

Januar 2012

Underveisevaluering

Boligsosialt utviklingsprogram
Husbanken Region sør



Husbanken
REGION SØR

Forord

Hvorfor forebygge og bekjempe bostedsløshet?

I kapittel 7 i denne rapporten er det pekt på noen anbefalinger for det videre arbeidet i programmet. En av disse er at alle kommunene som er med i satsingen bør etablere egne tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Det er mange gode grunner for å gjøre det. Det er et viktig ledd i å bekjempe fattigdom og sosial ekskludering. Forskning viser at muligheten for å bli fattig som voksen er 5 ganger så stor for de som var fattige som barn. Vi må ta tak i de strukturelle årsakene til barnefattigdom. En av de strukturelle årsakene til barnefattigdom er boligpolitikken – levekårsforskjellene vil øke dersom boligtilbudet til de vanskeligstilte i kommunene er for dårlig. Har vi ikke høyt fokus på dette i vårt boligsosiale arbeid, vil det kunne skapes flere generasjoner med voksenfattigdom. I Boligmeldingen fra 2004, St.meld. nr. 23 (2002 - 2003), heter det: “Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet, og utgjør sammen med arbeid og helse grunnleggende elementer i velferdsstaten. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse.”

Dette er vårt ansvar sammen. Det er derfor med forventning og glede jeg leser denne undersevalueringen og derigjennom kan slå fast at det tenkes og jobbes mye og godt i de største kommunene i vår region, og at aktiviteten øker og boligene kommer på plass. For det er det dette til syvende og sist handler om – at boligene skal på plass.

Jeg ønsker oss alle lykke til med det videre arbeidet!



Margot Telnes
Regiondirektør
Husbanken Region sør

Innhold

1 Sammen drag	4
2 Bakgrunn og hensikt	5
3 Om rapporten	5
4 Husbankens arbeid og mål oppnåelse	6
4.1 Bosetting av vanskeligstilte	7
4.2 Kompetanseheving i boligsosialt arbeid	8
4.3 Utvikling i Husbankens virkemidler	8
4.4 Videreutvikling av tverrsektorielt samarbeid	9
4.5 Metodeutvikling innen boligsosialt arbeid	9
4.6 Bedre samarbeid mellom stat og kommune	9
5 Kommunenes arbeid og mål oppnåelse	10
5.1 Sandefjord	10
5.2 Arendal	11
5.3 Porsgrunn	13
5.3 Skien	14
5.4 Larvik	15
5.5 Drammen	16
6 Vellykkede tilnærminger og suksessfaktorer	17
6.1 Forankring	17
6.2 Mobilisering	18
6.3 Organisering	18
6.4 Planlegging, strategier og mål for arbeidet	19
6.5 Kompetanse og læringsarenaer	19
6.6 Dialog og samarbeid mellom kommunene og Husbanken	20
7 Oppsummering og anbefalinger	20
7.1 Forankring og organisering	21
7.2 Prioriterte målgrupper	21
7.3 Housing First	21
7.4 Oppfølging fra Husbanken	21
Vedlegg 1 – spørreundersøkelse programkommuner	23
Vedlegg 2 – intervjuguider	24
Vedlegg 3 – referanser	25

1 Sammendrag

Boligsosialt utviklingsprogram innebærer et partnerskap med utvalgte kommuner om å arbeide langsiktig og helhetlig for å løse kommunenes boligsosiale utfordringer. Denne rapporten er utarbeidet av Husbanken, og omfatter programarbeidet i kommunene Drammen, Sandefjord, Larvik, Skien, Porsgrunn og Arendal 1- 1,5 år etter oppstart. Programmet har en varighet på 4-5 år for den enkelte kommune.

Arbeidet med rapporten har pågått fra august – desember 2011. Datamaterialet er basert på spørreundersøkelse, dokumentanalyse og intervju av sentrale aktører.

Målene med det boligsosiale utviklingsprogrammet er:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
2. Økt boligsosial kompetanse i kommunene
3. Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Hensikten med rapporten er å beskrive status i programarbeidet, kartlegge utviklingspotensialet for aktørene og gi anbefalinger i det videre arbeidet.

De fleste kommunene har etablert en god forankring og skapt en felles forståelse for boligsosiale utfordringer på tvers av fag og virksomheter. Like viktig som formell forankring i kommunens toppledelse, er at ledelsen etterspør resultater og viser interesse for satsingen. Det boligsosiale arbeidet er satt på dagsorden i den enkelte kommune, og det rapporteres om at boligsosiale handlingsplaner og satsingen sees i sammenheng med kommuneplanen og økonomiplanen i den enkelte kommune. Kommunene rapporterer at den boligsosiale kompetansen har økt, og at Husbanken har vært en god faglig bidragsyter og støttespiller. Flere informanter uttrykker at Husbanken kan bli en tydeligere premissleverandør for kommunenes arbeid i programmet.

De fleste kommunene kan vise til konkrete resultater, igangsatte delprosjekter og tiltak. Disse har et vidt spekter fra å få på plass samhandlingsrutiner til boligprosjekter - som eksempelvis fra "leie til eie"-prosjekter. Flere av kommunene er fortsatt til dels på planleggingsstadiet, og har mange tanker og forslag om hva som bør iverksettes av tiltak. Erfaringen viser at forankring og oppstartfase tar tid, og at kommunene i denne fasen er sårbare for skifte av nøkkelpersonell. Rekruttering og utvelgelse av programleder og organisering/etablering av styringsgruppe er kritiske suksessfaktorer.

Husbankens rolle som katalysator, pådriver og kunnskapsformidler er sentral. Det er viktig med tett og regelmessig oppfølging av kommunene. De læringsarenaene som er etablert har vært en suksess, men det er fortsatt rom for å styrke læringsaspektet i programmet generelt, og kanskje særlig læringseffekten på tvers av programkommunene. Når arbeidet i kommunene nå går inn i en mer utførende fase vil det også bli tatt i bruk en felles rapporteringsmal med fokus rettet mot effektmålinger. Selv om programarbeidet er langsiktig og arbeidet med forankring, organisering og tverretattlig samarbeid tar tid er det viktig å synliggjøre gevinster av programarbeidet fortløpende for å opprettholde programmets legitimitet og funksjon.

Når det gjelder prioriterte målgrupper bør alle programkommunene få på plass tiltak rettet mot ungdom som er vanskeligstilte på boligmarkedet. I arbeidet med bostedsløse anbefales tiltak med Housing First som metode.

2 Bakgrunn og hensikt

I Kommunal- og regionaldepartementets tildelingsbrev til Husbanken for 2009 fremkommer det at Husbanken skal følge opp kommuner som har store utfordringer med bostedsløshet, og det foreslås som virkemiddel å etablere samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner, som dermed blir sikret en mer helhetlig oppfølging.

Videre slås det fast at den strategiske tilnærmingen til kommunene skal være basert på en systematisk oversikt over kommunene som har de største utfordringene på boligmarkedet og med hensyn til levekår, og at Husbanken skal øke den boligsosiale kompetansen hos kommunene gjennom en målrettet innsats.

Helhetlig organisering og god planlegging er forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen. I NOU 2011:15 *Rom for alle* oppsummeres utfordringene slik:

- Organiseringen av det boligsosiale arbeidet i staten og kommunene er fragmentert
- Det boligsosiale arbeidet er ikke godt nok forankret politisk og administrativt
- Boligsosiale handlingsplaner er ofte ikke integrert i øvrig planverk
- Utviklingstiltak blir ikke videreført i kommunenes drift når statlige tilskudd opphører
- Oversikten over boligbehovet til vanskeligstilte på boligmarkedet er utilstrekkelig
- Egnede boliger med oppfølgingstjenester er ofte en mangelvare
- Husbankens økonomiske virkemidler ses i for liten grad i sammenheng

Husbankens tilnærming til sine boligsosiale oppgaver er i utvikling. Mye arbeid har tidligere vært gjort i forhold til definerte prosjekter for ulike målgrupper, og å spre positive erfaringer og kunnskap fra disse til andre aktører. Erfaringen er at prosjekter ofte avsluttes og tiltakene ikke videreføres når den økonomiske støtten opphører. Videre har arbeidet med å få kommunene til å utarbeide boligsosiale handlingsplaner vært fokusert. Ofte har ikke planene blitt godt nok implementert i øvrig planverk, og gjennomføringsgraden av tiltakene i planene har vært relativt beskjeden.

Som en følge av disse erfaringene er boligsosiale utviklingsprogram etablert. Programmet innebærer et langsiktig og forpliktende partnerskap mellom kommunen og Husbanken med formål å arbeide helhetlig med kommunens boligsosiale utfordringer. I Region sør startet utviklingsprogrammet opp i seks kommuner i 2010. Det er kommunene med de største boligsosiale utfordringene som er invitert til å delta i arbeidet. Programmets varighet er 3-5 år for den enkelte kommune.

Det er nødvendig å fokusere kritiske suksessfaktorer og utvikle læring underveis i programmet. For å optimalisere effekten og kunne gjøre virksomme tilpasninger underveis gjennomføres derfor en vurdering og kartlegging av utviklingspotensialet og handlingsrom – både for programkommunene og Husbanken.

