



Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring

RAPPORT 2017

UTARBEIDET FOR KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RAPPORT NR: R9496

RAPPORTENS TITTEL: Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring

ANSVARLIG KONSULENT: Gitte Haugnæss

FORSIDEBILDE Shutterstock.com

DATO: 12.05.2017

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har som mål å sikre høy kvalitet og effektiv ressursbruk på det boligpolitiske området. KMD har gitt Agenda Kaupang i samarbeid med Proba i oppdrag å utrede Husbankens organisering og oppgaveløsning og KMDs styring av Husbanken for å få et godt grunnlag til å videreutvikle Husbanken til et enda mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av boligpolitikken.

Utredningens mandat har vært å både ha et evaluerings- og et utviklingsperspektiv. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingsspolet skal ha ca. 5 års perspektiv. Dette innebærer at utredningen også vil ta for seg hva mulighetsrommet er for Husbanken framover, gitt samfunnsoppdraget og de mulighetene for eksempel bruk av ny teknologi åpner for – og hvilke implikasjoner dette kan ha for organisering av oppgaveløsningen framover.

Arbeidet har pågått i perioden oktober 2016 til mai 2017. Utredningen er utført av Gitte Haugnæss (ansvarlig konsulent Agenda Kaupang), Morten Stenstadvold (Agenda Kaupang), Gjermund Lanestedt (Agenda Kaupang) og Lars-Erik Becken (Proba).

Husbanken og KMD har vært svært behjelpelig med å legge godt til rette for utførelse av oppdraget. En referansegruppe oppnevnt av KMD har gitt viktige innspill og synspunkter underveis i arbeidet.

Agenda Kaupang er alene ansvarlig for beskrivelser, resultater og anbefalinger i rapporten.

Stabekk 12. mai 2017

Agenda Kaupang AS

Innhold

1	Kort sammendrag	8
2	Samlet analyse, konklusjoner og anbefalinger	10
2.1	Kort om oppdraget og Husbanken	10
2.2	Hovedproblemstillinger	10
2.3	Husbankens rolle, oppgaver og kompetanse	12
2.4	Husbanken har tatt grep om digitaliseringsutfordringene, og potensialet framover er betydelig	17
2.5	Styrker og svakheter ved dagens organisering	18
2.6	Behov for fortsatt regional tilstedeværelse, men det kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner	22
2.7	KMDs styring har fokus på kontroll, potensial for større innslag av en strategisk og lærings-/utviklingsorientert dialog	23
3	Bakgrunn og metode	27
3.1	Formålet med utredningen	27
3.2	Hovedproblemstillinger	27
3.3	Bruk av metoder i vurderingen	29
3.4	Analysefasen, anbefalinger og rapportering	33
3.5	Referansegruppe	33
4	Kort om Husbankens mål, oppgaver og organisering	35
4.1	Hovedmål og virkemidler	35
4.2	Dagens organisering	37
4.3	Husbanken samarbeider med mange aktører	38
5	Husbankens ansvar og oppgaver	40
5.1	Økonomiske virkemidler som forvaltes av Husbanken	40
5.2	Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid "Bolig for velferd"	48
5.3	Husbankens samhandling med kommunene	51
5.4	Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk	59
5.5	Husbankens kontroll og oppfølging av virkemidler	63
5.6	Bemanningsutvikling og kompetanse	66
5.7	Vår vurdering	70
6	Digitalisering av Husbankens tjenester og arbeidsprosesser	76
6.1	Husbankens digitaliseringsarbeid	76
6.2	Hva er digitalisert så langt?	78
6.3	Mulighetene framover	82
6.4	Vår vurdering – hvor bør Husbanken gå videre?	89

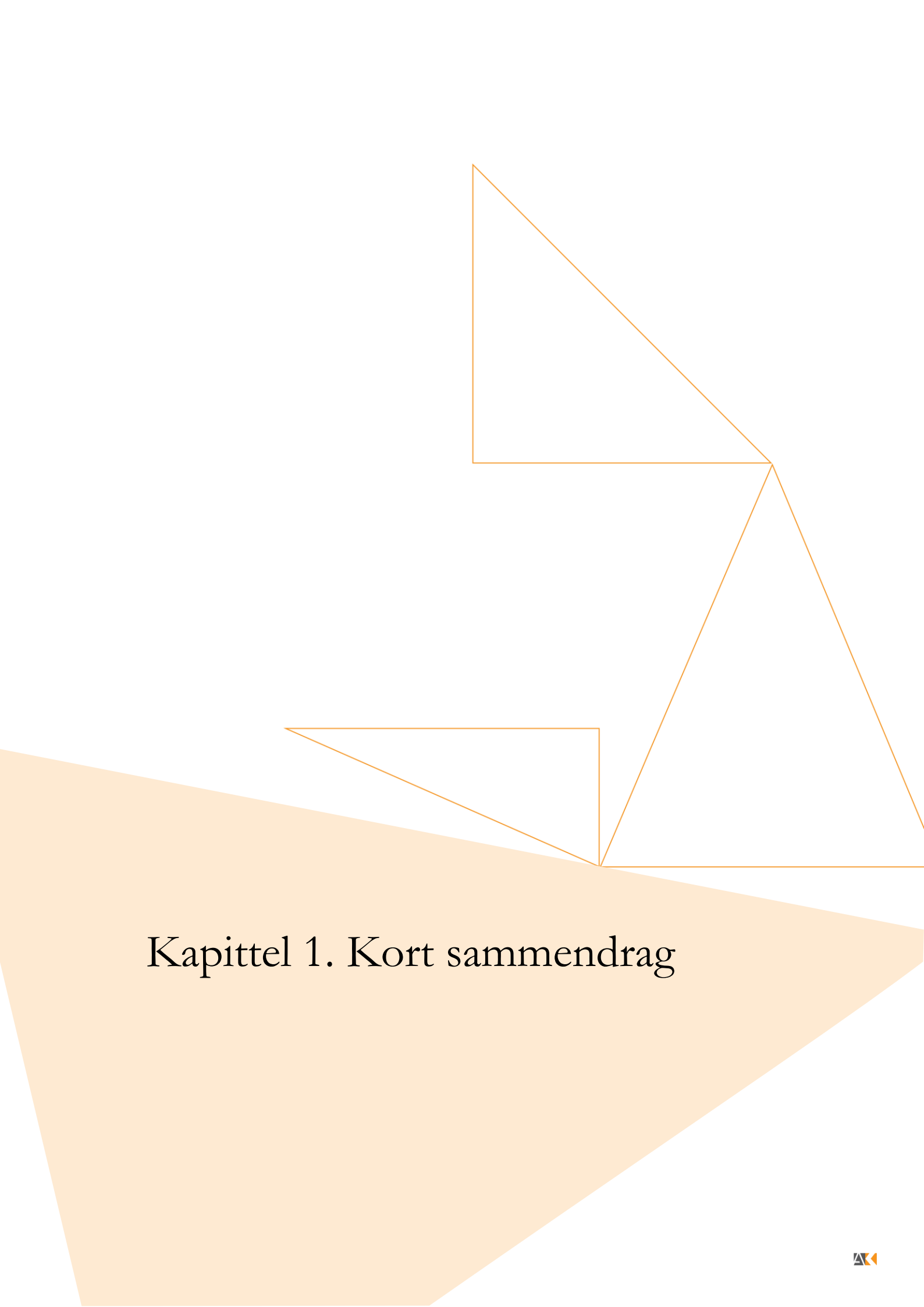
7	Husbankens organisering og regionstruktur	93
7.1	<i>Husbankens overordnede organisering</i>	93
7.2	<i>Ansvar- og oppgavefordeling – fagansvarsmodellen – internstyring</i>	97
7.3	<i>Regionkontorenes oppgaver mot kommunene og samarbeidspartnere</i>	102
7.4	<i>Intern styring</i>	106
7.5	<i>Ressursbruk i Husbanken</i>	108
7.6	<i>Sentrale utviklingsprosesser og arbeidsmiljø</i>	110
7.7	<i>Vurdering av den overordnede organiseringen av Husbanken</i>	113
7.8	<i>Vurdering av framtidig regionstruktur</i>	117
8	Styring av Husbanken	121
8.1	<i>Rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD, øvrige departementer og Husbanken</i>	121
8.2	<i>KMDs styring av Husbanken</i>	126
8.3	<i>Vår vurdering</i>	131

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide Husbanken, KMD og øvrige departementer

Vedlegg 2: Intervjuguide kommunene

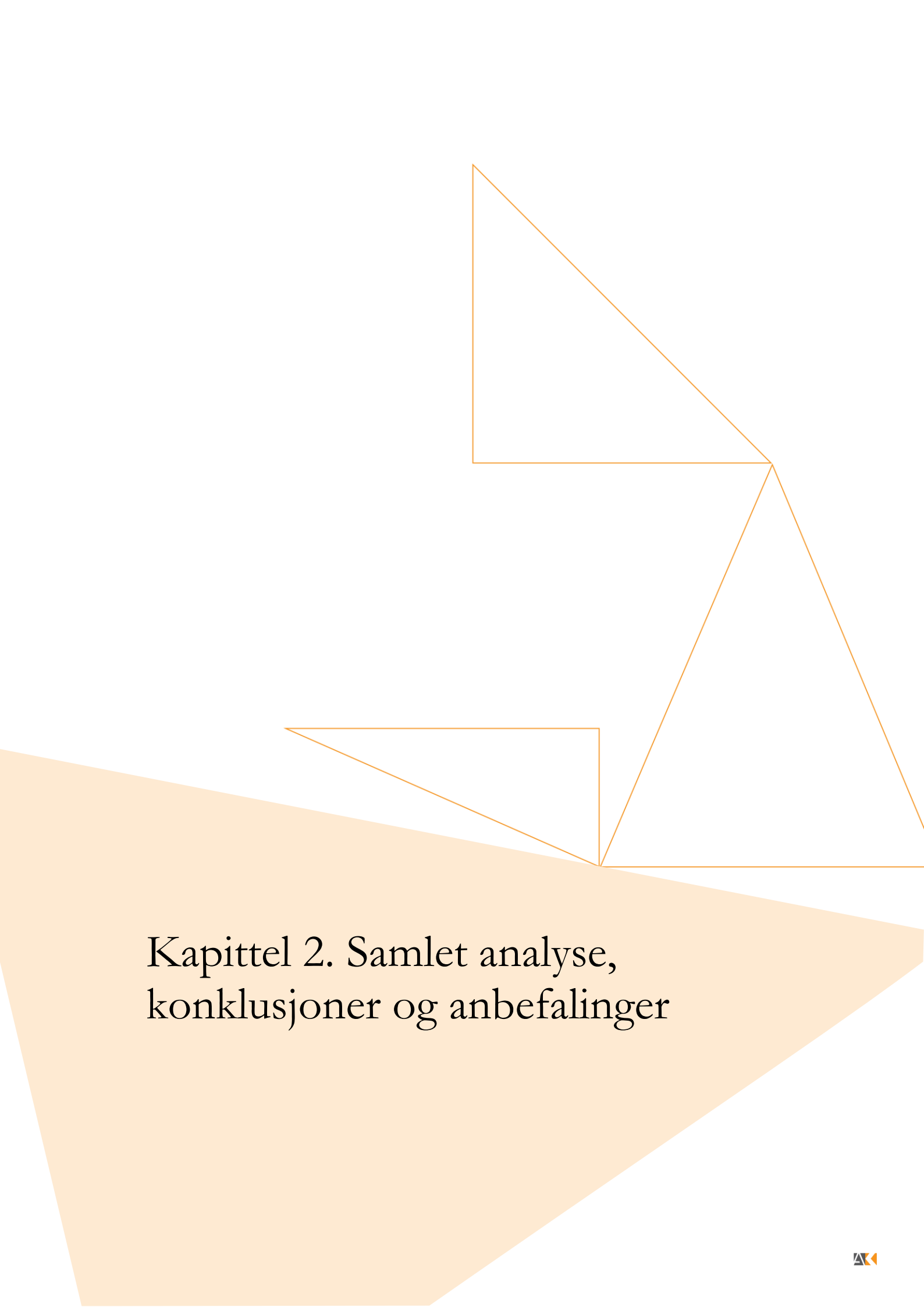
Vedlegg 3: Intervjuguide samarbeidspartnere, utbyggere m.m.

