fra kommunens styringsgruppe, prosjektgruppe og politisk ledelse
- Presentasjon kvalitetssikret av programleder

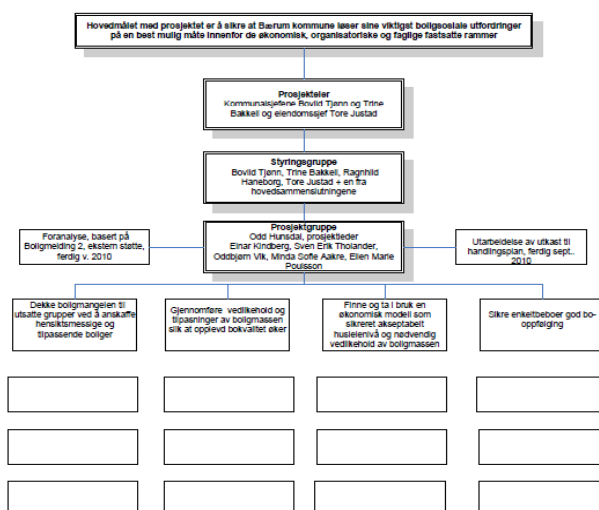
Organisasjonskart Bærum



Kilde: Bærum kommune

Programorganisering

Boligsosialt utviklingsprogram - et samarbeidsprosjekt mellom Bærum kommune og Husbanken



Kilde: Bærum kommune

08.01.2010

Administrativ forankring

- Rådmannen en viktig initiativtaker til programmet
- Rådmannen har formelt eierskap til programmet
- Forankring i kommunens toppledelse gjennom styringsgruppen
- Prosjektgruppen har faglig representasjon fra seks av kommunens resultatenheter
- Gjennomføring av dialogkonferanse i kommunen for informanter i foranalyse

Politisk forankring

- Ingen politisk representasjon i programorganiseringen
- Sektorutvalg for Bistand og Omsorg har ansvar for å følge opp og politisk innstille saker for Boligsosialt utviklingsprogram til kommunestyrebehandling
- Sektorutvalg for Bistand og Omsorg har gitt tilslutning til foranalysen til kommunestyret
- Politisk ledelse har vært representert på Husbankens samlinger og kommunens dialogkonferanse
- Ulik forståelse i kommunen om programmet er godt politisk forankret, og godt forankret i tjenestene

Planforankring

Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram

- Implementerings/iverksettingsplan til Boligmelding 1 og 2
- Forankret i Boligmelding 1 og 2
- Koordineres mot program for boliganskaffelser og boligrehabilitering, samt øvrige utviklingstiltak i kommunens handlingsprogrammer
- Status som en årlig handlingsplan
- Politisk behandles i sektorutvalg for bistand og omsorg for kommunestyrebehandling

Ekstern mobilisering og forankring

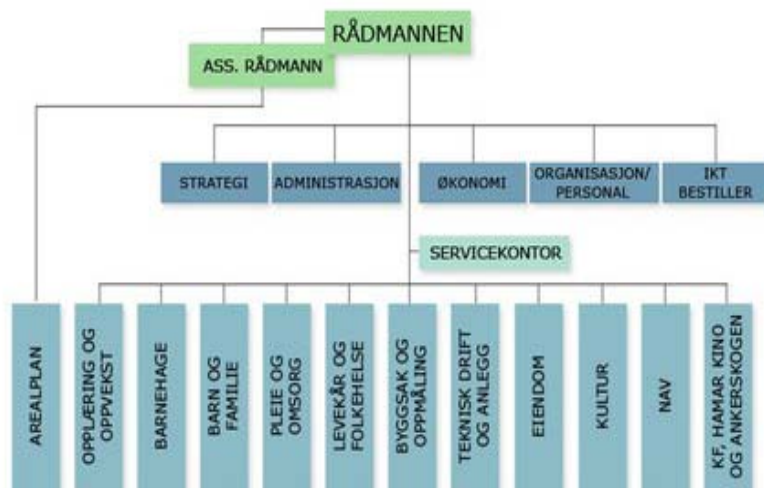
- Samarbeidsavtale med Husbanken
- Programmet er forankret hos interne og eksterne aktører gjennom dialogkonferansen for informanter i foranalysen
- Privat eller frivillig sektor er ikke formelt integrert i arbeidet så langt i prosessen
- Kontinuerlig kontakt med private aktører som utbyggere
- Ekstern forankring planlagt i kommunens videre arbeid
- Usikkert hvordan kommunen vil arbeide med brukermedvirkning. Aktuelt å prøve ulike medvirkningsmetoder på ulike nivå med ulike formaliseringsgrader