3 Om rapporten

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe i Husbanken bestående av Stein-Roger Westbye, Anne Skjævestad og Anita Pettersen (leder). Arbeidet er gjennomført i tidsrommet august – desember 2011. Evalueringen forsøker å være både en prosessevaluering og gi en viss effektevaluering av arbeidet så langt.

Rapporten inneholder en vurdering av status 1- 1,5 år etter oppstart av programmet i 6 av kommunene; Drammen, Sandefjord, Larvik, Skien, Porsgrunn og Arendal. Vi benytter i rapporten begrepene program og programleder konsekvent, selv om noen av kommunene bruker begrepene prosjekt og prosjektleder i sin kommune.

Rapporten søker å belyse:

- Husbankens arbeid og måloppnåelse i forhold til programbeskrivelsen
- Kommunenes arbeid og måloppnåelse i forhold til programbeskrivelsen og deres egne planer
- Utviklingspotensialet i programmet for aktørene

I Husbankens arbeid og måloppnåelse står samhandling med kommunene og andre aktører, utnyttelse av de økonomiske virkemidlene og kompetanse- og metodeutvikling sentralt. I kommunene er organisering, forankring og planlegging samt tiltak og nye prosjekter fokusert. Utviklingspotensialet forsøkes synliggjort ved å beskrive og gi en vurdering av vellykkede tilnærminger og kritiske suksessfaktorer.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom tre ulike metoder:

- Dokumentanalyse – her er Husbankens tilsagnsbrev og programbeskrivelse samt kommunenes søknader, programplaner og statusrapporter gjennomgått.
- Spørreundersøkelse i programkommunene september 2011 (Vedlegg 1)
- Intervjuer med et utvalg av informanter i programkommunene og Husbanken. 11 personer fra programledelsen i kommunene (leder for styringsgruppen og programleder) og 5 personer fra Husbanken (2 fra ledelsen og 3 personer som er programkontakter i kommunene) ble intervjuet etter en intervjuguide basert på metodikken anerkjennende intervju. (Vedlegg 2)

4 Husbankens arbeid og måloppnåelse

Husbankens programbeskrivelse viser til statsbudsjettet for 2010 når de overordnede målene defineres:

1. Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
2. Økt boligsosial kompetanse i kommunene
3. Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Det fremheves at innsatsen skal rettes mot innbyggere som faller utenfor det ordinære boligmarkedet eller trenger bistand for å kunne ha en tilfredsstillende bosituasjon, og at en prioritert målgruppe er ungdom. Husbanken skal sette kommunene og deres samarbeidspartnere i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Ønsket med programmet er å forsterke støtten til kommunenes boligsosiale aktivitet. Målene statsbudsjettet har formulert retter seg mot alle aktører i det boligsosiale feltet, og Husbankens rolle er først og fremst å være en veileder for kommunene i deres arbeid med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

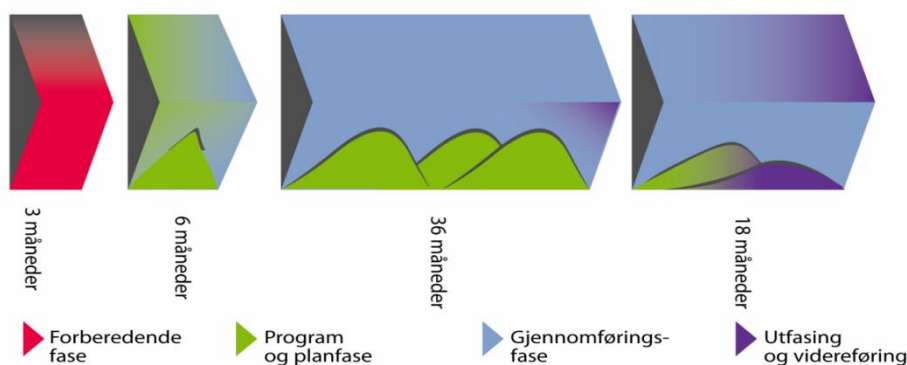
I programbeskrivelsen ble det satt opp et forslag til rammemodell for programarbeidet, med inndeling i ulike faser. Det ble påpekt at kommunene skulle stå fritt til å organisere prosessene etter hvordan de selv fant det formålstjenlig, men at det uansett ville være naturlig å dele opp arbeidet i en forberedende fase, en planfase, en gjennomføringsfase og en avsluttende fase.

Figuren nedenfor er hentet fra programbeskrivelsen og illustrerer de ulike fasene. Etter den forberedende fasen med søknad og inngåelse av samarbeidsavtale, starter planfasen på inntil seks

måneder. I planfasen tildeles kommunen midler for arbeid med strategi, forankring og organisering av arbeidet. I denne fasen utvikles også overordnede mål og strategier for å nå disse. Selve gjennomføringsfasen varer i opptil tre år. Kommunen påbegynner gjennomføring av arbeidet i tråd med plan for programsatsingen. Lokal organisering er valgt og implementert, og den viktigste oppgaven i denne fasen er prosjektgjennomføring med bred medvirkning fra flere aktører. Husbanken avholder hvert år møte med den enkelte kommune for å gjennomgå arbeidet og tildeler hvert år nye midler basert på ordinær søknad. I avslutningsfasen på 18 måneder skal programmet utfases og tiltak implementeres i ordinær drift.

Figur 1: Rammemodell

Boligsosiale utviklingsprogram



Kilde: Husbanken Region sør 2010

Nest etter Arendal i august 2009, kom de første kommunene med i programmet våren 2010. Programmet er nå over planfasen og et stykke inn i gjennomføringsfasen.

Programbeskrivelsen fra 2010 skisserer flere delmål med programmet i sin helhet, samtidig som det understrekes at kommunene selv formulerer sine mål ut fra egne utfordringer og prioriteringer.

4.1 Bosetting av vanskeligstilte

Her vises det først og fremst til relevante prosjekter i kommunene og effekter av disse, som beskrevet i avsnittene under neste kapittel. Faktorer som oppmerksomhet og interesse rundt, og forankring av, boligsosiale spørsmål har imidlertid også stor betydning for hvorvidt man lykkes med bosetting.

Kommunene gir uttrykk for at programmet har ført til økt oppmerksomhet rundt boligsosiale spørsmål, samtidig som det påpekes at arbeidet ikke har pågått lenge. En kommune forteller at “den faglige plattformen er utvidet” og at “bolig og boligsosiale spørsmål i større grad er sentrale temaer som tas opp til diskusjon”. En annen forteller at satsingen har gitt langt flere treffpunkter med det politiske miljø.

På spørsmål om boligsosialt arbeid er en større del av de strategiske plandokumentene og budsjettprosesser i kommunen enn før satsingen svarer kommunene at dette er tilfelle. Boligsosiale handlingsplaner danner i økende grad grunnlag for kommunenes handlingsplaner, og det gis uttrykk for at boligsosiale mål og strategier gjøres tydeligere enn i tidligere planarbeid, og at kommende planer vil inneholde nye målformuleringer og krav til grunnleggende politikkområder for vanskeligstilte på boligmarkedet.

4.2 Kompetanseheving i boligsosialt arbeid

Kommunene opplever at satsingen har gitt økt kompetanse om boligsosiale virkemidler og andre forhold ved boligsosialt arbeid, og at den har ført til en mer samlet forståelse og spredning av kompetansen. I følge en av kommunene, spres nå kunnskap om lån og tilskudd til flere i kommunen ved at de som til daglig arbeider med låne- og tilskuddsordninger sterkere knyttes opp mot resten av organisasjonen. Flere kommuner har kompetanseheving som egne delprosjekter, og det later til at temaet i stor grad vektlegges.

Husbanken satte seg som mål å skape ny kunnskap om boligsosialt arbeid sammen med kommunene, anvende kunnskapen og fornye det boligsosiale arbeidet. Flertallet av programkommunene mener programmet har bidratt til å øke kunnskap om boligsosiale utfordringer og behov, og en av dem føyer til kunnskap om prosjektorganisering som arbeidsform. Av aktiviteter som har bidratt til økt kunnskap, trekkes det frem fora som fagdager og studiereise, men det er økt tverrfaglig samarbeid og – som en følge – kompetanseheving som fremheves av de fleste. Her nevnes at økt tverrfaglig samarbeid har tydeliggjort kommunens felles utfordringer og bidratt til et helhetsperspektiv som gjør det lettere å planlegge på lang sikt.

4.3 Utvikling i Husbankens virkemidler

Husbanken ønsket videre at programmet skulle føre til optimal utnyttelse og utvikling av økonomiske virkemidler og andre statlige virkemidler. Kommunene signaliserer at programmet har bidratt til økt oppmerksomhet rundt de boligsosiale virkemidlene, politisk og administrativt, og i form av at ansatte er bevisste på hvilke ordninger som finnes og i større grad søker fleksible løsninger gjennom å benytte låne- og tilskuddsordninger på ulike måter. Noen av kommunene mener det har skjedd en endring i måten kommunen benytter virkemidlene på, eksempelvis har én kommune fått en større tverrfaglig tilnærming når enkeltsaker skal løses, og i en annen har bystyret gitt rådmannen fullmakt til å vurdere en mer fleksibel bruk av startlån og etableringstilskudd.