The background is a light blue gradient. In the upper right, there are several thin orange lines forming geometric shapes: a right-angled triangle, a rectangle, and a larger triangle. In the lower left, there is a large, solid orange shape that resembles a stylized mountain or a large triangle pointing towards the bottom left. The title 'Kapittel 1. Kort sammendrag' is written in a black serif font, centered horizontally and positioned over the orange shape.

Kapittel 1. Kort sammendrag

1 Kort sammendrag

Utredningen viser at Husbanken er en profesjonell forvalter av tilskudd og lån og rådgiver overfor kommunene. Kommunene og viktige samarbeidspartnere gir generelt Husbanken gode tilbakemeldinger. Når det gjelder forbedringer bør Husbanken styrke rollen som faglig rådgiver overfor KMD, og kontrollen og oppfølging av tilskudd som forvaltes av kommunene bør bli bedre. Videre er det behov for å tydeliggjøre Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk. Husbanken har tatt et godt grep om digitaliseringsutfordringen, men potensialet framover er betydelig og det bør utvikles en strategi for et langsiktig digitaliseringsløp. Husbanken har en komplisert organisasjon. Styrken ved dagens organisering er praksisnærhet til kommunene. Utfordringene er at organiseringen med nasjonale fagansvar som er lagt til regionene gjør det krevende å utvikle en enhetlig praksis og en helhetlig utvikling av fag- virkemiddelporteføljen. I tillegg blir styringsstrukturen komplisert og ressurskrevende. Utredningen foreslår derfor at en fremtidig organisering av Husbanken bør ta utgangspunkt i følgende tre kriterier: 1) Regionenes oppgaver mot kommuner og andre sentrale lokale aktører bør i større grad rendyrkes og ytterligere profesjonaliseres. 2) Sterkere sentralisering og samordnet styring av fagutviklingen, og mellom fag- og IT-utvikling. 3) Legge til rette for tydeligere ledelse og styring. Utredningen anbefaler fortsatt regional tilstedeværelse, men det kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner. Utredningen viser at KMDs overordnede styring fungerer godt, men at det er potensial for større innslag av en strategisk- og utviklingsorientert styrings- og fagdialog.

The background features a minimalist design with several thin orange lines forming geometric shapes, including triangles and a stepped line. A large, solid orange shape occupies the bottom-left corner, partially overlapping the text area.

Kapittel 2. Samlet analyse, konklusjoner og anbefalinger

2 Samlet analyse, konklusjoner og anbefalinger

2.1 Kort om oppdraget og Husbanken

I dette kapitlet presenterer vi våre samlede vurderinger, konklusjoner og anbefalinger knyttet til utredningen om Husbanken. Kapitlet er i hovedsak en oppsummering av vurderingene gjort underveis i tilknytning til de enkelte kapitlene i rapporten.

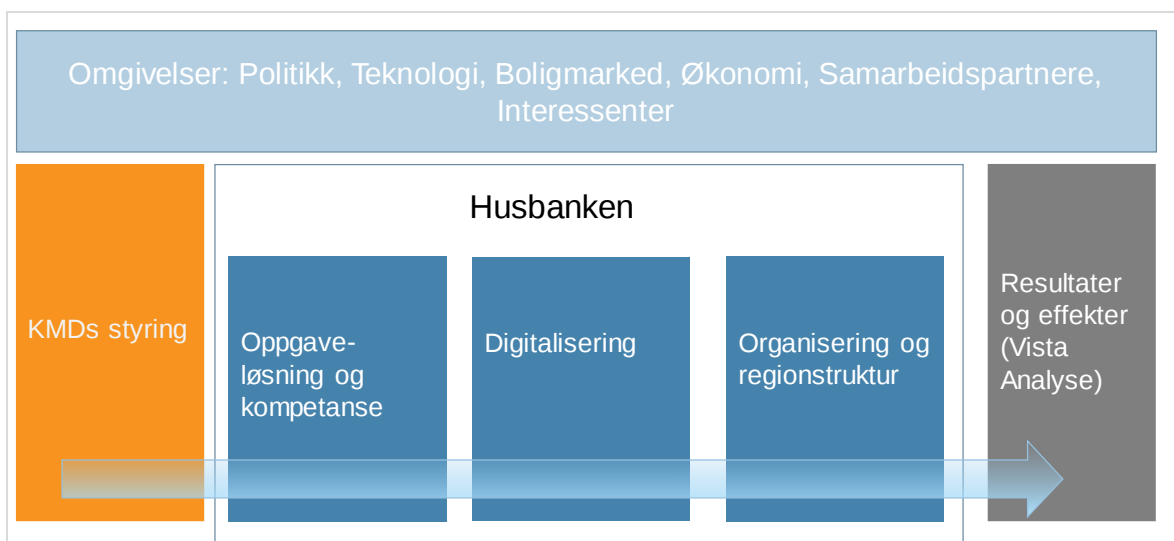
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har som mål å sikre høy kvalitet og effektiv ressursbruk på det boligpolitiske området. KMD ønsker en utredning av Husbankens organisering og oppgaveløsning og KMDs styring av Husbanken, for å få et godt grunnlag til å videreutvikle Husbanken til et enda mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av boligpolitikken.

Utredningen har både et evaluerings- og et utviklingsperspektiv. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingssporet skal ha ca. 5 års perspektiv. Dette innebærer at utredningen også vil ta for seg hva mulighetsrommet er for Husbanken framover, gitt samfunnsoppdraget og de mulighetene som for eksempel bruk av ny teknologi åpner for – og hvilke implikasjoner dette kan ha for organiseringen av oppgaveløsningen framover.

Husbanken er et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt Stortinget, regjeringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fra å ha fokus på boligforsyning, har Husbanken blitt en velferdsaktør der hovedmålet er å sikre bolig for de vanskeligstilte. Det gjøres via å fordele store ressurser i form av økonomiske virkemidler som bostøtte, tilskudd, startlån og grunnlån til bolig, og ved å bistå kommunene i arbeidet for at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en trygg og god bolig. Husbanken er organisert med et hovedkontor, strategikontor og forvaltningskontor som er lokalisert i Drammen. I tillegg har Husbanken seks regionkontorer: Øst, Sør, Vest, Midt, Bodø og Hammerfest. Bemanningen er redusert med nesten 10 % fra 2011 til 2016, fra 359 til 325 ansatte.

2.2 Hovedproblemstillinger

Utredningen omfatter følgende hovedproblemstillinger som vist i figuren på neste side.



Figur 2-1 Hovedproblemstillinger i utredningen

Vista Analyse har fått i oppdrag av KMD å evaluere effekten av de boligsosiale virkemidlene mot sluttbrukerne, som leveres i juni 2017. Denne utredningen vurderer derfor ikke om Husbanken når sine mål og om Husbanken har de nødvendige virkemidlene. Gjennom utredningsarbeidet har vi likevel fått noen synspunkter på Husbankens virkemidler som vi presenterer.

Nærmere om problemstillingene som vi skal vurdere:

- ▶ Hvordan Husbanken løser sine oppgaver og Husbankens kompetanse (kapittel 5)
 - Hvordan ivaretar Husbanken sitt ansvar for å samle inn og systematisere erfaringer om hvordan vanskeligstilte får hjelp, og hvordan bidrar Husbanken til kompetanseoverføring om dette mellom kommunene?
 - Passer ev. nye oppgaver innenfor planlegging av en sosial boligpolitikk inn i Husbankens portefølje? Hva skal til for at Husbanken får riktig kompetanse til å ivareta disse oppgavene?
 - Ivaretar Husbanken, på en tilfredsstillende måte, sitt kontrollansvar overfor kommuner som forvalter låne- og tilskuddsmidler?
 - Er det oppgaver Husbanken i dag utfører som andre heller kunne gjøre?
 - Har Husbanken den nødvendige kjernekompetansen for å ivareta oppgavene knyttet til a) statistikk, analyse og evaluering, b) forvaltning av økonomiske ordninger, digitalisering, IKT og brukerperspektiv?
- ▶ Husbankens digitalisering av tjenester (kapittel 6)
 - Hvor langt er Husbanken kommet i digitalisering av sine tjenester?
 - Hvilke muligheter gir økt digitalisering for effektiv ressursbruk og organisering i et femårs perspektiv?
- ▶ Organisering og regionstruktur (kapittel 7)
 - Hvilken betydning har organiseringen av Husbanken for måloppnåelsen, herunder vurdering av arbeidsdeling mellom hoved- og regionstruktur?
 - Hva er styrker og svakheter ved kontorene (regionkontorene og de sentrale kontorene) og arbeidsfordelingen mellom dem?
 - Hva er en effektiv og hensiktsmessig kontorstruktur i Husbanken? Dagens kontor- og regionstruktur og en organisering med færre kontorer skal som et minimum vurderes.
- ▶ KMDs styring av Husbanken (kapittel 8)

- Hvordan ivaretar Husbanken sin rolle som faglig rådgiver og premissleverandør for departementet?
- Har KMD en effektiv mål- og resultatstyring av Husbanken? Er målene tydelige? Er Husbankens virkemidler og handlingsrom i samsvar med målene som er satt? Hvilke forbedringspunkter finnes i KMDs etatsstyring av Husbanken?
- Er det en klar og hensiktsmessig rolle- og oppgavefordeling mellom KMD og Husbanken? Utnytter Husbanken handlingsrommet de har?

For å samle inn data for å belyse de forskjellige evalueringsspørsmålene har vi benyttet oss av dokumentstudier, et stort antall intervjuer, tre workshops på utvalgte temaer og innspill og synspunkter fra en referansegruppe (kapittel 3).