Hamar kommune

Datainnsamling

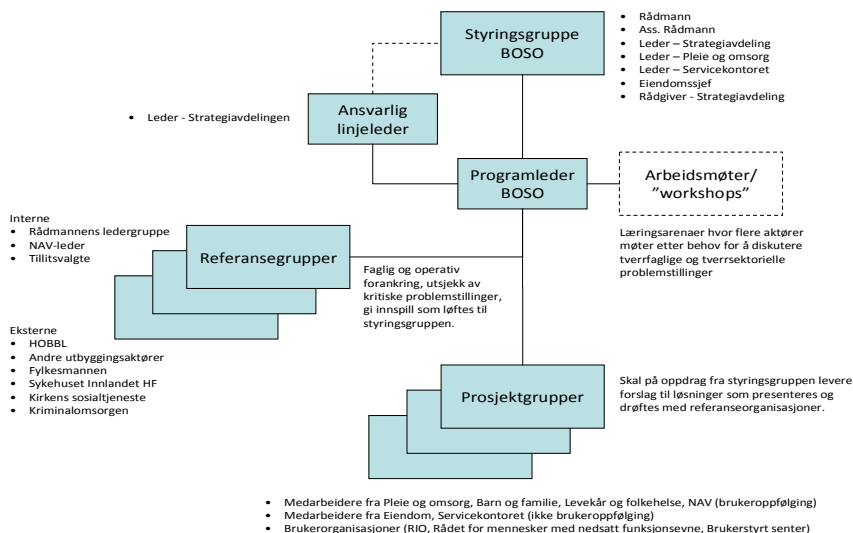
- Datainnsamling gjennomført i august måned
- Informantgrunnlag fra kommunens styringsgruppe og prosjektgruppe, samt informanter fra frivillig sektor
- Presentasjon kvalitetssikret av programleder

Organisasjonskart Hamar



Kilde: Hamar kommune

Programorganisering



Kilde: Hamar kommune

Administrativ forankring

- Administrativ forankring i kommunens toppledelse ved representasjon fra rådmann og ass. rådmann og strategiavdeling i styringsgruppen
- Administrativ ledelsesforankring ved representasjon fra pleie og omsorg, servicekontoret og eiendomsavdelingen i styringsgruppen
- Arbeidsmøter/"workshops" skal som formalisert læringsarena være med å sikre administrativ forankring i kommuneorganisasjonen
- De ulike prosjektgruppene vil inkludere ulike aktuelle medarbeidere tverrsektorielt og tverrfaglig på ulike styringsnivå

Politisk forankring

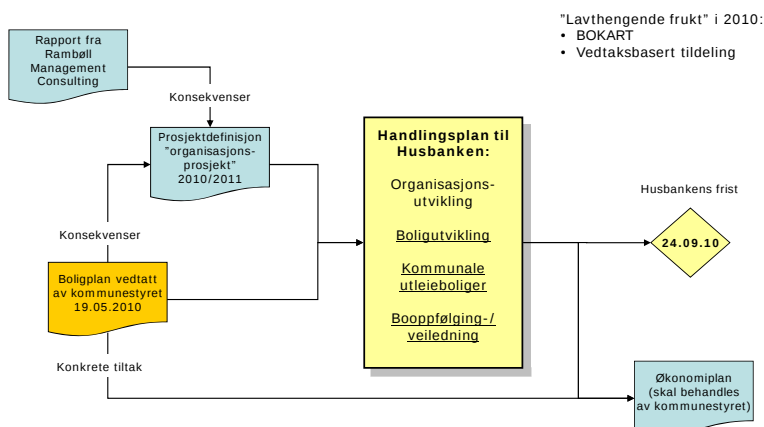
- Politisk eierskap av programmet
- Boligplanen er utformet av komitè for Velferd
- Boligplanen har tverrpolitisk forankring