Husbanken har siden oppstart av programmet prioritert bruken av virkemidler til programkommunene, og utviklingen i bruken fra 2009 til 2011 er synlig. For kommunene samlet sett har opptaket av startlån økt med over 50 prosent fra programmet startet opp. For å imøtekomme den økte bruken av startlån i programkommunene har det ved fordelingen av tilskudd til videretildeling de siste to årene blitt gjort en særlig prioritering av disse kommunene, spesielt når det gjelder tilskudd til etablering. Etter at de ble med i programmet, har tildelingen til dette formålet økt med over 25 prosent til programkommunene. Når det gjelder kompetansetilskudd, har prioriteringen av programkommunene medført at andelen disse kommunene får av tilskuddet ligger mellom 75-80 prosent av den samlede rammen på kompetansetilskuddet. Dette tilsvarer det måltall regionkontoret har knyttet til bruken av tilskuddet.

Fokus på bruk av bostøtte og kartlegging av grupper som er berettiget bostøtte har vært en viktig del av tiltakskjeden for økt bosetting blant vanskeligstilte i programkommunene. For programkommunene sett under ett, har det vært en noe større økning i antall nye bostøttebrukere enn for de øvrige kommunene. Dette må igjen sees i sammenheng med at programkommunene utgjør de største kommunene i regionen, og endringer i bruken av bostøtte har i store trekk sin begrunnelse i nytt regelverk som åpner for flere grupper inn i ordningen.

Kommunene er mer usikre på hvorvidt virkemidlene er tilstrekkelige til å nå målsettingene sine. Usikkerheten er knyttet til etablering og drift av nye boliger, og behovet for store investeringer til kjøp av flere boliger. En av kommunene oppgir at rammen på tilskudd til etablering er utilstrekkelig, en annen mener at mer boligtilskudd eller annen rentekompensasjon er nødvendig for å hjelpe flere vanskeligstilte til å eie egen bolig. Det trekkes også frem svakheter ved bostøtteordningen: “Kommunegruppen innen bostøtte bør vurderes på grunn av sterkt økende boligpriser i byer. Bostøtte

er viktig for å beholde bolig, men treffer dårlig i forhold til å finansiere nye boliger på grunn av for lave inntektsgrenser og høye boligpriser”.

4.4 Videreutvikling av tverrsektorielt samarbeid

Programkommunene gir tilbakemeldinger på at det tverrfaglige samarbeidet har endret seg som følge av programsatsingen, at det tverrfaglige samarbeidet er utvidet, og at det er besluttet eller iverksatt delprosjekter med mål om bedret tverrfaglig koordinering. I følge én kommune er behovet for et boligsosialt løft i kommunens tverrfaglige ledelse endret, og en annen trekker frem etableringen av et eget boligsosialt møtepunkt på øverste ledernivå gjennom prosjektets styringsgruppe. Når det gjelder samarbeidsaktører, sier en av kommunene at særlig samarbeid mellom NAV, kommune og eiendomsforetaket er styrket.

Det påpekes også at det tverrfaglige samarbeidet har endret seg med hensyn til kompetanse og forståelse, og at kompetanseheving har hatt påvirkning på tverrsektorielt samarbeid:

“Kompetansetilskuddene har gjort det mulig å sende flere på kompetansehevende kurs. Dette øker også fellesskapsfølelsen og forståelsen for helheten”.

Når det gjelder endringer i organiseringen av det boligsosiale arbeidet som følge av satsingen, er endringene allerede synlige i noen kommuner, mens andre har igangsatt prosesser som skal lede fram til dette. Endringene omfatter eksempelvis en større rolle hos tverrfaglig tildelingsteam ved tildeling av bolig til vanskeligstilte, større involvering fra NAV ved søknader om bolig, og etableringen av flere faste tverrfaglige møtepunkter som ivaretar temaer som restanseproblematikk, bostedsløshet og andre boligsosiale temaer. En av kommunene har etablert en boligtjeneste som samler ansatte med ansvar for boligsosialt arbeid i ulike virksomheter i kommunen. En annen forklarer at endringene er tydelige når det gjelder enkeltvedtak i saker med kombinasjon av bolig og tjenester, og fremhever som eksempel at vedtak om praktisk bistand er dreid med hensyn til å mestre dagligliv og boforhold.

4.5 Metodeutvikling innen boligsosialt arbeid

Husbanken ønsket ved oppstart at programsamarbeidet skulle skape metodeutvikling innen boligsosialt arbeid. Kommunene som deltar i programmet uttrykker at det er lærdom å hente fra arbeidsformen som utviklingsprogrammet innebærer. Mer konkret nevner kommuner som har valgt å prosjektoorganisere sine satsingsområder at dette har gitt gode erfaringer og kunnskap rundt metode, organisering og arbeidsform: “Denne satsingen bidrar til gode prosesser. Vi har utvalgt fire programområder som er organisert som prosjekter. Prosjekt som metode gir gode prosesser og fører til også læring i organisasjonen fortløpende. Skaper engasjement og deltakelse på en god måte godt forankret i politisk og administrativ ledelse”.

Flere kommuner gir også tilbakemelding på at de ønsker mer erfaringsutveksling og samarbeid rundt metodeutvikling og program som metode, spesielt som et eget tema under programledersamlingene.

4.6 Bedre samarbeid mellom stat og kommune

Husbanken ville at satsingen skulle bidra til bedre samarbeid mellom stat og kommune, og programbeskrivelsen skisserte en rekke forventninger rundt egne bidrag i denne sammenheng.

Blant annet ville Husbanken som samarbeidspartner initiere og revidere samarbeidsavtaler og følge opp med bevilgninger og innsats. Dessuten ville Husbanken gi et tilbud om faglig og finansiell støtte til utvikling av det lokale programarbeidet. Rapportering og kartlegging skulle også være en del av prosessbistanden, gjennom utvikling og tilrettelegging av verktøy for kommunene. På spørsmål rundt Husbankens oppfølging av programarbeidet svarer kommunene gjennomgående at de opplever en god oppfølging. De fremhever Husbankens deltakelse i møter og fora, og faglige innspill i enkeltsaker. Én kommune trekker i tillegg frem rask responstid ved uformell kontakt på telefon og via e-post. Det nevnes også at Husbanken viser forståelse for kommunens utfordringer og er på tilbudssiden.

Når det gjelder oppfølging, påpeker imidlertid flere kommuner at Husbanken kan stille tydeligere krav, og at det er ønskelig at Husbankens forventninger kommer klarere fram selv om kommunene selv kan formulere egne mål. En av kommunene synes Husbanken følger bra opp, men påpeker at de ulike regionene løser oppfølgingen ulikt. Kommunen viser her særlig til underskriving av samarbeidsavtaler mellom kommunen og Husbanken, og oppfølging og samarbeid i den sammenheng, uten at det tas stilling til hvilken løsning som foretrekkes.

Kommunene opplever gjennomgående Husbanken som en god støttespiller, som stiller med kompetanse på kommunens forespørsel. Kommunene melder at de samarbeider på ulike plan og Husbanken er en viktig partner i kommunens langsiktige satsing for å heve kompetansen på boligsosialt arbeid. En av kommunene sier det er viktig at Husbanken kan fange opp og formidle nye ideer og forskningsresultater og gjøre utredninger kommunene ikke har kapasitet til på egenhånd.

En annen trekker frem erfaringsutvekslingen som Husbanken bidrar til: “Vi får også kompetanse gjennom det å møte de andre kommunene. Erfaringsutveksling er svært nyttig. Husbanken bidrar også med å hente kompetanse fra andre aktuelle aktører, som er sentralt”.

Aktiviteter som sikrer erfaringsutveksling mellom deltakerne er nettopp noe Husbanken har forventet å bidra med, så vel som videreformidling av kunnskap til andre fagmiljøer og kommuner, og etablering av en læringsarena for systematisk kompetanseheving. Husbanken har siden oppstart etablert følgende læringsarenaer:

- Programsamlinger
- Programledersamlinger
- Prosjektlederkurs
- Studietur for kommunene til Finland om modellen “Housing First”
- Løpende oppfølging av programlederne i kommunene

Disse oppfattes fra både kommunenes og Husbankens side som hensiktsmessige for å oppnå gjensidig læring og kunnskapsutveksling, og det er stor grad av tilfredshet med arrangementene. En av kommunene sier Husbanken kan gjøre mer av å spre erfaringer. Formidling av gode eksempler er nyttig, men erfaringsutveksling rundt det å ivareta og lede et programarbeid er viktigere.

Husbanken skulle også koordinere innsatsen fra andre statlige aktører innen området. I tilknytning til utviklingsprogrammet samarbeider Husbanken hovedsakelig med fylkesmannsembetene. Øvrige regionale statlige aktører har primært et målgruppefokus, og det samarbeides med disse aktørene på kommunenivå i de enkelte kommunene.

5 Kommunenes arbeid og måloppnåelse

I dette kapittelet gis en kortfattet beskrivelse av organiseringen av programmet i hver kommune, hvilke mål som kommunen satte seg ved oppstart og hva som har skjedd fram til nå.

5.1 Sandefjord

Sandefjord kommune i Vestfold har 43.648 innbyggere. Leder for seksjon botiltak og aktivitet, som er en seksjon i helse- og sosialetaten, er programleder. Det boligsosiale programmet er prosjektorganisert, og assisterende rådmann er leder av styringsgruppen. I tillegg til programleder er det engasjert en prosjektkoordinator i 100 prosent stilling samt en prosjektveileder og delprosjektledere. Sistnevnte engasjeres etter hvert som delprosjektene gjennomføres. Programmet startet våren 2010.