2.3 Husbankens rolle, oppgaver og kompetanse

2.3.1 Det etterlyses større forutsigbarhet når det gjelder videretildeling til startlån og tilskudd

Selv om det er naturlig å vente på Vista Analyses effektevaluering for å vurdere Husbankens virkemidler, har vi fra våre informanter fått tilbakemeldinger som kan belyse både formål og effekter av virkemidlene. Når det gjelder grunnlån har vi fått ulike tilbakemeldinger. En del ser på grunnlån som helt nødvendig for at et byggeprosjekt skal realiseres, mens andre utbyggere anser at Husbankens krav til energi og universell utforming utover TEK10 gjør det ulønnsomt å bygge. Enkelte rapporterer også om at Husbanken stiller for rigide krav til løsningene. Endel utbyggere velger dermed å skaffe finansiering fra andre aktører. Hvis søker ikke er blant de prioriterte gruppene kan det ta svært lang tid å få avklaring på en søknad – eventuelt må de søke igjen påfølgende år. En slik praksis oppleves av enkelte utbyggere som så problematisk at de lar være å søke (neste gang).

Siden Husbankens årlige ramme for lån og tilskudd inngår i statsbudsjettet må kommunene søke om midler for videretildeling til startlån og tilskudd til tilpasning/etablering innen en gitt frist hvert år (31. januar i 2017). Flere av de intervjuede kommunene rapporterer at det kan ta lang tid å få avklart om de får midler og hvor mye de får. Det har også hendt at det har kommet midler så sent på året at de ikke klarer å bruke dem opp innen årsskifte. Slike situasjoner skaper en usikkerhet som kommunene synes det er krevende å håndtere. Mange etterlyser en større forutsigbarhet når det gjelder både videretildeling til startlån og tilskudd.

Når det gjelder de to individrettede ordningene, bostøtte og startlån, er de fleste i utgangspunktet fornøyd med ordningene. Informantene i de større byene rapporterer imidlertid at nivået på bostøtte ikke gjenspeiler at kostnadene til bolig er høyere – enn i de mindre kommunene. Vi ser ikke bort fra at det kan være fornuftig å se på nivået til bostøtten, men dette må i tilfelle sees i sammenheng med de andre ordningene som er etablert for å dekke livsopphold.

Det at tilskuddene for tilpasning og etablering føres inn i kommunerammene fra 2020 vil trolig sette ordningene under press i den enkelte kommune. Selv om vi ikke ser bort fra at endringen kan gi en mer offensiv bruk i enkelte kommuner, er det grunn til å anta at bruken reduseres i andre. Det er også grunn til å frykte at det samfunnsøkonomiske potensialet i ordningene ikke blir realisert med mindre man innfører en form for lovregulering/rettighetsfastsetting og/eller de sees i sammenheng med andre velferds-/støtteordninger.

2.3.2 Kommunene og viktige samarbeidspartnere gir Husbanken gode tilbakemeldinger

Det nye kommuneprogrammet startet opp høsten 2016. Siden programmet fortsatt er i oppstart-fasen er det for tidlig å komme med en inngående vurdering av satsingen. Både våre informanter i storbykommuner og mot by- og tettstedskommune og i Husbanken er til dels entusiastiske til satsingen. Storbyene er fornøyd med å få et eget program/opplegg, samtidig som de fleste by- og tettstedskommunene ser på programmet som en videreføring av et allerede godt samarbeid med Husbanken knyttet til satsingen på Boligsosiale utviklingsprogrammer fra 2009.

Mange informanter i både kommunen og i Husbanken anser at Husbanken Øst gjør en god faglig jobb når de utøver sitt fagansvar for kommuneprogrammet. Enkelte informanter i de andre regionene gir imidlertid uttrykk for at satsingen blir for dominert av hva som kjennetegner behovene og utfordringene i kommunene på Østlandet. Et annet aspekt som mange informanter – i og utenfor Husbanken – forteller om er at avklaringer tar for lang tid. F.eks. har man måttet vente lenge på at diverse maler (rapportering mv.) knyttet til satsingen blir ferdigstilt. Det har skapt en utålmodighet hos både Husbankens regionkontor og kommunene. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med Husbankens interne organisering (se kapittel 7).

En del informanter er bekymret for at det ikke er satt av konkrete midler til programledelse mv. Det at kompetansetilskuddet er lagt inn i kommunerammen opplever omtrent nesten alle informanter vi har snakket med som svært uheldig. Vi deler en slik oppfatning. Det viktigste i satsingen blir dermed pedagogiske virkemidler som kurs, workshop, forskning, *veiviseren.no* og rådgivning. Fravær av økonomiske insentiver fra Husbanken kan slå spesielt uheldig ut for de kommunene som ikke deltok i forrige kommunesatsingen – siden deres behov for interne prosesser kan være større enn kommunene med erfaring fra før.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til hva som skal være Husbankens tilbud til "resten" av kommunene. Det er grunn til å anta at de mindre kommunene kan ha andre behov for bistand enn storbykommuner og by- og tettstedskommunene – siden de ofte mangler kompetanse. Vi tenker ikke minst innenfor plan- og bygningsloven og boligsosial planlegging – snarere enn å utvikle konkrete boligsosiale prosjekter (som f.eks. Housing First, leie til eie, osv.). Det er viktig at Husbanken også utvikler et opplegg for disse kommunene.

2.3.3 Behov for å klargjøre ansvar og innhold i områdetrettet innsats og områdeløft

Husbanken støtter også kommuner gjennom områdetrettet innsats via Program for områdeløft. Pr. i dag får deler av indre øst-satsingen i Oslo, Bergen og Trondheim midler og faglig oppfølging fra Husbanken. Parallelt med satsingen via Husbanken, forvalter Planavdelingen i KMD område-rettete innsats gjennom "statens områdesatsing i byer". Planavdelingen leder en inter-departemental samarbeidsgruppe med deltagere fra relevante departementer og representerer staten i de ulike satsingene.

Både informanter i og utenfor Husbanken opplever dagens situasjon rundt de to tilnærmingene som uklar. Det gjelder både hvem – Plankontoret i KMD eller Husbanken – som formelt finansierer og har ansvar for satsingene/løftene og hvilke innhold de to tilnærmingene i realiteten har. Det innebærer også at Husbanken og de andre aktørene ikke er tydelig og/eller oppdatert om dette på sin hjemmeside og i *veiviseren.no*. Begrepene brukes f.eks. om hverandre, i tillegg til at også andre begreper som "Innsats i levekårsutsatte områder" benyttes.

Vi anbefaler de statlige – ikke minst KMD og Husbanken –, men også de kommunale aktørene, om å se nærmere på begrepsbruken og være tydeligere på hvilke roller og ansvar som den enkelte aktør har. Gjennom satsingen på Bolig for velferd har berørte departementer og etater fått i

oppdrag å samarbeide, med Husbanken som koordinator. Vi anser det som fornuftig at mest mulig av det boligsosiale arbeidet kanaliseres gjennom denne satsingen i stedet for bilateral kontakt mellom enkelt departementer/etater og kommuner. I den grad det skal være en forskjell i tilnærming, finansiering og/eller metode mellom områdesatsinger og områdeløft, bør dette tydeliggjøres i relevant dokumenter/hjemmeside/mv.

2.3.4 Behov for å tydeliggjøre Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk

I forbindelse med dette oppdraget har KMD signalisert at de vurderer å utvide Husbankens portefølje til å inkludere et utvidet ansvar for en sosial boligpolitikk. Det kan innebære å veilede kommunene om planlegging etter plan- og bygningsloven, å veilede i verktøy for å legge til rette for gode kvaliteter i by, bo- og nærmiljø eller stimulere til deltakelse og inkludering som forebygger segregering, isolasjon og utenforskap. Spørsmålet er imidlertid om dette er en ny rolle, eller om Husbanken allerede har tatt dette perspektivet inn i sitt arbeid?

Det knytter seg også usikkerhet til selve begrepsbruken. De siste årene har aktørene f.eks. benyttet begreper som sosial boligpolitikk, boligsosial politikk, boligpolitisk planlegging, boligsosialt arbeid uten at disse nødvendigvis er drøftet i relasjon til hverandre. Vi finner også at Husbanken selv benytter ulike begreper, uten at vi kan se forskjellen. En del tyder på at begrepsbruken har vært opp til det enkelte regionkontor og til dels også den enkelte ansatte. Det sentrale spørsmålet er dermed ikke hvilke begreper som benyttes, men hvilket innhold Husbanken har lagt i rollene (utover å være virkemiddelforvalter).

Husbanken har allerede lag vekt på helhetlig sosial boligpolitikk gjennom konkretiseringen av blant annet Bolig for velferd, *veiviseren.no* og kommuneprogrammet. Det er det siste året også blitt utarbeidet tekster som belyser sosial boligpolitikk på *veiviseren.no*, det er utarbeidet foredrag og materiell til kommunene og Husbanken har vinteren 2017 gjennomført et internt opplæringsopplegg på helhetlig boligpolitisk planlegging på alle regionkontor.

Forebyggingsperspektivet står sentralt i Husbankens tilnærming. Et viktig prinsipp er normalisering. Det gjøres gjennom å stimulere til universell utforming og ved å være en pådriver for å ikke samle de vanskeligstilte i utvalgte bomiljøer (ghettofisering). Skal Husbanken og kommunene lykkes i dette arbeidet må aktørene i større grad ta hensyn til boligfremskaffelsen i kommunen som helhet – inkludert de rent kommersielle prosjektene. Andre aspekter som er viktig for kommunene er håndteringen av eldrebølgen og de nye mulighetene som ligger i velferdsteknologi. Skal Husbanken jobbe med forebygging må derfor rollen ikke snevres inn til kun å være en forvalter av virkemidler.

Husbankens innsats når det gjelder Bolig for velferd, *veiviseren.no* og kommunesatsingen fremstår som både viktig og fremtidsrettet. Skal Husbanken bidra til at de statlige og kommunale aktørene ser de store sammenhengene, fremstår Husbankens rolle innenfor sosial boligpolitikk som sentral. Om Husbanken allerede har tatt den rollen, eller om det fortsatt er et potensial for å utvide denne er noe uklart. En del konkretiseringer og avklaringer vinteren 2017 hos Husbanken kan få relativ stor betydning for hvordan Husbanken griper sin rolle i fremtiden. Vi tenker her ikke minst på internopplæringen om helhetlig boligpolitisk planlegging og konkretiseringer av innsatsen innenfor kommuneprogrammet.

En betydelig utvidelse av Husbankens ansvar og rolle ville vært å gi dem innsigelseskompetanse innenfor plansaker etter Plan- og bygningsloven, på samme måte som fylkeskommunen, fylkesmannen og en rekke andre myndigheter har i dag. I tilfelle måtte det være på forhold innenfor det boligsosiale området (sosial boligpolitisk planlegging, bomiljø mv). Mye tyder imidlertid på at en slik utvidelse ikke nødvendigvis vil være positiv for Husbanken, i og med at det vil gå på tvers av rådgiverrollen. Vi ser imidlertid ikke bort fra at regionreformen, endringer i fylkesmannens rolle og

endringer hos direktoratene kan gjøre det mer relevant å innføre innsigelseskompetanse også på det boligsosiale området i fremtiden. Det er imidlertid ikke åpenbart at det er Husbanken som skal ha denne.