Planforankring

Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram :

- Forankret i økonomiplan (2010-2013)
- Ingen selvstendig planstatus, men definert som en implementeringsplan knyttet til Boligplanen (2010-2013)
- Boligplanen en boligpolitisk og boligsosial handlingsplan med status som temaplan
- Boligplanen forankret i kommuneplanen
- Brukermedvirkning knyttet til Boligplanen
- Boligplanen har tverrpolitisk forankring
- Boligplanen har hatt offentlig ettersyn i henhold til PBL

Handlingsplanen



Ekstern mobilisering og forankring

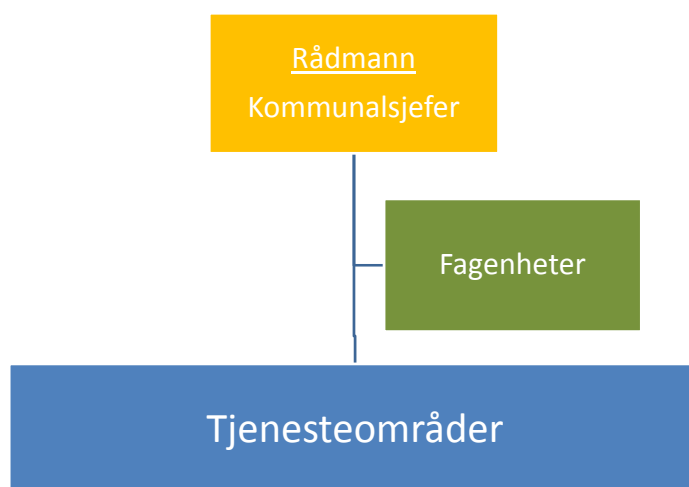
- Samarbeidsavtale med Husbanken
- Programmet er ikke formelt forankret hos eksterne aktører så langt i prosessen
- Informasjonsarbeid om programmet til frivillig sektor
- Eksterne aktører vil inngå som referansegrupper for prosjektene i programmet
- Nabokommunene i Hamarregionen vil bli invitert til lærings- og kunnskapsarenaer og til deltakelse i konkrete prosjekter
- Brukermedvirkning vil skje i de enkelte prosjektene

**Lillehammer
kommune**

Datainnsamling

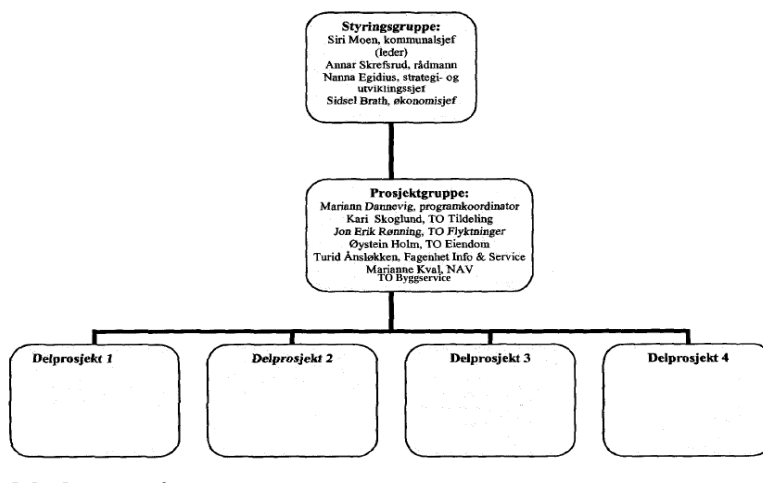
- Datainnsamling gjennomført i perioden august-oktober
- Informantgrunnlag fra kommunens styringsgruppe, prosjektgruppe og ekstern aktør
- Presentasjon kvalitetssikret av programleder

Organisasjonskart Lillehammer



Kilde: Lillehammer kommune

Programorganisering



Kilde: Handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram
Lillehammer kommune