Kommunens mål ved oppstart

Hovedmålene for kommunens boligsosiale program er, som skissert i den boligsosiale handlingsplanen for 2008 -2014, at man gjennom lokale løsninger skal få:

- Økt kunnskap om boligbehovet i kommunen
- Økt kunnskap om statlige virkemidler
- Mer samkjørt boligpolitikk mellom virksomhetene
- Bedre utnyttelse av kommunes boligmasse
- Mer målrettet og effektiv bruk av virkemidlene
- Større effektivitet ved å samordne ressursene

Kommunen har en 0 – 0 visjon for programmet, det vil si ingen bostedsløse og ingen utkastelser i Sandefjord. En spisset målformulering er:

- Utvikle tjenestetilbud og skaffe egnede boliger som er tilpasset innbyggernes behov gjennom tverrsektorielt samarbeid og samarbeid mellom andre forvaltningsnivå og institusjoner
- Varig bosetting av de vanskeligst stilte på boligmarkedet
- Minimering av behov for akutt botilbud
- Sørge for at flest mulig klarer å bo i egen bolig over tid – minimere utkastelser
- Etter prosjektslutt å ha et bolig- og tjenestetilbud som håndterer problematikken rundt bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet på en tilfredsstillende måte.

Måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

Som et eksempel på hva en har lyktes best med i Sandefjord kommune fremhever programledelsen etablering av prosjektorganisasjonen og innføring av prosjekt som arbeidsform. Å bruke tid på dette anses å ha vært nyttig, da det har vært lettere å få gjennomført delprosjekter og få til konkrete resultater og samarbeid på tvers i organisasjonen. To av delprosjektene, “Restanseprosjektet” og “Midlertidig bolig – NAV prosjektet” ble avsluttet høsten 2011.

“Restanseprosjektet” har oppnådd gode resultater. I kommunalt tildelte boliger har husleierestanser blitt redusert med 75 prosent, og det er laget rutiner for at nye restanser ikke skal oppstå.

NAV-prosjektet har dreid seg om forbedring av rutiner ved tildeling av midlertidig bolig og arbeid med videreføring til varig bolig. Prosjektet har avdekket at det er behov for flere varige boliger med oppfølgingstjenester, spesielt for ungdom.

Et tredje delprosjekt rettet mot ungdom er nylig startet opp. Det dreier seg om et forprosjekt for bedring av boligtilbud og oppfølging for ungdom i samarbeid med Borgestadklinikken, og innebærer opplæring og implementering av en spesiell kartleggingsmetode. Metoden “Hurtig kartlegging og handling” (HKH) skal gi grunnlag for å kartlegge omfanget av ungdom som står i fare for å bli eller har blitt bostedsløs. Det skal også kartlegges hvilken problematikk som preger denne gruppen i forhold til arbeid/skole, psykiske lidelser og bruk av rusmidler.

Flere delprosjekter er under planlegging, blant annet prosjektene “Naboskap” og “Brukervedvirkning”.

5.2 Arendal

Arendal kommune har 42.162 innbyggere og er fylkeshovedstaden i Aust-Agder. Det boligsosiale programmet er organisert med en programleder og rådgiver på heltid og en miljøvaktmester i 40 prosent stilling, i alt 2,4 årsverk. De to sistnevnte er tilknyttet NAV, mens programleder er organisert under kommunalsjef for helse og omsorg, som også er leder for styringsgruppen. I tillegg fungerer en spesialrådgiver i kommunalsjefens stab som rådgiver og aktiv deltaker i programmet. Programmet startet i august 2009.

Kommunens mål ved oppstart

Arendal beskriver at kommunen har en fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet. Denne organiseringen krever god kompetanse på koordinering og kommunikasjon, både internt og eksternt. Med deltakelse i programmet ønsker kommunen å videreutvikle modellen og øke satsingen på det boligsosiale arbeidet. Hovedmålene er å:

- forebygge og avskaffe bostedsløshet
- øke boligsosial aktivitet i kommunen
- øke boligsosial kompetanse i kommunen

Ved oppstart ble følgende hovedutfordringer (delmål) definert:

- Rullering av boligsosial handlingsplan 2003. Ny plan skal knyttes opp mot kommunens øvrige planverk
- Utarbeide rutiner og kompetanseheving – kvalitetssikring av registreringer i Bokart¹
- Utarbeide samarbeidsrutiner mellom kommunen og kommunalt foretak (KF)
- Optimalisere bruk av tilgjengelige virkemidler gjennom Husbanken og andre aktører for å forebygge og avskaffe bostedsløshet
- Økonomisk rådgivning og veiledning ved kjøp/salg
- Videreutvikle samarbeid med brukere/pårørende og frivillige organisasjoner

Måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

Det er nedsatt en arbeidsgruppe for å rullere den boligsosiale planen. I følge programledelsen vil en vurdere å utarbeide en tverrfaglig operativ plan med boligsosialt arbeid som ett av flere tema. Planen vil ha et tidsperspektiv fram mot 2023, i tråd med kommuneplanen.

Programledelsen fremhever at det er gjort en stor innsats for å heve kompetansen og utvikle samarbeidsrutiner, det gjelder å ha “orden i eget hus”. Et eksempel er samarbeidsrutiner mellom kommunen og det kommunale foretaket (KF) som ble etablert i 2010. Forslag til intensjonsavtale mellom kommunen, NAV og Arendal eiendom KF er laget. Nye leiekontrakter for alle typer kommunale utleieboliger er laget, og det er “ryddet opp” i gamle søknader. Listen med ubehandlede søknader er redusert med 75.

Kommunen har vedtatt et regelverk og en egen forskrift for tildeling av kommunale boliger som gjør at saksbehandlingen kvalitetssikres. Boligtildelingsutvalget har fått et tydelig mandat, og det er utarbeidet en ny saksbehandlingsinstruks. Det fattes nå enkeltvedtak med klagerett, og kommunen opplever å ha fått større kontroll på hvem som tildeles bolig, på bomiljøer og på søkeres rettssikkerhet. Klageretten gir mulighet til å prøve egen kompetanse på saksbehandling. Behovet for midlertidige boliger er betydelig redusert som en følge av endringene.

Når det gjelder kvalitetssikring av registreringer i Bokart, er det avholdt kurs for ansatte og rutiner er under utarbeidelse. Bokart vil være kommunens mulighet til å skaffe seg en oversikt over boligsosiale utfordringer i en tidlig fase. I tillegg er det innført et nytt dataprogram som gir en samlet oversikt over boligmassen og leietakerne, noe som har hatt effekt på restanselistene.

I forhold til å gi økonomisk rådgivning og veiledning ved kjøp/salg er det inngått et samarbeid mellom programledelsen og servicekontoret som saksbehandler søknader om lån og tilskudd samt økonomikonsulenten i NAV.

Arbeid med etiske retningslinjer for brukervedvirkning og kontakt med pårørende er påbegynt. Programledelsen har bl.a. etablert et samarbeid med kommunens brukerråd, og mellom ulike instanser

¹ Boligkartlegging for kommunen.

for utvikling av en ”boligskole” for ungdom. Et samarbeid med en foreldregruppe med funksjonshemmede barn som ønsker egen eid bolig er også i gang. 20 boenheter med heldøgns bemanning for rusmisbrukere er under planlegging i samarbeid med Blå Kors.

5.3 Porsgrunn

Porsgrunn kommune har 35.043 innbyggere og har vært med i boligsosialt utviklingsprogram siden mars 2010. Programledelsen er organisert under bygge- og eiendomsavdelingen. Styringsgruppen ledes av bygge- og eiendomssjefen og består for øvrig av kommunalsjef for helse og velferd og NAV-direktør. Kommunen har valgt ut fire programområder og organisert dem som prosjekter med egne styringsgrupper. Det er ansatt prosjektleder og etablert arbeids- og referansegrupper på ett av dem, og til to av de andre er stillinger under utlysning.

Kommunens mål ved oppstart

Hovedmålet for programsatsingen er å bedre mulighetene til å oppnå kommunens målsetninger om at alle skal disponere egen bolig ved aktiv bruk av de ulike boligvirkemidlene og eventuelt i sammenheng med andre tjenester. I denne sammenheng fremheves forpliktende samarbeid på tvers i organisasjonen og ut mot statlige aktører og frivillige organisasjoner. I kommunens egen programplan skisseres delmålene:

- Sørge for at delprosjektene følger sine mandater
- Bidra til at personer klarer å disponere egen bolig
- Forebygge bostedsløshet
- Øke kompetanse hos enkeltpersoner for å mestre boforhold
- Øke kompetanse hos personer som arbeider med boligspørsmål i kommunen
- Øke helhetlig bruk av boligvirkemidler i sammenheng med andre tiltak
- Bedre samarbeid på tvers i organisasjonen, om tjenester og i ulike forvaltningsnivåer
- Bedre samarbeid med frivillige organisasjoner
- Innarbeide rutiner for økt medvirkning og deltakelse fra rådet for funksjonshemmede og andre brukerorganisasjoner, fra planlegging til gjennomføring
- Spre informasjon om boligsosialt arbeid internt i kommunen og ut til samarbeidspartnere og innbyggere

Kommunens måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

“På vei til egen boligkarriere” er det første delprosjektet i Porsgrunns programsatsing og har som mål å bidra til at personer som søker eller mottar kommunal boligbistand skal få tilstrekkelig hjelp for å komme seg videre i egen boligkarriere. Prosjektleder har gjennomgått alle registreringer i Bokart i alderen 18-60 år og alle husleiekontrakter i kommunen. Det er lagt ned et stort arbeid for å få videreutviklet Bokart, og dette har blitt til et saksbehandlingsverktøy som kommuniserer med to andre fagsystemer.