Arbeidet for å realisere Bolig for velferd og *veiviseren.no* har krevd betydelig arbeidsinnsats fra Husbanken. Mye godt arbeid er gjort og nettsiden er nå etablert. Mye tyder imidlertid på at Husbanken nå går inn i en ny fase der aktørenes ulike roller innenfor en sosial boligpolitikk i enda større grad blir problematisert. Skal forebyggingsperspektivet tas på alvor er det derfor grunn til å forvente at Husbanken må ta et (større) ansvar/rolle innenfor den sosiale boligpolitikken. Rollene som kompetanseenhet og koordinator av den statlige innsatsen innenfor boligfeltet vil bli enda viktigere.

2.3.5 Bedre kontroll og oppfølging av tilskudd som forvaltes av kommunene

Vårt inntrykk er at Husbanken har hatt en varierende praksis når det gjelder kontroll og oppfølging av tilskudd som forvaltes av kommunene. Noen ordninger, særlig de store, som grunnlån, startlån og bostøtte har det være gode rutiner for oppfølging av, men andre er mer tillitsbasert. Det kan virke som ordningene rettet mot kommunene i større grad er tillitsbasert enn andre ordninger. Dette kan skyldes at en stoler på at kommunene selv følger opp egen praksis, men også at en ikke ønsker å utøve for sterk kontroll med kommunene fordi en ønsker å opprettholde en best mulig samarbeidsrelasjon med dem. Forskjellene i praksis kan også skyldes at fagansvarene for ordningene er delt og at de enkelte fagansvarlige etablerer kontrollprosedyrer som de mener er tilstrekkelig med hensyn til omfang og innretning av «sine» ordninger. Vi ser også at det er en viss uklarhet i Husbanken når det gjelder hvilken forpliktelse Husbanken har når det gjelder å følge opp kommunene. Videre observerer vi at flere informanter i Husbanken gir uttrykk for at det ikke har vært noen felles praksis for kontroll og oppfølging. Dette betyr ikke nødvendigvis at kontrollen er for dårlig, men det vil åpenbart være vanskeligere å fastslå om den er det eller ikke.

Basert på foreliggende evalueringer og innspill fra informanter i Husbanken stiller vi spørsmålet om den tilsynelatende store variasjonen i praksis ved kontroll og oppfølging gir den nødvendige oversikten over bruken av tilskudd som forvaltes av kommunene. Sett i forhold til den brede porteføljen av virkemidler som Husbanken har, og den måten en har organisert ansvaret for virkemidlene, savner vi et mer helhetlig og overordnet perspektiv på kontrollvirksomheten. Vi mener det burde etableres et tydelig og enhetlig regime på kontroll og oppfølging, hvor hvert enkelt virkemiddel gis en grundig risikovurdering og adekvate kontrolltiltak utformes innenfor en systematisk ramme. Gjennom en slik løsning kan en også få bedre grunnlag for systematisk rapportering på kontroll og oppfølgingsaktiviteten.

2.3.6 Behov for å styrke Husbankens rolle som faglig premissleverandør for departementet

KMDs forventninger til Husbanken som faglig rådgiver kommer blant annet til uttrykk gjennom tildelingsbrev. Forventningene er særlig knyttet til å tilgjengeliggjøre statistikk og analyser om Husbankens ordninger som grunnlag for videre politikktutvikling. I tillegg etterspør departementet løpende statistikk, dokumentasjon og vurderinger i forbindelse med spørsmål i Stortinget, høringer, strategier, planer o.l.

Det er vår vurdering at Husbanken har behov for å styrke rollen som faglig rådgiver for departementet. Oppfatningen blant informantene i KMD og Husbanken er at Husbanken leverer generelt raskt på henvendelser fra departementet. Det synes imidlertid å være behov for bedre kvalitetssikring av en del statistikk og nøkkelinformasjon selv om det er noe ulike vurderinger i KMD og Husbanken om hvor stort dette problemet er. Det er også en oppfatning blant informantene om

at Husbanken har behov for å styrke analyse- og utredningsfunksjonen for bedre å kunne fylle rollen som faglig rådgiver overfor departementet.

Når det gjelder rollefordelingen mellom KMD og Husbanken framstår denne som noe uklar når det gjelder analyser og utredninger. KMD har styrket sin analysekompetanse, dels fordi KMD opplever at de ikke får de analysene de trenger fra Husbanken, dels fordi departementet har behov for analyser det ikke er naturlig å be Husbanken om. Digitale løsninger, blant annet gjennom utviklingen av SVAR-tjenestene, vil kunne gjøre departementet mere selvforsynt når det gjelder tilgang på relevant statistikk og nøkkelinformasjon. Dette forventes å føre til færre bestillinger fra KMD til Husbanken. Vår vurdering er at det synes å være behov for en mer omforent forståelse mellom KMD og Husbanken av hva KMD selv skal utføre av analyse- og utredningsoppgaver og hva Husbanken skal levere.

2.3.7 Husbanken har handlingsrom for å utvikle kompetansen i tråd med framtidige behov

Husbanken er en organisasjon som besitter mye og god kompetanse. Husbanken er gode på rådgiving overfor kommunene og på forvaltning av lån og tilskudd. Samtidig er det flere områder hvor våre informanter ser forbedringsmuligheter. Dette omfatter kompetanse på viktige leveranse-områder knyttet til rollen som «Boligekspert» innen områder som planlegging, boligutvikling, boligpolitikk, velferdspolitik og prosess- og relasjonskompetanse. Når det gjelder forvaltning av lån og tilskudd pekes det på kompetanseutfordringer knyttet til håndtering av finansiell risiko som hvitvasking og misbruk av tilskudd. Området er også preget av høy alder på medarbeiderne og gamle IT-systemer, noe som tilsier et betydelig utviklingsbehov i årene som kommer. Husbanken har også behov for å øke sin kompetanse på analyse og statistikk. Vi ser også at det pekes på kompetanseutfordringer innen det administrative området, særlig knyttet til effektivisering av administrative prosesser. Slik vi vurderer det, peker dette særlig på følgende områder hvor Husbanken utvikler sin kompetanse:

- ▶ I lys av at Husbanken i større grad enn tidligere yter tilskudd til kommersielle aktører, f.eks. når det gjelder tilskudd til etablering av utleieboliger, bør Husbanken sikre at en har god kompetanse i forbindelse med håndtering av finansiell risiko som hvitvasking og misbruk av tilskudd. Videre har Husbanken en økende sårbarhet ved at Husbanken vil miste spisskompetanse på ordningene de neste årene fordi sentrale medarbeidere går av med pensjon.
- ▶ Husbankens rolle som Boligekspert bør videreutvikles. I denne sammenheng ser vi behov for at Husbanken styrker sin kompetanse på planlegging av gode integrerende bomiljøer, rådgiving overfor kommunene når det gjelder bruken av Husbankens samlede virkemidler på en mest mulig effektiv og målrettet måte for å løse kommunenes behov mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Gitt at Husbanken skal ha et tydelig rådgivingsansvar overfor kommunene når det gjelder planlegging av sosial boligpolitikk, vil Husbanken også ha behov for å styrke sin kompetanse innenfor overordnet planlegging.
- ▶ Husbanken har behov for å øke analyse- og utredningskompetansen, som faglig rådgiver for KMD og når det gjelder kunnskap om sosial boligpolitikk og om bruk og effekter av Husbankens virkemidler.
- ▶ Husbanken trenger også å videreutvikle den digitale kompetansen generelt i organisasjonen i tråd med utviklingen av nye digitale tjenester, det være seg lån- og tilskuddsordninger eller digitale verktøy, data og dataanalyser til bruk i kommunesatsingen og overfor KMD som faglig rådgiver.
- ▶ Husbanken arbeider stadig med å effektivisere sine administrative tjenester og har i den sammenheng behov for å styrke sin kompetanse på prosessdesign og effektivisering.

Dette er utfordringer vi vurderer at Husbanken har gode forutsetninger til å håndtere. Husbanken har et betydelig handlingsrom på personalsiden fram mot 2020 på grunn av forventet effekt av

pensjonering og turnover. Gjennom en bevisst rekrutterings- og kompetanseutviklingsstrategi gir dette Husbanken mulighet for å tilpasse kompetansen til framtidige behov. Vårt inntrykk er at Husbanken satser aktivt på kompetanseutvikling gjennom et godt tilbud til medarbeidere og en planmessig tilnærming til kompetanseområdet.

2.4 Husbanken har tatt grep om digitaliseringsutfordringene, og potensialet framover er betydelig

Husbanken har de siste årene prioritert digitalisering og har fulgt opp regjeringens ambisjoner om digitalt førstevalg. Digitaliseringsarbeidet gjennomføres i det som benevnes som SIKT-programmet. Dette programmet startet opp i 2012, men har fortløpende blitt justert og utvidet på bakgrunn av nye utfordringer, teknologiske muligheter og økonomiske rammer. Det foreligger ikke noen eksplisitt strategi for det videre arbeidet, men våren 2016 ble det igangsatt en prosess for å etablere et langsiktig digitalt målbilde.

Husbanken har tatt grep om digitaliseringsutfordringene og har vært en pådriver overfor KMD. Ved å prioritere digitaliseringen av de økonomiske ordningene og saksbehandlingen knyttet til disse har digitaliseringsarbeidet vært synlig og har gitt åpenbare gevinster for brukerne. Husbanken har blant annet vunnet priser for beste digitale tjeneste. Husbankens digitalisering av ordningene legger også grunnlaget for bedre styringsdata og rapportering. Husbankens digitaliseringsarbeid har vært betydelig, og organisasjonen har vist at de evner å ivareta en nødvendig digitalisering og modernisering på en god måte. Samtidig er det hevet over tvil at potensialet framover fortsatt er stort. Det gjenstår dels å realisere gevinstene av den digitaliseringsinnsats som er gjort, for Husbankens egen del – ikke bare i kommunene og for brukerne av de individrettede ordningene.

Det kan se ut til at det så langt har vært utfordrende å få hele organisasjonen med på de muligheter digitaliseringen gir – for eksempel for automatisering av ordninger og saksbehandlingsrutiner, nye og direkte digitale kanaler ut mot vanskeligstilte og en mer datadrevet kunnskapsbygging og -spredning i kommunene. At digitaliseringsarbeidet har vært fulgt opp i en egen styringslinje – og ikke i den ordinære linjen – kan ha bidratt til dette. På den annen side kan en egen styringslinje ha vært en hensiktsmessig organisering i en tidlig fase for å få satt digitalisering tydelig på agendaen både i Husbanken og KMD. Mye er gjort, men fortsatt er mye ugjort når det gjelder ordningene og kommunenes saksbehandlingsløsninger, og ikke minst de interne systemene, rutinene og samhandlingen i Husbanken. Digitaliseringen av det som etter hvert kan sies å være en av Husbankens viktigste oppgaver å utvikle, nemlig en mer effektiv erfaringsinnsamling, kunnskapsutvikling og rådgivning mot kommunene, har fått en god start i og med den digitale *veiviseren.no*. Foreløpig har imidlertid arbeidet kommet kort. Det blir viktig i det videre å bygge enda bedre systemstøtte for det kommunenære kunnskapsoverførings- og rådgivningsarbeidet. Dette handler ikke bare om å benytte digitale verktøy til å sammenstille fakta og utvikle kunnskap og analyser som er relevante for kommuner og utbyggere, men også å distribuere kunnskapen i digitale flater – slik at kapasiteten skalerer langt bedre enn i dag. Når det gjelder oppbyggingen av kapasitet på dataanalyseområdet er SVAR en start, men det er mye ugjort på å bygge opp kapabilitet innen «data analytics» og å tilrettelegge for en mer datadrevet kunnskapsorganisasjon.