Administrativ forankring

- Forankring i adm. toppledelse med repr. av rådmann og kommunalsjef i styringsgruppen
- Rådmannsmøtene inkluderer alle kommunalsjefer, og er åpen som dialogarena for programleder
- Forankring på virksomhetsledernivå fremover – i kommunens tjenesteområder
- Repr. av strategi- og utviklingssjef og økonomisjef i styringsgruppen
- Tjenesteområder tilknyttet boligsosialt arbeid er representert i prosjektgruppen

Politisk forankring

- Programdeltakelse politisk behandlet i formannskapet
- Politisk eierskap av programmet ved kommunestyret
- Politisk mandat for arbeidet i forlengelsen av ny strategi i det boligsosiale arbeidet (våren 2011)
- Fagutvalg for Helse og Omsorg følger arbeidet med programmet
- Foranalysen er presentert for formannskap/kommuneplanutvalg
- Leder for fagutvalg for Helse og Omsorg har vært deltakende på én programsamling i vår
- Det vil være fokus på økt politisk forankring fremover
- En temadag for politikerne vurderes

Planforankring

Handlingsplanen for Boligsosialt utviklingsprogram er i 2011 et arbeidsdokument for programarbeidet. Strategi for videre planforankring er:

- Status som temaplan forankret i Kommunedelplan for Omsorgstjenester (2009-2021)
- Utarbeide overordnede, boligsosiale strategier for Lillehammer kommune
- Strategiene skal forankres i kommuneplanen i forbindelse med pågående revidering
- Strategier og tiltak skal forankres i strategi- og økonomiplan

Ekstern forankring

- Samarbeidsavtale med Husbanken
- NAV er representert i prosjektgruppen
- Aktuelt å inkludere brukere/brukerorganisasjoner i arbeidet, men..
- .. usikkert hvordan og på hvilken måte en skal inkludere brukere/brukerorganisasjoner pga manglende lokallag

**Lørenskog
kommune**

Datainnsamling

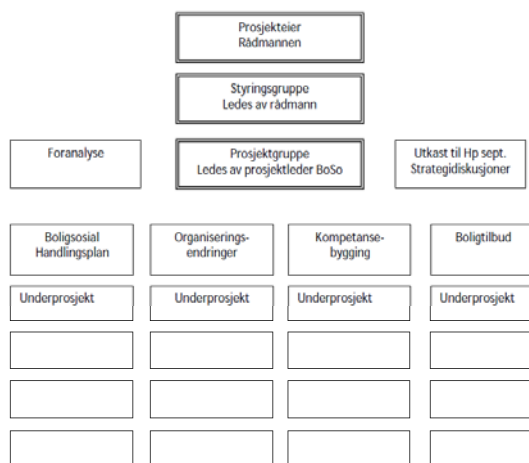
- Datainnsamling gjennomført i perioden august-oktober
- Informantgrunnlag fra kommunens programleder, prosjektgruppe og administrativ ledelse
- Presentasjon kvalitetssikret av programleder

Organisasjonskart Lørenskog



Kilde: Lørenskog kommune

Programorganisering



Kilde: Foreløpig handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram Lørenskog kommune

Programorganisering

- **Styringsgruppen:** Rådmann (leder av styringsgruppen), rådgiver, bygge- og eiendomssjef, helsesjef, pleie- og omsorgssjef, sosialsjef for velferds- og inkluderingstjenesten, prosjektleder Boligsosialt utviklingsprogram
 - **Prosjektgruppen:** Prosjektleder (leder av prosjektgruppen), deltakere fra alle enheter som er representert i styringsgruppen – bygge- og eiendomstjenesten, helsetjenesten, pleie- og omsorgstjenesten, velferds- og inkluderingstjenesten, NAV og rådgiver fra økonomiavdelingen
 - **Prosjektleder:** Organisert under Enhet for Tiltak og sosiale tjenester (fra høsten 2010: Velferds- og inkluderingstjenesten)
- Arbeidet har så langt i prosessen i stor grad vært knyttet til programleder/prosjektleder og styringsgruppen

Administrativ forankring

- Rådmannen som prosjekteier
- Administrativ toppforankring ved representasjon fra rådmannen i styringsgruppen
- Administrativ ledelsesforankring i deler av kommuneorganisasjonens tjenester gjennom representasjon i styringsgruppen
- Forankring i deler av kommuneorganisasjonens tjenester ved representasjon i prosjektgruppen