Totalt har 92 husstander vært i kontakt med prosjektet i tiden fra juni til medio desember 2010, i form av samtaler (for eksempel ved ny søknad eller søknad om forlengelse av kontrakt), ved tildeling av bolig eller oppfølging i forkant av bosetting. Samhandlingsrutiner rundt de mest vanskeligstilte er under utarbeidelse, og en undersøkelse om det private utleiemarkedet er igangsatt. Leieboerforeningen er invitert inn i referansegruppa for å oppnå brukermedvirkning.

Et av prosjektets delområder har vært oppføringen av fem småhus på kommunal tomt, noe som skal være et tilbud for husstander som må leie og har en historie med ulike uegnede botilbud bak seg. Oppfølgingen tilpasses den enkeltes behov sammen med tjenesteyter. Av deltakerne i prosjektet har tre vært vurdert som kandidater til småhus, og en har flyttet inn. Vedkommende mestrer nå boforholdet godt og har fått mye bedre livskvalitet. Bystyret har allerede fattet vedtak om å bygge to nye småhus.

Av faktorer som har gjort arbeidet vellykket, fremhever kommunen prosjektorganisering, konkretisering og planlegging, solid og bredt tverrfaglig samarbeid, samt sammensetningen av tildelingsteamet. Samlokalisering og kommunikasjon har også hatt effekt. I tillegg har dialog og allmøter med velforeninger og naboer vært vesentlig i småhusprosjektet, det samme har påvirkningskraft med hensyn til lokalisering. Programledelsen trekker også frem prosessen med brukeren og tjenesteapparatet, som det å trekke inn brukeren under byggeprosessen og forplikte på tvers av virksomheter.

I prosessen har kommunen møtt mye motstand, men de involverte har opplevd at støtten i systemet har gjort det vellykket. Rådmannens ledergruppe og politikere er aktivisert rundt valg av strategi, og politikere har vært til stede og støttet prosjektet i informasjonsmøter. Etter initiativ overfor media, opplever kommunen et nyansert mediebilde av saken.

I prosjektet “Bedre bomiljø i kommunale utleieboliger” vil kommunen fremme deltakelse, trygghet og likeverd blant beboere, naboer, velforeninger og borettslag for å oppnå gode bomiljøer. Kommunen ønsker å gjøre boligfremskaffelse mulig for ungdom gjennom kvalifisering og utdanning. Dette vil være målet for prosjektet “Bolig og kvalifisering”, som starter opp når stilling blir opprettet til bomiljøprosjektet.

Kommunen har kartlagt kompetansebehov i egen organisasjon og avholdt ulike tverrfaglige work shops. Virksomhetene i det tverrfaglige samarbeidet gir tilbakemeldinger på økt kunnskap om boligsosiale utfordringer og behov etter programoppstart. Programledelsen opplever at det tverrfaglige samarbeidet har endret seg etter programoppstart med hensyn til kompetanse og forståelse, og i utforming av enkeltvedtak rundt bolig og tjenester (dreid mer i retning av å mestre boforhold).

5.3 Skien

Skien kommune har 52.077 innbyggere og er Telemarks administrasjonssenter og største by. Kommunen ble deltaker i boligsosialt utviklingsprogram i desember 2010.

Foreløpig er ledelse av programmet plassert ved boligkontoret. Det er ikke etablert en styringsgruppe, men fungerende programleder har mål om å få nedsatt en snarlig, og å ansette en egen programleder. Programarbeidet er organisert i delprosjekter, og det er ansatt en prosjektleder på ett av dem.

Kommunens mål ved oppstart

Bakgrunn og formål med Skien kommunes programdeltagelse er:

- Øke boligsosial kompetanse og samhandling rundt vanskeligstilte boligsøkere
- Hjelp flere kommunale leietakere videre i “boligkarrieren”
- Utarbeide og rullere boligsosial handlingsplan
- Plassering av ansvar for strategisk boligsosial planlegging
- Vurdering av behov for styrking av ulike boligsosiale tilbud (antall kommunale boliger, bemannede boliger osv.)

I søknaden følger en rekke forventede resultater med programdeltagelsen:

- Styrke organisasjonen i forhold til å fremskaffe boliger og bistå beboere i å beholde boligen
- Øke turnover i boligmassen, så flere søkere kan tilbys kommunal bolig
- Styrke samhandling rundt utfordrende bosatte
- Bedre tilbudet rettet mot vanskeligstilt ungdom
- Forbedre rutiner for tidligere å fange opp ungdom med boligsosiale utfordringer
- Større aksept fra politisk miljø for at boligen er basis for habilitering/rehabilitering
- Økt fokus på fattigdomsproblematikk og at stadig flere grupper ekskluderes fra å eie egen bolig

Kommunens måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

Prosjektet “Egen bolig”, som startet opp før programdeltagelsen, har nå blitt en del av programarbeidet. Hovedmålet er å sørge for at den kommunale boligmassen er stor og variert nok til å gi dekkende tilbud til innbyggere som grunnet lav inntekt eller annet ikke klarer å skaffe seg bolig på det private eie- og leiemarkedet. Prosjektet skal oppnå dette gjennom å styrke vanskeligstiltes evner til egen boligkarriere og øke turnover i kommunale boliger.

Ved rapportering av 30. 06.11 har 16 leietakere flyttet og kjøpt bolig eller er i gang med prosessen. Det har vært gjennomført 104 samtaler, hvorav noen er innkalt i forbindelse med leiekontrakt og noen på grunn av lav alder og ønske om å veilede dem tidlig i boligkarrieren. Prosjektleder gir uttrykk for at internt og eksternt samarbeid er mer begrenset enn ønskelig, og behov for politisk og administrativ forståelse og støtte er stort. Bedre forankring, tydelige planer for samarbeid og avklaring rundt mandat og ansvarsfordeling ville kunne ført til mer gjennomslagskraft i prosjektet.

Det trekkes frem at tildelingsteamet er organisert slik at de kjenner bomiljøet og boligmassen, så det blir en fornuftig tildeling.

Et annet planlagt delprosjekt er “Unge vanskeligstilte”, hvor målgruppen er ungdom med særskilte utfordringer, eksempelvis unge som flytter ut fra barneverninstitusjon og får oppfølging fra barnevern og rusomsorgen. Så langt har kommunen etablert en dialog med NAV om ungdom som slutter i videregående skole.

5.4 Larvik

Larvik kommune med sine 42.412 innbyggere er en sentral havneby i Vestfold. Prosjektorganisasjon er etablert og styringsgruppen ledes av assisterende rådmann. Styringsgruppen består videre av aktuelle resultatenhetsledere samt leder for Larvik kommunale eiendomsforetak. Programleder har sin administrative tilhørighet i kommunens utviklingsavdeling.

Det fremkommer i påmelding til boligsosialt utviklingsprogram at Larvik opplevde å ha utfordringer med hensyn til levekår og folkehelse, og at de ønsket å arbeide tverrfaglig opp mot dette over tid. Ungdom ble gitt en prioritert plass i kommunens beskrivelse.

Kommunens mål ved oppstart

Det fremkommer at hovedmålet for satsningen er:

- Et ordnet boforhold for alle og
- Bedre levekår for vanskeligstilte unge ved en samordning av tiltak mot bolig, arbeid/utdanning/aktivisering og fritid/familie.

Larvik kommune hadde en målsetting fra start om å utarbeide mer operative mål og delmål for sitt programarbeid i løpet av året 2010.

Kommunens måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

Larvik kommune har lagt vekt på at forankring og forarbeid er viktig for videre handling. Det pekes på at det tar tid å skape forståelse og debatt i egen organisasjon. Det boligsosiale arbeidet i Larvik har vært fragmentert og det har bevisst blitt arbeidet inn mot egen organisasjon for å skape en tydeligere forståelse og forpliktelse til dette feltet.

Prosjektleder opplever at “det snakkes mer om bolig” i organisasjonen nå enn før programsatsingen startet. Intensjon og målsetting for arbeidet med boligsosialt utviklingsprogram har blitt satt på dagsorden i ulike interne sammenhenger. Et eksempel trekkes frem der fokuset på det boligsosiale har hatt en praktisk betydning. Dette var under planlegging av tilsynskontroll med ulovlige leiligheter (jf. Plan- og bygningsloven). Gjennom oppmerksomhet og internt samarbeid har det vært mulig å knytte

boligsosiale perspektiver til et prosjekt som var tiltenkt kun å være en kontroll med private utleiere. Det har i perioden videre blitt arbeidet for at de boligsosiale perspektiver er ivaretatt i de ulike planprosesser for øvrig.