Kommunene og KS er svært tilfreds med den innsats Husbanken har gjort ved å digitalisere sine ordninger, siden dette også har gitt kommunene bedre saksbehandlingsløsninger. Husbanken har startet diskusjoner om de framover bør tilby kommunene saksbehandlerverktoy til å håndtere også kommunale oppgaver på området, som for eksempel tildeling av kommunal bostøtte og kommunale boliger. Det ligger ikke bare samfunnsøkonomiske resonnementer bak en slik tankegang, men også et behov hos Husbanken for å få tilgang til mer sanntidsdata om situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette har så langt også være noe diskutert med KS og noen

kommuner, og er presentert som et mulighetsbilde for KMD. En eventuell slik rolle som «digitaliseringsredskap» overfor kommunene må formaliseres og forankres godt.

Det vil være krevende kortsiktig å realisere gevinstene av den digitalisering som er gjort. Dessuten vil digitaliseringsarbeidet også videre være ressurskrevende. En utfordring for Husbanken – som for mange statsetater – er koordineringen mellom utvikling av fag og virkemidler på den ene siden, og digitaliseringsarbeidet på den annen. For å tilrettelegge for en mest mulig koordinert utvikling videre, anbefaler vi at arbeidet med digitalisering følges opp i den ordinære linjestyringen i Husbanken – og ikke som til nå, gjennom en egen styringslinje. Dette har også ledelsen i Husbanken vurdert som et naturlig neste steg. Det har vært et godt samarbeid mellom Strategikontoret og Forvaltningskontoret, men det bør vurderes en organisering som i enda større grad kan sikre en tett kobling mellom fag-/virkemiddelutvikling og IT-utvikling også i det videre utviklingsarbeidet.

Digitaliseringen vil over tid påvirke Husbanken som organisasjon. Data om vanskeligstilte og boligsosiale forhold vil være kjerne for en mer datadrevet kunnskapsorganisasjon. Gradvis vil relativt færre jobbe direkte med å forvalte økonomiske ordninger, kontrollvirksomhet, og tilstedeværende rådgivning i kommunene. Flere enn i dag vil jobbe med å utvikle algoritmer og analysemodeller, fortolke analyseresultater og ikke minst visualisere og kommunisere kunnskap basert på analysene – til målgruppene og til media. Kommuner, utbyggere og departementet vil for øvrig også kunne benytte Husbankens datakilder og analysekapasitet til å hente ut egne analyser.

Mulighetene for å digitalisere hele det velferdspolitiske arbeidet i kommunene som et samarbeid med etatene som inngår i Bolig for velferd, er mindre realistisk innenfor en 5-års tidshorisont. Det vil blant annet være krevende å samordne etatenes digitaliseringsstrategier og harmonisere deres utviklingsløp, både styringsmessig og fordi de i dag står på svært ulike nivåer med hensyn til digital modenhet. Vi tror likevel at det er riktig å begynne å planlegge dette arbeidet innen en kommende 5-års periode. Husbankens planlegging i denne sammenheng må skje sammen med kommunene/-KS og de av de statlige velferdsetatene som har kommet lengst med sine digitaliseringsstrategier mot kommunene.

Husbanken bør utvikle en strategi/plan for et langsiktig digitaliseringsløp hvor det gjøres noen valg som er konsistente med øvrige valg i Husbankens innretning, arbeidsprosesser og samarbeidsstrukturer. Planen må kommunisere hva digitaliseringen krever av ressurser, bemanning og kompetanse – og hva man ser for seg av gevinstrealisering. Det bør på generelt grunnlag være rom for fortsatt effektivisering av Husbankens oppgaveløsning, gjennom målrettet digitalisering av tjenester, arbeidsprosesser og kunnskapsproduksjon.

2.5 Styrker og svakheter ved dagens organisering

Husbanken har en komplisert organisasjon. Tre sentrale kontorer, seks regioner og fordelingen av et stort antall fagansvar på tre av regionkontorene bidrar til dette. Husbanken har iverksatt en rekke tiltak for å redusere ulempene den kompliserte strukturen fører med seg. Nedenfor oppsummerer vi styrker og svakheter med modellen og peker på hvilke utviklingsmuligheter vi ser som kan danne utgangspunkt for en mer effektiv og helhetlig oppgaveløsning i Husbanken.

2.5.1 Styrken ved dagens organisering er praksisnærhet til kommunene

Den åpenbare styrken ved dagens organisering er at den bidrar til praksisnærhet både gjennom regionstruktur og fagansvarsmodellen. Nærheten til kommunene, som er Husbankens viktigste «kunde», oppfattes som en svært viktig forutsetning for at Husbanken skal levere gode og relevante tjenester overfor kommunene. Rådgivingsarbeidet overfor kommunene forutsetter bred

kompetanse hos Husbanken om egne virkemidler og at Husbanken har god forståelse av utfordringsbildet i kommunen. Denne kunnskapen genereres og anvendes i en dialogpreget prosess med kommunen, hvor utøvelse av skjønn spiller en stor rolle.

Betydningen av nærhet til praksisfeltet understrekes også når det gjelder de fagansvarliges rolle i utviklingen og bruken av Husbankens virkemidler. Gjennom lokalt fagansvar ansvarliggjøres regionene ved å bidra til at Husbanken løser sine oppgaver på en kostnads- og resultateffektiv måte.

Regional tilstedeværelse er også viktig for vellykket samarbeid med andre statlige etaters regionale apparat innenfor rammen av Bolig for Velferd-samarbeidet, selv om samarbeid og samordning er krevende dels på grunn av ulik sektortilhørighet, ulike digitaliseringsstrategier og ulik digital modenhet, men også fordi aktørene har ulik regional inndeling.

2.5.2 Fagansvarsmodellen gjør det utfordrende å utvikle enhetlig praksis og helhetlig utvikling av virkemiddelporteføljen

Utfordringen for Husbanken er at en har valgt en oppgave- og ansvarsdeling som ser ut til å forsterke utfordringene som skapes av en regionalisert organisasjon, heller enn å kompensere for utfordringene som skapes.

Fagansvarsmodellen deler opp Husbankens virkemiddelbruk i et stort antall fagansvar som er plassert ute i regionene. Dette bidrar til utfordringer når det gjelder å opprettholde et helhetlig fokus på utviklingen av virkemiddelporteføljen, med forskjeller i struktur og praksis som resultat. Strategikontoret, som «eier» mandatene til fagansvaret har ikke kapasitet eller kompetanse til å fylle rollen som koordinerende og samordnende instans på det nivå som synes nødvendig. Fagansvarene utøves forskjellig og etableringen av en tydelig og enhetlig praksis synes vanskelig å få til. Selv om det er gjennomført en rekke tiltak for å bøte på dette har en ennå ikke i tilstrekkelig grad lyktes i å etablere en enhetlig praksis. I regionene vil noen kontorer ha svært korte veier til spisskompetanse i sammenheng med utførelse av sine regionale oppgaver, mens andre har en lenger vei. Etableringen av en enhetlig praksis synes særlig vanskelig på viktige fagområder som Kommunesatsingen hvor utøvelse av skjønn i en dialogbasert samhandlingsprosess med kommuner og andre interessenter er viktig.

Modellen er også en utfordring for Husbankens rolle som kunnskapsutvikler, både nedover mot kommunene og andre aktører, og oppover mot KMD. Innsamling av kunnskap og omsetting av denne til praktisk rådgiving foregår i for stor grad i faglige siloer. Rollen er fragmentert mellom Strategikontoret, fagansvarene ved regionkontorene og FoU-funksjonen som er lokalisert til Trondheim.

Med en slik struktur er det avgjørende at Strategikontoret har en tydelig koordinerende og samordnende rolle som binder sammen og forvalter Husbankens helhetlige virkemiddelportefølje og rollen som kunnskapsutvikler og formidler. Denne rollen fyller ikke Strategikontoret i tilstrekkelig grad i dag. Det kan skyldes at Strategikontoret ikke har nødvendig kapasitet og kompetanse, men også at Strategikontorets plass i styringsstrukturen heller ikke legger til rette for at kontoret skal kunne fylle denne rollen. De omfattende prosessene for å ensrette praksis som er iverksatt gjennom EnHusbank og Grunnlinjen er i seg selv prisverdige tiltak, men er samtidig også symptomer på svakheter ved oppgave- og rollefordelingen som vi har beskrevet ovenfor.

2.5.3 Styringsstrukturen er komplisert og ressurskrevende

Husbanken har en flat overordnet styringsstruktur hvor de tre sentrale kontorene og regionene er plassert på samme nivå i organisasjonen. Strategikontoret har dermed ikke det formelle grunnlag for å utøve direkte styring av fagansvarene i regionene. Det er derfor vanskelig for Strategikontoret

å drive tydelig fagstyring. Den doble styringslinjen som er etablert i sammenheng med Kommunesatsingen kan ses om et eksempel på et tiltak som er iverksatt fordi den ordinære styringslinjen ikke er tilstrekkelig.

Husbankens styringsmodell gir stor frihet og handlingsrom til de enkelte kontorene. Dette er delvis historisk betinget, men reflekterer også kulturen i Husbanken som kan beskrives som en frivillighetskultur. Kjennetegn ved frivillighetskulturen er at det er stor frihet i forhold til å engasjere seg etter eget interessefokus, at en i utførelsen av sine oppgaver gjør ting etter «eget hode» og har mindre respekt for rutiner og etablerte prosedyrer. Selv om informanter mener denne situasjonen er blitt bedre, er det også de som peker på manglende lojalitet til beslutninger som er fattet, hyppige omkamper i forhold til beslutninger og at det i for liten grad får konsekvenser hvis beslutninger ikke følges opp, fortsatt er en utfordring.

Plasseringen av fagansvar ute i regionen medfører også at det er stor forskjell på størrelsene på kontorene, noe som gjør det mer komplisert å ha en enhetlig styringspraksis overfor kontorene.

Et annet aspekt ved Husbankens ansvars- og oppgavedeling er at den virker ressurskrevende. Det brukes mye tid og ressurser på ledelse og administrasjon. Som det framgår av Husbankens egen oversikt brukes 24,5 % av personellressursene til administrasjon og ledelse. Selv om dette ser ut til å inkludere faglig ledelse mener vi dette er et høyt nivå. Husbanken oppgir selv at dette er et tall. Ser vi på kommuner med tilsvarende antall medarbeidere som Husbanken ser vi at deres administrative bemanning ligger på mellom 5 og 7,5%¹ En gjennomgang av et utvalg direktoraters bemanning innen administrasjon viste en variasjon mellom 10 og 23%, med et snitt på 16%². Det er vanskelig å sammenligne direkte med andre virksomheter, siden både organisering og målemetodikk varierer. Med utgangspunkt i de tallene vi har gjengitt over, mener vi likevel å ha grunnlag for å hevde at administrasjonsandelen i Husbanken trolig ligger i det øvre sjiktet.