Politisk forankring

- Søknad om deltakelse i programmet er politisk behandlet i kommunestyret
- Ingen politisk representasjon i programorganiseringen

Planforankring

Planforankringen begrenser seg til noen målsetninger for forankring av handlingsplan for Boligsosialt utviklingsprogram:

- Defineres som en boligsosial handlingsplan
- Forankres i kommuneplanen ved revidering i 2013
- Forankres i økonomiplan fra 2012
- Programmet skal inn i budsjettet for 2011

Ekstern mobilisering og forankring

- Samarbeidsavtale med Husbanken
- NAV er representert i prosjektgruppen
- Privat eller frivillig sektor er ikke deltakende så langt i programmet
- Aktuelt med brukermedvirkning som del av arbeidsgruppenes arbeid

Husbanken

Datainnsamling

- Presentasjonen er en samlet gjengivelse av informanter i Husbanken Region Øst sin oppfatning av Boligsosialt utviklingsprogram og Husbankens rolle i programmet

Refleksjoner omkring boligsosialt arbeid

- Boligsosialt arbeid omhandler alt som knytter seg til det å bo
- Tjenestene som knytter seg til det å bo, og koblingene mellom tjenestene
- Det forebyggende aspektet – forebygge behov for hjelp til bolig og oppfølging
- Å fremskaffe boliger
- Gjelder svært ulike målgrupper
- Viktig å se Husbankens virkemidler i sammenheng i det boligsosiale arbeidet
- Den fysiske delen av det boligsosiale må sees i sammenheng med velferdstilbudet i kommunen – helheten er sentral
- Bosetting i egnet bolig og det å se boligen i sammenheng med den som skal bo der
- Bolig og det å mestre å bo har betydning for livskvalitet

Initiativ og prosess rundt oppstart av programmet

Proessen rundt Boligsosialt utviklingsprogram startet i etterkant av Riksrevisjonens rapport våren 2008

- Rapporten inneholdt en del vurderinger som gjorde at det ble stilt spørsmål ved Husbankens videre arbeid
- Riksrevisjonen kom med en oppfordring til å tenke langsiktig
- Det ble gitt "rom" for å tenke strategisk innretning på Husbankens videre arbeid med det boligsosiale feltet

Forventninger til programmet

- Boligsosialt arbeid på dagsorden
- Gi kunnskapsutvikling, læring og sette i gang prosesser i kommunene
- Økt fokus på tverrsektorielt samarbeid
- Se det boligsosiale i et velferdsperspektiv
- Å tenke langsiktig – være tålmodig med utviklingsprosesser
- Kunnskap og læring på alle styringsnivå
- Gjensidig kompetanseutvikling mellom kommunene og Husbanken
- Bidra til forebygging – redusere behovet for boligsosialt arbeid for vanskeligstilte
- Flere skal få et egnet botilbud
- Sterkere statlig innsats i det boligsosiale arbeidet
- Bidra til å finne ut hvordan boligsosialt arbeid best kan drives
- Boligsosialt arbeid skal integreres med kommunens øvrige arbeid

Erfaring med program som metode

- Boligsosialt utviklingsprogram er på mange måter en ny arbeidsmetode for Husbanken
- Det sitter mye kompetanse og erfaring blant de ansvarlige for programmet knyttet til elementer ved program som arbeidsmetodikk
- Erfaring i Husbanken med Groruddalsatsningen og "På vei til egen bolig" som program
- Det nye med Boligsosialt utviklingsprogram er den tydelige metodikken og det at en skriftliggjør arbeidet i så stor grad

Husbankens interne arbeid

- Et mål at Boligsosialt utviklingsprogram skal være organisert "i linje" i organisasjonen
- Ledergruppen besitter "eierskapet" av programmet og fattet beslutninger
- Sekretariatet skal arbeide med drift og oppfølging av kommuner, følge prosessen og medvirke til utvikling
- Programmet skal være gjennomgående tema på ledergruppemøter
- Arbeidet med programmet skal bli en overbygning og være førende for Husbanken Øst sitt øvrige arbeid – et grunnlag for hvordan det arbeides overfor alle kommuner
- Arbeider med å bedre arbeidet og samarbeidet om programmet internt
- Lite samarbeid med andre regionkontor
- Departementet har fokus på programmet, og Husbanken holder departementet jevnlig orientert