En rekke kommunale boligstiftelser er med virkning fra 22.09.11 slått sammen til én stiftelse; Larvik kommunale boligstiftelse.

Larvik kommune er i ferd med å nedsette syv arbeidsgrupper som skal se nærmere på ulike sider ved tjenesteproduksjonen. Utarbeiding av mer operative mål og delmål vil inngå i boligsosialt utviklingsprogram, som skal til behandling i kommunestyret i juni 2012. Kommunestyret har nylig vedtatt et nytt og felles verdigrunnlag som skal legges til grunn for kommunens boligsosiale arbeid.

5.5 Drammen

Drammen er Buskerud fylkes største by og er blant annet senter for fylkesadministrasjonen. Drammen kommune har 63.582 innbyggere.

Drammen kommune har deltatt i boligsosialt utviklingsprogram siden mars 2010. Arbeidet med boligsosialt utviklingsprogram er prosjektorganisert med deltakelse fra 8 kommunale virksomheter, NAV og Drammen Eiendom KF. Det er opprettet prosjektorganisasjon med styringsgruppe og sentral prosjektgruppe. Styringsgruppen ledes av helse- og sosialdirektør og programleder inngår som rådgiver i rådmannens stab.

Kommunens mål ved oppstart

Drammen kommune har satt opp følgende målsetting for arbeidet med boligsosialt utviklingsprogram:

- Forebygge og bekjempe bostedsløshet.
- Opparbeide økt boligsosial kompetanse i kommunen.
- Oppnå en mer hensiktsmessig disponering av den kommunale boligmassen.
- Utvikle metoder knyttet til bo trening for relevante målgrupper.
- Bedre utnyttelse av Husbankens økonomiske virkemidler, slik at flest mulig får anledning til å anskaffe seg egen bolig.

I en innledende fase av utviklingsprogrammet ble det lagt opp til en gjennomføring av følgende to prosjekter:

1. Utarbeidelse av en ny boligsosial handlingsplan
2. Boligskole for aldersgruppen 17-23 år.

Kommunens måloppnåelse – hva har skjedd til nå?

Ny boligsosial handlingsplan er under utarbeidelse og vil legges frem for politisk behandling rundt årsskiftet 2011/2012. Planen skal knyttes opp til kommune- og økonomiplan. Gjennom arbeidet med planen vil de boligsosiale mål og strategier bli tydeligere. Flere igangsatte tiltak i Drammen kommune vil få en nærmere beskrivelse i plandokumentet.

Boligskole for ungdom er avsluttet som forprosjekt. Det har vært jobbet mye med mandat, innhold og form på tiltaket. Det har vært innhentet ideer og informasjon fra andre steder og liknende tiltak. Likevel har det vært krevende å finne frem til hvordan boligskolen skal utformes lokalt.

Tiltaket blir trukket frem av programleder som en suksess. Dette skyldes flere forhold, men ikke minst sammensetning av prosjektgruppen og innsatsen her har hatt stor betydning for resultatet så langt. Det fremkommer et ønske om at boligskolen både skal bidra med informasjon og kompetanse. Behovene for oppfølging i bolig er definert ut i dette prosjektet. Gjennom boligskolen for ungdom ønsker

kommunen å nå flere ungdom enn kun de vanskeligst stilte, men kanskje på ulik måte. Drammen har i dette prosjektet lagt til rette for en interaktiv nettside og elektronisk veileder som kan benyttes av ungdom i større utstrekning enn det utvalg av ungdom som gis tilbud om et to dagers kurs. Til sammen utgjør disse tiltakene det Drammen kommune ønsker å legge i boligskole. Iverksetting og videreføring av boligskolen er blant de oppgaver som vil legges til bolig tjenesten.

Bystyret vedtok i juni 2011 et boligløft, som innebar å bruke 60 millioner kroner til kjøp av boliger. Drammen Eiendom har i etterkant kjøpt 20 boliger, fordelt på mindre leiligheter, familieleiligheter og omsorgsleiligheter, og om lag 30 millioner kroner er brukt.

Med bakgrunn i en erkjennelse av uklare ansvars- og myndighetslinjer på det boligsosiale feltet har kommunen nylig etablert en egen virksomhet, bolig tjenesten. Bolig tjenesten har hentet medarbeidere fra ulike tjenester som har oppgaver knyttet til bolig. Tydeligere ansvarsforhold og bedre koordinerte tjenester er blant målsettingene for den nye tjenesten.

Det er videre igangsatt et arbeid for å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger via delprosjektet "fra leie til eie". To prosjektmedarbeidere er engasjert i arbeidet med å bistå kommunale leietakere som i å kjøpe sin egen leilighet. I forbindelse med dette arbeidet er det foretatt en rekke avklaringer og etablert rutiner. Rammen for opptak av startlån er fordoblet og det er innført fleksible rammer, og gitt utvidet delegasjon i forhold til salg av kommunale leiligheter i borettslag. Flere leiligheter er nå solgt gjennom dette prosjektet. Ved gjennomført salg anvendes midlene til kjøp av nye utleieleiligheter.

6 Vellykkede tilnærminger og suksessfaktorer

Innledningsvis beskrev vi hvordan Husbankens tilnærming til sine boligsosiale oppgaver er i utvikling, med boligsosiale utviklingsprogram som den tilnærmingssåte som i dag benyttes overfor kommunene med de største boligsosiale utfordringene.

I NOU 2011: 15 *Rom for alle* beskrives fem suksessfaktorer som nødvendige for gjennomføringen av et vellykket boligsosialt arbeid i kommunene; samordning, forankring og eierskap, overordnet strategi for arbeidet, boligsosial kompetanse og økonomiske ressurser.

Når det gjelder prosjekt som metode er det mange forhold som har betydning for om prosjektet blir en suksess. Det dreier seg i følge prosjektteorien om opplagte suksessfaktorer som.:

- et godt fundament og solid forankring
- god prosjektledelse og organisering
- god planlegging
- motiverte aktører
- god oppfølgingen av det utførende arbeidet

Vi kan trekke paralleller både fra suksessfaktorene i "Rom for alle" og fra prosjektteori til det vi anser som suksessfaktorer i vårt arbeid med det boligsosiale programmet. Vår tilnærming har elementer både fra prosjekt som arbeidsform og boligsosialt arbeid - jfr. kap. 3: evalueringen forsøker å være både en prosessevaluering og gi en viss effektevaluering av arbeidet så langt.

6.1 Forankring

Ingen av kommunene har politisk deltakelse i prosjektorganiseringen. I følge flere av informantene, ble det gjort en god jobb i forkant av deltakelsen fra Husbankens side med å informere og motivere for å bli med på satsingen. I noen av kommunene har det vært stort politisk engasjement, i andre har dette vært mer varierende. I forhold til kommunale investeringer i bolig har Drammen i juni 2011 bevilget 60 mill.kr. til anskaffelse av boliger, og Arendal har vedtatt å bygge 20 boliger til rusmiddelavhengige.

I fire av de seks programkommunene er programsatsingen forankret organisatorisk hos rådmannen. I en av kommunene er ledelse av styringsgruppa lagt til en virksomhetsleder, og en kommune har ikke etablert styringsgruppe foreløpig.

At rådmannsfunksjonen har et formelt eierskap til programmet og leder styringsgruppa er en klar suksessfaktor. Like viktig som den formelle forankringen er den løpende oppfølgingen og interessen for programmet. Flere av informantene fra programledelsen i kommunene hevder at det at toppledelsen bidrar med å sette tydelige mål og etterspør resultater er viktig. Som en av informantene uttrykker det: “Det at rådmannen har vært opptatt av dette arbeidet og etterspurt mye, har bidratt til suksessen.” En annen sier at hun tror at kommunen har fått til konkrete prosjekter, skyldes “en handlingsorientert rådmann og et politisk nivå som etterspør resultater av den jobben som blir gjort”. At leder for styringsgruppen viser engasjement for fagfeltet og har avsatt tid til dialog med programleder i kommunen, blir også fremhevet. En annen av respondentene sier at solid forankring i ledergruppa har hatt stor betydning for å lykkes, og forteller at god kommunikasjon og faste møter en gang i uka har medvirket til dette.

6.2 Mobilisering

Forankring administrativt og politisk er en suksessfaktor, men viktig for å få gjennomslag for boligsosiale prosjekter og tiltak er også forankringen i lokalsamfunnet for øvrig, noe som kan oppnås gjennom mobilisering og bevisstgjøring rundt boligsosiale spørsmål. Involvering fra brukere, naboer og frivillige organisasjoner kan være et viktig virkemiddel for å oppnå legitimitet i det boligsosiale arbeidet.

Prosjektteorien skiller mellom interne og eksterne interessenter. I ethvert prosjekt vil det alltid være relasjoner til mange forskjellige interessenter. Ofte kan de eksterne interessentene få særlig betydning. Dette er personer eller organisasjoner som ikke selv deltar aktivt i arbeidet, men som gjennom sin status eller påvirkningskraft kan ha stor betydning for prosjektets framdrift og suksess (Andersen, Grude, Haug, 2010).

Dialog og allmøter med velforeninger og naboer har bidratt til aksept for Porsgrunn kommunes småhusprosjekt, og kommunen har også opplevd hvordan initiativ overfor media kan løfte engasjementet. I denne prosessen har også brukermedvirkning vært svært viktig for å lykkes. Arendal kommune har inkludert brukere og pårørende gjennom samarbeidet med gruppen av foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne.