2.5.4 Forslag til føringer for framtidig organisering

En videre utvikling av Husbankens organisering må derfor adressere flere dimensjoner som peker tilbake på regionstruktur og oppgave- og ansvarsdelingen. Vi har tatt utgangspunkt i følgende kriterier for organisering som temaer en ny struktur må ivareta.

Regionenes oppgaver mot kommuner og andre sentrale lokale aktører bør i større grad rendyrkes og ytterligere profesjonaliseres

Begrunnelsen for å ha en regionstruktur er at det er behov for fysisk tilstedeværelse for å kunne levere og utvikle kunnskap som rådgiver til lokale og regionale aktører som kommuner, statlige aktører, frivillige organisasjoner og utbyggere. Vår anbefaling er at regionenes oppgaver i større grad rendyrkes til å ivareta kjerneoppgaver mot disse aktørene, og at regionene ikke tillegges nasjonale fagansvar for ulike oppgaver. Med regionale oppgaver mener vi primært kunnskapsutvikling og veiledning til kommunene når det gjelder boligsosialt arbeid i og mellom kommuner, bruk av Husbankens virkemidler/ordninger som er rettet mot kommuner og utbyggere og bistand til planlegging av en sosial boligpolitikk. Når det gjelder statlige aktører vil oppfølging av Bolig for Velferd stå sentralt, og mot frivillige organisasjoner vil utvikling og oppfølging av samarbeidsavtale være sentralt. Dette vil legge til rette for en enklere styring og mer samordnet utvikling av arbeidet mot det lokale og regionale nivået.

¹ Agenda Kaupang: Sammenlikning av kommunenes administrative stillinger R9499, 2016. Tallene er basert på andelen av bemanningen som brukes til administrativledelse og stabs- og støttefunksjoner

² Menon Economics: Evaluering av NVE (2016) Omfatter 10 direktorater og virksomheter; NVE, Landbruksdir., Miljødir, Fiskeridir., Udir., DSB, NORAD, DIFI, Riksrevisjonen og Bufdir/Bufetat)

Sterkere sentral og samordnet styring av fagutviklingen, og mellom fag- og IT-utvikling

Dagens oppgave- og ansvarsdeling gir ikke en tydelig nok faglig ansvarsdeling. En framtidig organisering av Husbanken må gi grunnlag for en mer helhetlig og koordinert virkemiddelutvikling, tett knyttet opp mot de strategiske valg Husbanken gjør i lys av det oppdraget KMD gir dem. Fag- og virkemiddelutviklingen må i større grad enn i dag kobles opp mot Husbankens digitaliseringsarbeid. Digitalisering er både en premiss for og en vesentlig komponent i virkemiddelutviklingen, noe som gjør at det framover vil være nødvendig med et tettere samarbeid mellom «fag» og «digitalisering». En implikasjon av dette kan også være at det blir riktig å skille IT-utvikling og -drift. At ikke det strategiske SIKT-programmet, som er et viktig strategisk satsingsområde for Husbanken, er plassert på høyt nivå i den ordinære styringslinjen, men isteden styres via en egen styringslinje, tror vi som tidligere nevnt, også er en ulempe med hensyn til samordning og forankring framover.

Videre blir det viktig å bygge en organisasjon som evner å utnytte tilgjengelige data på en bedre måte enn i dag. I en framtidig organisasjon bør statistikk, analyse, FoU, rapportering og kunnskapsdistribusjon ses bedre i sammenheng enn det som ligger i dagens organisering. Dette handler dels om å styrke analyse- og utredningskapasiteten generelt, men også å jobbe på nye måter – herunder ta i bruk verktøy for data analytics på tvers av egne data og data fra andre velferdsaktører.

I tillegg bør spørsmålet om sentralisering av fagansvaret også sees i sammenheng med vår vurdering i kapittel 5.7.5 om behovet for bedre kontroll og oppfølging av tilskudd som forvaltes av kommunene.

Innenfor rammen av fagansvarene har Husbanken allerede i dag fagnettverk. I en modell med sentralisert fagansvar blir det kritisk viktig å videreutvikle disse for å sikre at erfaringer og kunnskaper som regionene opparbeider seg i kontakt med kommunene, formidles og systematiseres som grunnlag for justeringer og videreutvikling av virkemidler og ordninger.

Det kan også være hensiktsmessig å vurdere å samle flere oppgaver på samme måte som en har gjort med bostøttepoolen. At en på en vellykket måte har samlet administrative støttefunksjoner ved Bodø-kontoret er også et eksempel på dette. Vi mener det bør vurderes om flere oppgaver kan løses på denne måten. Dette kan gi effektiviseringsgevinster, sikre en mer enhetlig oppgaveløsning og ikke minst tydeliggjøre ansvarslinjene.

Legge til rette for tydeligere ledelse og styring

Den framtidige organiseringen av Husbanken bør også legge til rette for en tydeligere styring av organisasjonen. Sentralt i Husbanken bør en vurdere organisering av oppgavene som løses innenfor strukturen med tre (hoved)kontorer. Skillet mellom hovedkontorfunksjonene, strategifunksjonene og forvaltningsfunksjonene og måten de interne oppgavene er organisert på, virker ikke å være i tråd med Husbankens behov og utviklingstrekk

Det bør være et klarere skille mellom den administrative styringen av regionene som leverandører av regionale tjenester og den faglige styringen av innholdet i de tjenestene. Styringslinjene må tydeliggjøres og grunnlaget for styring forenkles gjennom at regionene får et mer enhetlig ansvar og utforming. I den sammenheng bør regionenes plassering i styringsstrukturen vurderes. Mange opplever at det i dag er en ubalanse i styringslinjen siden de tre hovedkontorfunksjonene er plassert på samme nivå som regionene. De tre kontorene har en strategisk styrende rolle, men har ikke i tilstrekkelig grad myndighet til å følge opp denne rollen. Et annet moment er at dette også medfører at Husbankens ledergruppe blir stor. En vanlig erfaring med store ledergrupper er at driftssaker og gjensidig informasjon blir dominerende og at det er vanskelig å få til gode diskusjoner rundt strategiske emner.

2.6 Behov for fortsatt regional tilstedeværelse, men det kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner

Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for regional tilstedeværelse forutsatt at Husbanken skal ha tilnærmet de samme oppgavene og virkemidlene som de har i dag og at de forventes å ha en rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk. Vi vurderer at følgende faktorer peker i retning av behovet for færre regioner:

- ▶ Forutsatt en rendyrking av regionale oppgaver kan det være nødvendig å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner for å sikre robuste fagmiljøer på regionale kjerneoppgaver
- ▶ Effekten digitalisering vil ha på ressursbruk knyttet til låne- og tilskuddsforvaltningen og ved at det tas i bruk mer digitale verktøy i kunnskapsutviklingen og kunnskapsoverføringen kan bidra til behov for færre ansatte ved regionkontorene
- ▶ Nye grensesnitt i samarbeid med kommunene og statlige aktører gjennom kommune- og regionreform tilsier at det vil være behov for å vurdere regionstrukturen nærmere

Den viktigste innvendingen mot færre regioner er at den fysiske avstanden til kommunene blir lengre og at praksisnærhet og kunnskapen om kommunenes behov kan svekkes. En løsning med færre regioner vil trolig også medføre noe økt reisevirksomhet for ansatte i Husbanken. Vår vurdering er at betydningen av regionenes lokalkunnskap om kommunenes behov og utfordringer er vesentlig for å kunne være en relevant og effektiv rådgiver og kunnskapsutvikler. Fysisk nærhet til mange kommuner vurderes imidlertid ikke som like kritisk viktig for å kunne levere godt. Den fysiske avstanden til mange kommuner er stor, også innenfor dagens regionstruktur med seks regioner.

Vi har ikke fått vesentlige innvendinger mot dagens regionstruktur fra informanter i Husbanken, kommunene eller samarbeidspartnere. Men det er fra enkelte informanter både i Husbanken og i kommunene reist spørsmål ved behovet for Hammerfest som egen region. Regionen betjener få kommuner og innbyggere selv om det geografiske nedslagsfeltet er stort. Vi har fått opplyst at regionen er faglig sårbar på enkelte områder, men mottar nødvendig faglig støtte fra kontoret i Bodø ved behov. Noen kommuner som egentlig hører hjemme til Hammerfest må derfor forholde seg til to regionkontorer. Når det gjelder bilaterale møter med kommunene benytter kontoret i stor grad telefon, Skype og videomøter da store geografiske avstander gjør det ressurskrevende og upraktisk med fysiske møter.

Til tross for at Husbanken Øst er størst langs de fleste dimensjonene både når det gjelder innbyggere, boligsosiale utfordringer (antall segment 1 og 2 kommuner), antall regionale samarbeidspartnere, og at regionen har en geografisk utstrekning omtrent som kontoret i Hammerfest, er det ikke framkommet synspunkter som tilsier at regionen er *for* stor. Kommuneundersøkelsen i 2016 viser imidlertid at kommunene er noe mindre fornøyd med Husbanken Øst enn de andre regionene. En forklaring kan være at større kommuner er generelt mindre fornøyd med Husbankens informasjon og rådgivning og at Husbanken Øst har mange store kommuner i porteføljen.

De konkrete erfaringene både fra Hammerfest som i stor grad bruker Skype og videomøter for å håndtere store geografiske avstander når det gjelder bilateral kontakt med kommunene, og at størrelsen på Husbanken Øst ikke er vurdert til å ha vesentlig ulemper, indikerer at det vil være realistisk med færre og større regioner uten at dette trenger å bety at regionenes tilbud til kommunene svekkes. Når potensialet knyttet til digitale verktøy for kunnskaps- og erfaringsdeling i økende grad tas i bruk, vil tilbudet på sikt ytterligere kunne styrkes.

Hva vil man oppnå med færre regioner? Hensikten vil primært være å frigjøre ressurser som kan brukes til å styrke Husbanken på viktige kompetanseområder, enten dette gjelder analyse- og

utredningsfunksjonen, digitalisering og helhetlig tjenesteutvikling, en forsterket og samordnet innsats mot kommunene eller som grunnlag for rene kostnadskutt. Vår konklusjon er at det er behov for fortsatt regional tilstedeværelse, men at det i framtiden kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner. Vår utredning gir imidlertid ikke metodisk grunnlag for å anbefale hvordan tjenesteytingen overfor kommunene konkret bør organiseres når det gjelder lokalisering og bemanning av regionkontorene. Dette krever nærmere boligfaglige analyser og kostnadsanalyser. Behovet for regional tilstedeværelse må veies opp mot mulighetene for å gi tilfredsstillende tjenester uten samme geografiske nærhet.