Husbankens rolle og bidrag overfor kommunene

- Husbanken er i en prosess i forhold til å finne rollen sin overfor kommunene
- Målet er utvikle Husbanken mot en rolle som veileder

Funksjoner som fremheves som særlige viktige overfor kommunene:

- Ulikt behov i ulike faser av programmet og knyttet til lokale utfordringer
- Kommunikasjon og formidling av kunnskap
- Ledelsesstøtte - eksempelvis programledersamlinger
- Tilrettelegge for møteplasser – å være fasilitator
- Formidle arbeidet fra kommunene oppover i styringssystemet
- Prosessen med å kartlegge, forankre, kvalitetssikre og ha fremdrift

Partnerskapet og samarbeidet med kommunene

- Partnerskap er gjensidighet i praksis
- Det stilles spørsmålstegn ved om operasjonaliseringen og forventningene til et partnerskap har vært godt nok diskutert og formidlet - både internt i Husbanken og overfor kommunene
- De første samarbeidsavtalene mellom Husbanken og kommunene var ikke konkrete nok i forhold til lokal tilpasning til kommunene
- Samarbeidsavtalene skal legitimere tettere partnerskap med ledelsen i kommunene
- Oppfatter at samarbeidet mellom Husbanken og kommunene er i en positiv utviklingsprosess
- Utfordringer og oppstartsproblemer i samarbeidet mellom Husbanken og kommunene skal bidra med læring til neste pulje av kommuner

Sentrale elementer i programtilnærmingen

Husbanken fremhever følgende elementer ved programtilnærmingen som særlig viktig:

- At arbeidet er på kommunenes premisser
- Kommunal organisering og forankring av programmet - utvikle eierskap
- At Husbanken "matcher" behovene i kommunen er en viktig suksessfaktor
- Langsiktighet er helt sentralt, men også en stor utfordring
- Kunnskap før tiltak og iverksetting
- Forpliktelsen i programmet
- Læringskomponenten

Rammemodellen

En rammemodell med inndeling i faser og tidsrammer for arbeidet oppleves hensiktsmessig, men programmets første faser viser at:

- Vil være behov for justeringer av fasene underveis
- Behov for lengre tidsramme til oppstartsfasen
- Det er for kort tidsramme på planfasen med 6-8 måneder
- Gjennomføringsfasen på tre år oppleves som mer realistisk, og heller ikke sikkert det er behov for tre år til gjennomføringen

Utfordringer i det videre arbeidet

- Å formidle erfaringer godt nok til departement og politisk nivå sentralt
- Å utarbeide gode nok rapporteringslinjer
- Arbeidsro og legitimitet for langsiktigheten i arbeidet fra departementet

Endring og utvikling

- Husbanken er ikke forpliktet på å følge eksisterende programmodell
- Husbanken kan justere programmodellen underveis
- Kan bli behov for endringer i programmet knyttet til økonomi og kapasitet til å følge opp kommunene
- Kan bli endringer i antall kommuner som tas opp i programmet

Mål for det videre arbeidet

- Det oppleves som positivt med programmet at en tør å gjøre valg og prioritere. Dette knytter seg til forhold som:
 - Hvilke kommuner får opptak
 - At kommunene skal prioritere i arbeidet sitt
- Et mål å bygge videre på læringskomponenten i programmet – en styrke ved programmet
- Kommunene sitt behov for Husbanken som partner vil kunne endre seg etter hvert som flere kommuner deltar i programmet
- Mål for Husbanken å bli en lærende organisasjon, og det å ha fokus på læring som arbeidsmetodikk overfor kommunene i deres arbeid
- At programmet skal ha overføringsverdi til andre områder i kommunens arbeid
- Kommuner med regionalt ansvar – at Hamar kommune kan styrkes til en slik rolle i sin region
- Mer arbeid og fokus på samarbeid med andre offentlige aktører