Motiverte aktører var en av suksessfaktorene i prosjektteorien referert til over. Blant øvrige medarbeidere i programkommunene har tilbud om kurs, samlinger og lignende skapt større interesse.

6.3 Organisering

I flesteparten av kommunene er programmet prosjektorganisert med styringsgruppe, referansegrupper, arbeidsgrupper for delprosjekter o.l. med avklarte mandater og roller. Flere av kommunene har lagt vekt på og brukt mye tid på selve prosjektetableringen. Prosjekt som arbeidsform trekkes fram som det beste resultatet så langt av Sandefjord kommune. Det at man har lykkes med prosjektstruktur og prosjektstyring betraktes som nyttig i seg selv, med tanke på at programmet er langsiktig og kan bidra til en fornying og oppmyking av kommuneorganisasjonen.

I de fleste kommunene er programlederen sentralt plassert, har erfaring med prosjektledelse og er internt rekruttert. Flere informanter sier det er en fordel at programleder kjenner organisasjonen fra før og vet hvilke aktører som er mest sentrale. At programleder har en koordinerende funksjon trekkes fram som positivt. Programlederen har også en funksjon som pådriver. Alle kommunene har vektlagt å skape en felles forståelse og aksept for det boligsosiale arbeidet og programmet som sådan.

Øremerkede ressurser og tid til satsingen fremheves som avgjørende.

Når det gjelder endringer i organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene, så er det satt i gang prosesser og tverrfaglig samarbeid som følge av programmet i flere kommuner.

6.4 Planlegging, strategier og mål for arbeidet

Noen av programkommunene har et nyansert planleggingsnivå, men andre har satt opp overordnede mål som de rapporterer på. Det bør utarbeides et målhierarki med overordnede mål og konkrete delmål og resultatmål.

At programmet er langsiktig en kritisk suksessfaktor, det bidrar til at kommunene får tid til å jobbe grundig og er også viktig for videre implementering. Et langsiktig program kan imidlertid også føre til forsinkelser: “Vi har en tendens til å utsette arbeidsoppgaver til like før de må være ferdige. Derfor er det uheldig å ha en planleggingshorisont som ligger langt framme i tid – det er en fallgrube” (Andersen, Grude, Haug, 2010 s.27).

Når det gjelder planlegging av kommunens boligsosiale arbeid og planverk så svarer kommunene i spørreundersøkelsen bekreftende på at det boligsosiale arbeidet er en større del av de strategiske plandokumenter og budsjetter enn før satsingen. Det arbeides med revisjon av boligsosiale handlingsplaner i 4 av kommunene. Arbeidet/målene sees i sammenheng med og knyttes opp mot økonomiplanen og kommuneplanen. Satsingen har ført til økt oppmerksomhet for boligsosiale spørsmål i kommunene og økt interesse fra politisk hold.

Arendal kommunes ønske om å knytte den boligsosiale handlingsplanen sammen med rusmiddelpolitisk handlingsplan og helse- og omsorgsplan til en tverrfaglig operativ plan er et godt eksempel på hvordan boligsosiale mål og tiltak kan settes i en helhetlig sammenheng.

6.5 Kompetanse og læringsarenaer

NOU 2011: 15 fremhever viktigheten av helhet i forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene og påpeker at effekten av individrettede ordninger dels ligger i samspillet mellom dem (s. 118). Noen kommuner gir tilbakemeldinger om at programarbeidet har gitt dem økt kompetanse om boligsosiale virkemidler og at måten virkemidlene blir benyttet på har endret seg i retning av en mer tverrfaglig tilnærming. Ansatte er mer bevisste på eksisterende ordninger og søker i økende grad fleksible løsninger.

Flere av programlederne forteller at programmet har gitt både dem selv og de øvrige deltakerne økt kompetanse og innsikt i boligsosialt arbeid som et eget fagområde. Programsamlinger, studieturer og nettverksmøter i regi av Husbanken har bidratt konstruktivt i så måte. Likeledes dialog med Husbankens programkontakt i hver kommune.

Av læringsarenaer Husbanken har etablert, trekkes programsamlingene fram av alle kommunene som nyttige. Disse har en funksjon knyttet til faglig innhold, nettverksbygging og erfaringsutveksling både på tvers av kommunene og internt i hver kommune. Det at flere personer i hver kommune fra ulike faggrupper møtes og deltar sammen skaper eierfølelse for programmet og får fram en felles forståelse. Studieturene trekkes frem som kompetansehevende tiltak, det samme gjør prosjektlederkurset som ble avholdt i starten av programmet.

Som et konkret virkemiddel nevnes kompetansetilskuddet, som har gjort det mulig å sende flere på kompetansehevende kurs, noe som igjen har økt fellesskapsfølelsen og forståelsen for helheten.

Det er også viktig å nevne overførbar kompetanse som er tillært i kommunene gjennom arbeidet med delprosjekter, eksempelvis juridisk kompetanse i arbeidet med sammenslåing av stiftelser i Larvik, Arendal kommunes arbeid med egen forskrift og nye saksbehandlingsrutiner, samt restanseprosjektet i Sandefjord. Dette er kompetanse som kommunene sier andre kan dra nytte av og lære om.

Arendal kommune har erfart nytten av å rette innsatsen mot kompetanseheving og utvikling av samarbeidsrutiner, og ser allerede effekter av nye rutiner i form av reduksjon i antall ubehandlede søknader. Nevnte forskrift og saksbehandlingsinstruks har redusert behovet for midlertidige boliger og skapt større rettssikkerhet for brukerne. Kompetansekartlegging og tverrfaglige work shops har skapt økt boligsosial kunnskap og større tverrfaglig forståelse i Porsgrunn.

6.6 Dialog og samarbeid mellom kommunene og Husbanken

Programkommunene vektlegger Husbankens deltakelse i styringsgrupper, og at Husbanken har rollen som deltakende observatør i disse. Det er ønskelig at Husbanken er en “kritisk venn”, en diskusjonspartner som kommer med faglige innspill og kritiske spørsmål. Det gis uttrykk for at Husbanken følger godt opp med innspill i enkeltsaker, stiller med kompetanse på kommunens forespørsel og er på tilbudssiden. Det er positivt at Husbanken viser forståelse for kommunens utfordringer.

Kommunene opplever at aktivitetene som skal sikre erfaringsutveksling er nyttige, og at Husbanken har skapt et hensiktsmessig nettverk der kommuner med liknende utfordringer møtes. Aktivitetene bidrar til å engasjere og begeistre, til å gi påfyll og gode eksempler.

Kontakten mellom programleder i kommunen og Husbankens programkontakt oppleves som positiv. Kontakten ivaretas på ulik måte, og hyppighet og form varierer. Eksempelvis har programlederen i Drammen kommune gode erfaringer med å ha faste møter med Husbanken hver 14. dag. Husbankens avtaler med kommunene om møtestruktur er i de fleste tilfeller nokså uformell, med varierende regelmessighet. Et par av respondentene foreslår hyppigere statusmøter.

Husbanken oppleves å kunne bidra til å involvere kommuneledelse og politikere, og en av kommunene ønsker at Husbanken skal engasjere seg sterkere i den rollen.

7 Oppsummering og anbefalinger

Rapporten har forsøkt å belyse Husbankens og kommunenes arbeid og måloppnåelse sett i forhold til egne planer og de overordnede målene for programmet:

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Kort oppsummert oppleves det boligsosiale programmet å være et godt utgangspunkt for langsiktig og systematisk utviklingsarbeid. Det at Husbanken bidrar med et langsiktig program over flere år, er av stor betydning for kommunene. I følge informantene er det brukt tid på å skape et godt fundament og forståelse for arbeidet, og kommunene opplever dette som viktig og nyttig. Når det gjelder tiltak og nye prosjekter, har også de fleste kommunene konkrete resultater å vise til så langt.

I det følgende trekkes fram noen utfordringer og anbefalinger i det videre arbeidet.

7.1 Forankring og organisering

Flere kommuner har brukt lang tid på forankring og prosjektorganisering. Det vil være et interessant evalueringspunkt etter at programmet er avsluttet hvorvidt en omfattende forberedende fase påvirker resultatene for brukerne.

Det synes å være et tydelig suksesskriterium at toppledelsen i kommunen involverer seg aktivt i programarbeidet og etterspør framdrift og resultater.

Det er viktig å ha fokus både på programarbeidet og delprosjektene som arbeidsform, samt de konkrete tiltakene som skal gjennomføres. Det bør tilstrebes en så effektiv arbeidsform som mulig. Forankring og medvirkningsprosesser er viktige i den grad de over tid gir konkrete resultater.

7.2 Prioriterte målgrupper

Økt bosetting av vanskeligstilte og bekjempelse av bostedsløshet er to av delmålene i Husbankens programbeskrivelse, og ungdom skal være en prioritert målgruppe.

Alle kommunene har inkludert økt bosetting av vanskeligstilte i sitt programarbeid. Det kan være ønskelig at flere kommuner øker oppmerksomheten mot anskaffelse av flere/mer hensiktsmessige utleieboliger, gjerne gjennom økt bruk av Husbankens tilskudd.