En annen modell vi har fått innspill på fra enkelte informanter i intervjuer og som er drøftet på workshop, er overføring av ansvaret for det boligsosiale arbeidet og kommunerettede økonomiske virkemidler i sin helhet til fylkesmannen. Dette kan innebære at Husbanken i praksis opphører som regionalt representert virksomhet ved at fylkesmannen overtar de regionale oppgavene, og at Husbanken rendyrkes som nasjonalt kompetansesenter med ansvar for samlet kunnskapsutvikling og spredning samt sentral premissgiver for digital utvikling av sektoren. Argumenter for en slik løsning kan være at det legges bedre til rette for en mer statlig samordnet opptreden på velferdsområdet overfor kommunene, og det vil kunne trekkes veksler på fylkesmannens plankompetanse når det gjelder planlegging av en sosial boligpolitikk. Argumenter mot en slik løsning er oppsplitting av det boligsosiale fagmiljøet i Husbanken, og at det kan medføre små og sårbare boligsosiale miljøer hos fylkesmannen (forutsatt at det ikke skjer en vesentlig opprusting av kapasitet og kompetanse ved kontorene). Et vesentlig argument som framheves er at Husbanken mister praksisnærhet til kommunene som vurderes som sentralt for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Det reises også spørsmål ved om hvor aktivt Fylkesmannen kan utøve en veilednings- og rådgivningsrolle overfor kommunene når Fylkesmannen samtidig har en kontrollrolle.

Det er også kommet innspill fra enkelte informanter på at det bør vurderes å slå sammen Husbanken og DiBK for å etablere et Boligdirektoratet med et helhetlig ansvar for bolig – og bygningspolitikken. Det har ikke vært grunnlag for å vurdere disse modellene nærmere innenfor rammen av utredningen.

2.7 KMDs styring har fokus på kontroll, potensial for større innslag av en strategisk og lærings-/utviklingsorientert dialog

Agenda Kaupang legger til grunn at mål- og resultatstyring, som i henhold til statens økonomireglement fastslår at styringen skal tilpasses «virksomhetens egenart», samt legge vekt på «vesentlighet» og «virkninger/resultater». I tillegg legger vi til grunn at styringen bør vektlegge virksomhetens endringsbehov. Forskning har imidlertid dokumentert en rekke eksempler på mindre god styringspraksis. Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har vært preget av mange mål³ og aktivitets- og tiltaksstyring med omfattende krav om rapportering for kontrollformål⁴. Spissformulert er styringspraksis omtalt og forkortet til MAS (mål- og aktivitetsstyring) istedenfor MRS (mål – og resultatstyring)⁵. Det erkjennes imidlertid både i den offentlige debatten og forskningen at styring i offentlig sektor er krevende, og at det er behov for økt kunnskap om hva som er viktig å vektlegge i god styring.

Oppsummert viser evalueringen at den overordnet styring fra KMD oppfattes av informantene å fungere godt. Forenklingene som er gjennomført vurderes av informantene som positive og det har vært et samarbeid mellom KMD og Husbanken om endringene. Mens den formelle styringsdialogen fungerer godt, har ikke fagmøtene helt funnet sin form. Husbankens formelle

³ NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* kap. 7

⁴ Johnsen, Å (2012). Er målstyring i staten målstyring? I Difi Rapport 2012:14 *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*.

⁵ Artikkel i *Stat og Styring* 3/2016: Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer

handlingsrom oppfattes i hovedsak som stort, men det er noe ulike oppfatninger mellom KMD og Husbanken om hvor reelt dette handlingsrommet er i praksis.

Vi vurderer kort departementets mål- og resultatstyring av Husbanken med utgangspunkt i følgende perspektiver: 1) kontroll, 2) effektmåling, 3) styring som strategisk utviklingsprosess og i hvilken grad styringssystemet har innslag av flere av disse perspektivene⁶. Hvor det er riktig å legge trykk på styringen vil variere fra virksomhet til virksomhet og kan blant annet være avhengig av politisk oppmerksomhet på feltet, virksomhetens egenart og utfordringer, men kan også være et uttrykk for manglende tillit til underliggende virksomhet.

Når det gjelder MRS som kontroll, kjennetegnes dette perspektivet av at departementet skal sikre at spesifikke oppgaver, eksempelvis oppdrag gitt i tildelingsbrev utføres i tråd med forventninger. Mål og indikatorer er tilsvarende tett knyttet opp mot aktivitetene, tidlig i verdikjeden. Som vist i kapittel 8.2 har Husbankens overordnede mål vært få og relativt stabile gjennom i perioden 2012–2017. I tråd med politiske føringer har det vært gjennomført endringer der formålet har vært mindre detaljstyring og forenklinger i rapporteringskrav og styringsdialog. Utviklingen oppfattes å ha gått i riktig retning av både KMD og Husbanken. Vår vurdering er likevel at tildelingsbrevet fortsatt har et sterkt innslag av detaljstyring og kontroll. Det er mange konkrete oppdrag med angitte tidsfrister og kvantitativt orienterte resultatmål og styringsindikatorer som er knyttet til bruk av ordningene. Disse er målbare og det er således lett å kontrollere om målene er nådd. Når det gjelder om ordningene Husbanken forvalter når de målgruppene de er ment å treffe og om midlene brukes i tråd med retningslinjer, finner vi det naturlig at det er et sterkt innslag av kontroll i styringen, jf. også statsrådens konstitusjonelle ansvar.

Når det gjelder MRS som effektmåling, er formålet med departementets styring å vurdere om virksomheten har hatt den ønskede virkningen på brukere og samfunnet. Selv om hovedmål 1 og 2 er på samfunnsnivå, kan kun i beste fall noen av styringsparameterene sies å prøve å fange inn resultat og virkninger. Dette har ifølge KMD blant annet sammenheng med at det er utfordrende å ha årlige styringsparametere langt ut i resultatkjeden. KMD har derfor sammen med Husbanken etablert styringsparametere som Husbanken selv kan påvirke. Samtidig oppfatter vi at departementet ønsker et større fokus på effekter av ordninger og tiltak ved at de etterlyser flere og bedre analyser fra Husbanken og bruk av FOU/evalueringer som kan sannsynliggjøre mål-oppnåelse. I tildelingsbrevet for 2017 er det flere eksempler på oppdrag der det bes om analyser av ordninger/tiltak. Som vist i tidligere kapitler er bedre analyse- og utredningskapasitet og kompetanse et forbedringsområde i Husbanken. Vår vurdering er at selv om KMD synes å være opptatt av om tiltak og ordninger har tilsiktet effekt, så synes ikke de enkelte oppdragene å være forankret i en overordnet analyse og langsiktig plan for hva slags kunnskap det er behov for på det boligsosiale feltet i årene framover, eksempelvis i form av satsingsområder. Området preges av detaljstyring og gir Husbanken mindre forutsigbarhet mht. å utvikle rollen som faglig premissleverandør for KMD. Vår anbefaling er derfor at KMD vurderer om det vil være formålstjenlig å utvikle en felles strategi for kunnskapsutvikling med Husbanken. Som eksempel kan nevnes at Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og NAV, som oppfølging av styringsdialogen om kunnskapsfunksjonen i 2015, nedsatte en arbeidsgruppe mellom ASD og NAV som skulle se nærmere på prioriteringer og arbeidsdeling mellom departementet og direktorat. Bakgrunnen var at det var identifisert et behov for et tettere samarbeid mellom departement og direktorat på dette feltet og at det i sterkere grad skulle satses på forskning som gir mer sikker kunnskap om effekter av politiske reformer, tiltak og tjenester. Rapporten som ble utarbeidet foreslo langsiktige

⁶ Framstillingen er basert på artikkel i tidsskriftet *Magma* om mål- og resultatstyring <http://www.magma.no/malet-er-malet?tid=213203>

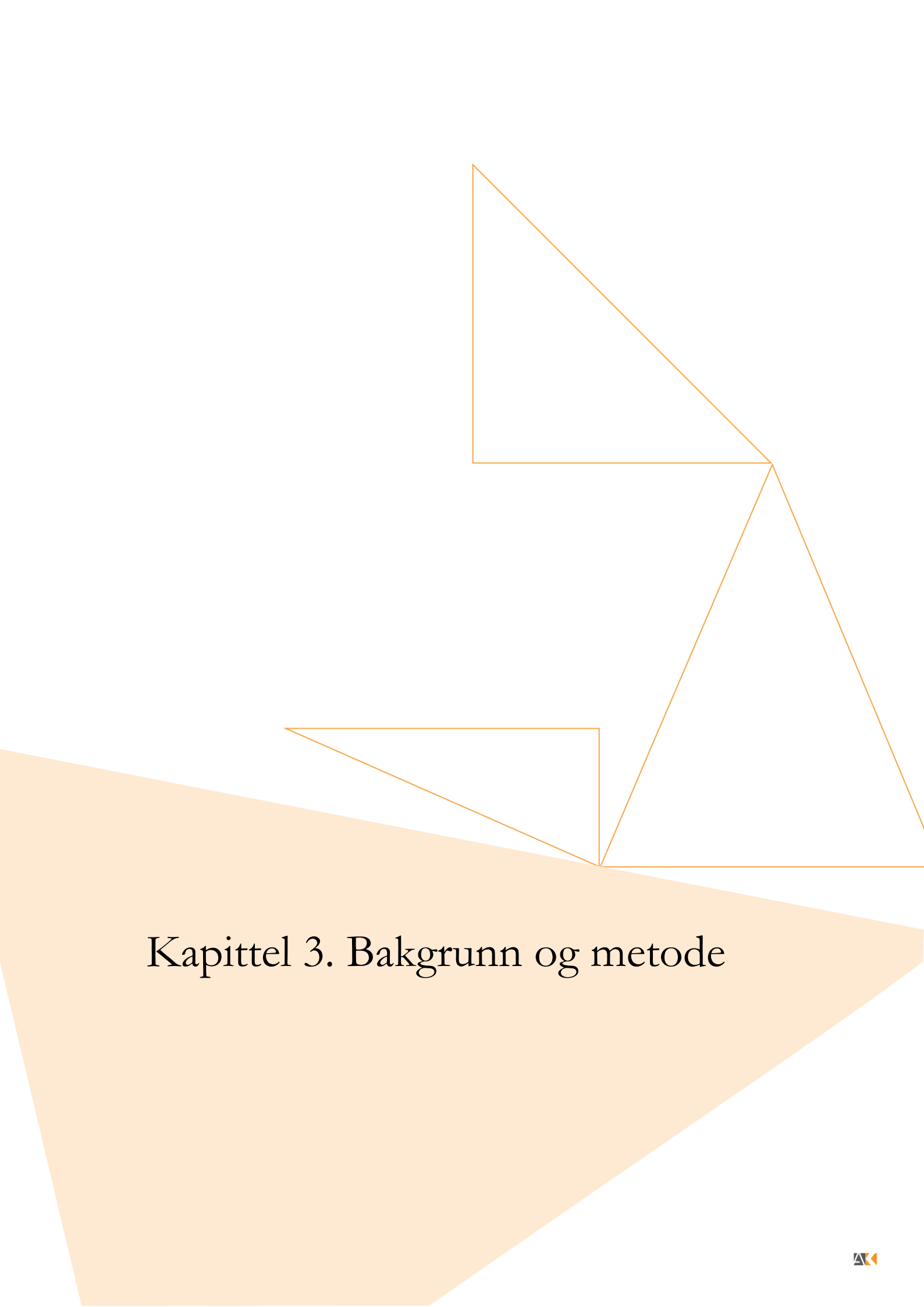
prioriteringer mht. kunnskapsutvikling innenfor sektoren og omhandler blant annet hvem som har ansvar for å anskaffe og finansiere ny kunnskap⁷.