Når det gjelder ungdom er det i to kommuner iverksatt tiltak spesifikt rettet mot denne gruppa. Alle kommunene bør få på plass tiltak rettet mot ungdom som er vanskeligstilte på boligmarkedet. I likhet med det boligsosiale arbeidet for øvrig må en samarbeide tverretattlig..

Arbeidet med bostedsløse spesielt er også fokusert bare i noen av kommunene. I likhet med ungdom bør også alle kommunene ha tiltak rettet mot denne målgruppa.

Det er viktig at Husbanken i det videre programarbeidet etterspør resultater innenfor kommunenes arbeid med ungdom og bostedsløse.

7.3 Housing First

Husbanken har gjennom foredrag, samlinger og studietur introdusert "Housing First" som metode overfor kommunene. To kommuner sier de har prøvd å benytte metodikken i forhold til enkelte brukere.

Det er omfattende forskning som viser at Housing First som metode er virksom i arbeidet med bostedsløse, og det er også samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Husbanken bør arbeide for at en eller flere kommuner systematisk iverksetter forsøk med Housing First. Det vil være nyttig også for å gjøre erfaringer som kan overføres til andre kommuner.

7.4 Oppfølging fra Husbanken

I programbeskrivelsen fremgår at Husbankens rolle først og fremst er å være en veileder for kommunene i deres arbeid. I startfasen ble det også fremhevet fra Husbanken at det var opp til kommunene hvordan arbeidet skulle organiseres, og sette mål for arbeidet. Flere kommuner beskriver dette som en viktig suksessfaktor, og som en tilnærming som skiller seg fra hvordan mange andre statlige aktører arbeider overfor kommunene. Ut i fra tilbakemeldinger fra informantene kan det imidlertid også synes som om flere ønsker at Husbanken skal være en tydeligere premissleverandør for kommunenes arbeid i programmet.

I oppfølgingen framover bør Husbanken rette økt oppmerksomhet mot regelmessige møter med programlederne, hyppigere programledersamlinger og ta i bruk en felles rapporteringsmal.

Husbankens rolle som formidler og bidragsyter når det gjelder kompetanseoverføring bør styrkes. Det er viktig å få fram gode eksempler og suksesshistorier. I tillegg til å benytte ulike læringsarenaer til dette formålet, bør det formidles bedre i ulike medier og på nettet. Denne delen av arbeidet bør nedfelles i en kommunikasjonsplan. Dette vil også kunne bidra til kompetanseoverføring på tvers av Husbankens regioner.

Vedlegg:

1. Spørreskjema
2. Intervjuguider programkommunene og Husbanken
3. Referanser

Vedlegg 1 – spørreundersøkelse programkommuner

Navn og kommune:

Stilling i kommunen/ satsningsarbeidet:

1. Hvor lenge vil satsningen vare i din kommune?

2. Generelt:

- Hvorfor ønsker kommunen å delta i en slik forpliktende satsning?
- Har Husbanken den kompetansen som kommunene trenger i satsningsarbeidet?
- Hvordan oppleves Husbankens oppfølging av programarbeidet?

3. Organisatoriske:

- Har satsningen ført til økt oppmerksomhet for boligsosiale spørsmål?
- Har satsningen ført til økt interesse fra politisk hold i kommunen?
- Er boligsosialt arbeid en større del av de strategiske plandokumentene og budsjettprosesser i kommunen enn før satsningen?
- Er det igangsatt eller gjennomført endringer i organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunen som følge av satsningen?
- Har det tverrfaglige samarbeidet i kommunene endret seg som følge av satsningsarbeidet?
- Har kommunen tilstrekkelig med ressurser til å nå målsetningene?

4. Kunnskapsrettede:

- Har kommunen fått økt kunnskap om boligsosiale utfordringer og behov?
- Har satsningen gitt økt kompetanse i kommunen om boligsosiale virkemidler?
- Har kommunen tilstrekkelig med kompetanse til å nå målsetningene?

5. Økonomiske

- Har satsningen ført til økt oppmerksomhet rundt de boligsosiale virkemidlene?
- Har det skjedd endringer i måten kommunen benytter disse virkemidlene?
- Vurderer kommunen å øke innlånet av midler til startlån?
- Er det igangsatt nye boligprosjekter i kommunen som en følge av satsningen?
- Er de økonomiske virkemidlene tilstrekkelig for å nå målsetningene?

A) Programkommuner

Din kommune er deltaker i det boligsosiale programmet, og i dette intervjuet ønsker vi å vite og lære mer om hva det er du/dere har lyktes aller best med innenfor det boligsosiale programmet så langt. Vi vil også høre hvordan du ser for deg hva som er de beste utviklingstiltakene framover, resten av programperioden. Innledningsvis vil vi høre hva du mener er **hensikten** (målet) med programmet.

Beste erfaringer

1. Hvis du skal gi et eksempel eller fortelle en historie om det du /dere har fått til aller best, hva vil du fortelle om?
2. Hva var det som gjorde at dette ble så vellykket (for eksempel planlegging, forankring, måter å organisere på, metoder, virkemidler m.m.)?
3. Hva var det du bidro med til denne suksessen? Hvem andre bidro?
4. Hva slags støtte har dere fått som har gjort denne suksessen mulig?
5. Hva er det andre kan lære fra denne erfaringen?

Veien videre

Se for deg at vi er i 2015 og det boligsosiale utviklingsprogrammet har blitt en stor suksess. Du kan fortelle at dere nå har fått en rekke resultater innenfor det boligsosiale arbeidet i din kommune.

6. Hva er det du da håper å kunne fortelle om? (Hvilke resultater oppnådde dere? For hvilke målgrupper?)
7. Hva er det som har bidratt til denne suksessen?
8. Hva kan du gjøre allerede nå for å få til noe av dette?
9. Hva kan Husbanken og evt. andre støttespillere gjøre?
10. Eventuelle oppfølgingsspørsmål.

B) Husbanken

Husbanken Region sør har siden 2010 hatt det boligsosiale programmet som et viktig satsingsområde i utvalgte kommuner. I dette intervjuet ønsker vi å vite og lære mer om hva det er du/dere har lyktes aller best med innenfor det boligsosiale programmet så langt. Vi vil også høre hvordan du ser for deg hva som er de beste utviklingstiltakene framover - i resten av programperioden. Innledningsvis vil vi høre hva du mener er **hensikten** (målet) med det boligsosiale programmet.

Beste erfaringer

1. Hvis du skal gi et eksempel eller fortelle en historie om det du /dere har fått til aller best, hva vil du fortelle om?
2. Hva var det som gjorde at dette ble så vellykket (f.eks. samhandling med kommunene og andre aktører, læringsarenaer, metoder, forankring, måter å organisere på, virkemidler m.m.)?
3. Hva var det du bidro med til denne suksessen? Hvem andre bidro?
4. Hva slags støtte har dere fått som har gjort denne suksessen mulig?
5. Hva er det andre kan lære fra denne erfaringen?

Veien videre

Se for deg at vi er i 2015 og det boligsosiale utviklingsprogrammet har blitt en stor suksess. Du kan fortelle at Husbanken Region sør har fått en rekke resultater innenfor det boligsosiale arbeidet.

6. Hva er det du da håper å kunne fortelle om? (Hvilke resultater oppnådde dere? For hvilke målgrupper?)
7. Hva er det som har bidratt til denne suksessen?
8. Hva kan du og andre i Husbanken gjøre allerede nå for å få til noe av dette?
9. Hva kan kommunene og evt. andre aktører gjøre?
10. Eventuelle oppfølgingsspørsmål.

Vedlegg 3 – referanser

Culhane D. 2008. *The Costs of Homelessness: A Perspective from the United States. The European Journal of Homelessness.*

Erling S. Andersen, Kristoffer V. Grude og Tor Haug, 2010. *Målrettet prosjektstyring.* NKI Forlaget

Husbanken Region sør (2010): Boligsosialt utviklingsprogram: Langsiktig og forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner (programbeskrivelse)

<http://husbanken.no/~media/Boligsosialt/Programbeskrivelse%20basis%20ny.ashx>

Husbanken Region øst (2010): “Boligsosialt utviklingsprogram – metodisk tilbakeblikk”

<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/husbanken-en-strategisk-samarbeidspart-for-kommunene/boligsosialt-utviklingsprogram-region-ost/veiledningsmateriale/~media/Boligsosialt/Vedlegg/metodedokumentprosess20100902.ashx>

Kommunal- og regionaldepartementet (2009): Tildelingsbrev for 2009

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/brev/tildelingsbrev_2009_husbanken.pdf

Lars-Marius Ulfrstad, 2011. *Velferd og bolig.* Kommuneforlaget

NOU 2011:15. *Rom for alle.* Departementenes servicesenter, Oslo 2011

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2011/nou-2011-15.html?id=650426>

Tsemberis, Sam (2010): *Housing First. The Pathway Model to end Homelessness for people with Mental Illness and Addiction.* Hazelden.

Tsemberis, Sam (2010): “Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs”, i: I. Gould Ellen and B. O’Flaherty (eds.) How to House the Homeless.

I tillegg er dokumenter som Husbankens tilsagnsbrev og programbeskrivelse samt kommunenes søknader, programplaner og statusrapporter benyttet som kilder.