MRS som strategisk utviklingsprosess handler om en felles prosess mellom departement og virksomhet, der formålet er å gi virksomheten retning ved å drøfte framtidige mål og hva som er virksomhetens endringsbehov. Dette forutsetter at departementet er interessert i å gjøre seg godt kjent med virksomheten og dens utfordringer, og tilsvarende at virksomheten er villig til å åpne for å drøfte dilemma og egne disposisjoner, uten å gå for sterkt i forsvar. Vi ser ambisjoner om og spor av slik styring, blant annet ved at det er lagt vekt på å utvikle tildelingsbrev og den formelle styringsdialogen i samarbeid med Husbanken. Videre at IKT-utvikling og digitalisering av Husbankens tjenester de siste årene har hatt mye oppmerksomhet. Styringsmøtenes agenda er imidlertid primært innrettet på avvik og risikostyring, og har i liten grad et strategisk utviklingsfokus. Hvis det er ønskelig å utvikle styringen mer i denne retningen, kan erfaringer fra Kunnskapsdepartementet i deres etatsstyrende og koordinerende rolle i styringen av Norges forskningsråd være relevante. Bruken av fagmøter oppfatter vi som et forsøk på å få til en mer strategisk agenda selv om fagmøtene ikke helt har funnet sin form.

Selv om styringen av Husbanken trolig fortsatt vil ha et sterkt innslag av kontroll når det gjelder Husbankens forvaltning av ordninger, bør det være en ambisjon å utvikle en mer balansert styring med økt vekt på styring som strategisk utviklingsprosess. Raske endringer i omgivelser og rammebetingelser (digitalisering, demografisk utvikling, kompleksiteten knyttet til det boligsosiale feltet) tilsier at det vil være behov for en mer utviklingsorientert tilnærming. Basert på vår utredning ser vi også flere aktuelle temaer for en slik dialog, eksempelvis:

- ▶ Tydeliggjøre Husbankens ambisjoner og rolle under hovedmål 1: Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter, samt Husbankens rolle knyttet til planlegging av en sosial boligpolitikk.
- ▶ Ytterligere profesjonalisering og utvikling av Husbankens regionale kontorer mot kommuner og regionale aktører
- ▶ Behov for investeringer, endringer og omstilling i Husbanken som ledd i digitaliseringen i årene som kommer.
- ▶ Utvikling av Husbankens rolle som faglig premissleverandør for KMD

⁷ *Agenda Kaupang og Rambøll Management Consulting (2016). Bruk av evaluering i statlig styring. Rapport til Direktoratet for Økonomistyring.*

The background features a light blue gradient. In the upper right, there are several thin orange lines forming geometric shapes: a right-angled triangle, a rectangle, and another triangle. Below these, a larger orange triangle is partially visible. A large, solid orange shape, resembling a wide triangle or a trapezoid, occupies the bottom half of the page, sloping upwards from left to right. The title is centered within this orange shape.

Kapittel 3. Bakgrunn og metode

3 Bakgrunn og metode

I dette kapitlet redegjør vi for prosjektets bakgrunn, problemstillinger og metoder som er brukt i kartlegging, analyse og vurderingsfasen. Videre redegjør vi for hvordan referansegruppen er brukt i prosjektet.

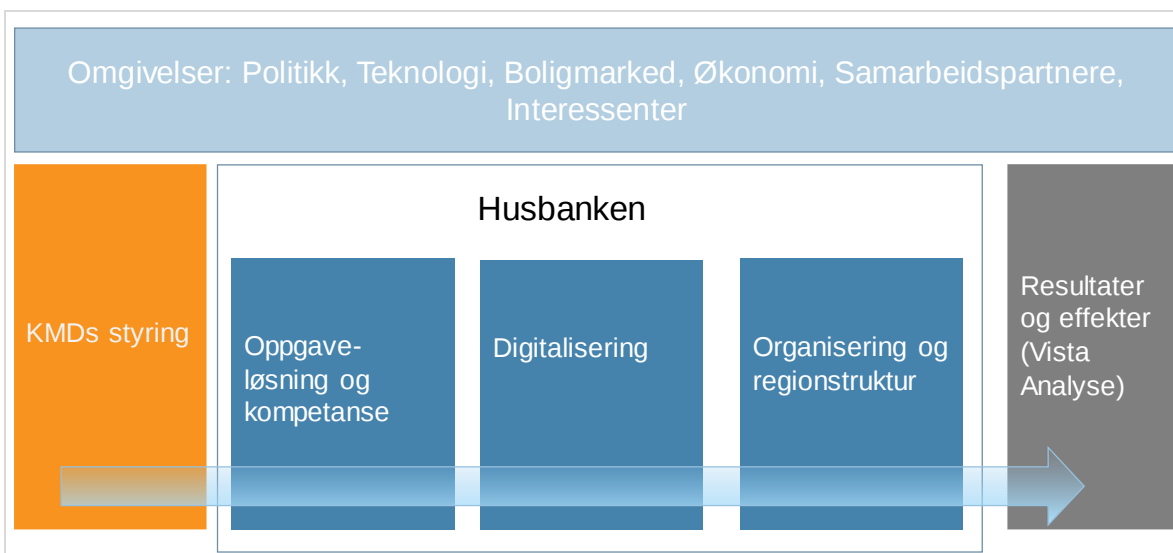
3.1 Formålet med utredningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har som mål å sikre høy kvalitet og effektiv ressursbruk på det boligpolitiske området. KMD ønsker en utredning av Husbanken organisering og oppgaveløsning, og KMDs styring av Husbanken for å få et godt grunnlag til å videreutvikle Husbanken til et enda mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av boligpolitikken.

Utredningen skal ha både et evaluerings- og et utviklingsperspektiv. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingssporet skal ha ca. 5 års perspektiv. Dette innebærer at utredningen også vil ta for seg hva mulighetsrommet er for Husbanken framover, gitt samfunnsoppdraget og de mulighetene bruk av ny teknologi åpner for – og hvilke implikasjoner dette kan ha for organisering av oppgaveløsningen framover.

3.2 Hovedproblemstillinger

I oppdragsbeskrivelsen er det listet opp en rekke problemstillinger som knytter seg til Husbankens virksomhetsprosesser. Vi har gruppert problemstillingene i konkurransegrunnlaget i fire hovedtemaer som vist i figuren under.



Figur 3-1 Hovedproblemstillinger i utredningen

Utredningen omfatter følgende hovedproblemstillinger:

- ▶ Hvordan Husbanken løser sine oppgaver og om Husbanken har den nødvendige kompetansen til å ivareta sine kjerneoppgaver?
- ▶ Husbankens digitalisering av tjenester og potensialet for digitalisering framover
- ▶ Husbankens organisering og regionstruktur
- ▶ KMDs styring av Husbanken

Når det gjelder viktige føringer gitt av «omgivelser» som vist i figuren, behandler vi disse integrert i de fire problemstillingene der vi vurderer dette som relevant.

Vista Analyse har fått i oppdrag av KMD å evaluere å effekten av de boligsosiale virkemidlene mot sluttbrukerne. Rapporten skal etter planen leveres i juni 2017. Denne utredningen vurderer derfor ikke om Husbanken når sine mål og om Husbanken har de nødvendige virkemidlene. Gjennom utredningsarbeidet har vi likevel fått noen synspunkter på Husbankens virkemidler som vi presenterer.

Nærmere om problemstillingene som vi skal vurdere:

- ▶ Hvordan Husbanken løser sine oppgaver og Husbankens kompetanse (kapittel 5)
 - Hvordan ivaretar Husbanken sitt ansvar for å samle inn og systematisere erfaringer om hvordan vanskeligstilte får hjelp, og hvordan bidrar Husbanken til kompetanse-overføring om dette mellom kommunene?
 - Passer ev. nye oppgaver innenfor planlegging av en sosial boligpolitikk inn i Husbankens portefølje? Hva skal til for at Husbanken får riktig kompetanse til å ivareta disse oppgavene?
 - Ivaretar Husbanken, på en tilfredsstillende måte, sitt kontrollansvar overfor kommuner som forvalter låne- og tilskuddsmidler?
 - Er det oppgaver Husbanken i dag utfører som andre heller kunne gjøre?
Har Husbanken den nødvendige kjernekompetansen for å ivareta oppgavene knyttet til a) statistikk, analyse og evaluering, b) forvaltning av økonomiske ordninger, digitalisering, IKT og brukerperspektiv)?
- ▶ Husbankens digitalisering av tjenester (kapittel 6)
 - Hvor langt er Husbanken kommet i digitalisering av sine tjenester?
 - Hvilke muligheter gir økt digitalisering for effektiv ressursbruk og organisering i et femårs perspektiv?
- ▶ Organisering og regionstruktur (kapittel 7)
 - Hvilken betydning har organiseringen av Husbanken for måloppnåelsen, herunder vurdering av arbeidsdeling mellom hoved- og regionstruktur?
 - Hva er styrker og svakheter ved kontorene (regionkontorene og de sentrale kontorene) og arbeidsfordelingen mellom dem?
 - Hva er en effektiv og hensiktsmessig kontorstruktur i Husbanken? Dagens kontor- og regionstruktur og en organisering med færre kontorer skal som et minimum vurderes.
- ▶ KMDs styring av Husbanken (kapittel 8)
 - Hvordan ivaretar Husbanken sin rolle som faglig rådgiver og premissleverandør for departementet?
 - Har KMD en effektiv mål- og resultatstyring av Husbanken? Er målene tydelige? Er Husbankens virkemidler og handlingsrom i samsvar med målene som er satt? Hvilke forbedringspunkter finnes i KMDs etatsstyring av Husbanken?
 - Er det en klar og hensiktsmessig rolle- og oppgavefordeling mellom KMD og Husbanken? Utnytter Husbanken handlingsrommet de har?

I kapittel 2 gir vi en samlet vurdering og anbefalinger basert på funn og vurderinger i kapitlene 5, 6, 7 og 8.

3.3 Bruk av metoder i vurderingen

For å samle inn data for å belyse de forskjellige evalueringsspørsmålene har vi benyttet oss av dokumentstudier og et stort antall intervjuer og tre workshops. Det ble gjennomført oppstartsmøter med KMD og Husbanken der utredningens mandat, vektning av problemstillinger og forholdet mellom evaluerings- og utviklingsperspektivet, samt framdrift og sammensetning av referansegruppe ble drøftet.

3.3.1 Kartleggingsfasen

Denne fasen omfatter all datainnsamling og faktafremstilling i prosjektet, relatert til de problemstillingene som er skissert for prosjektet.

Dokumentstudier

Dokumentstudier har omfattet gjennomgang av sentral dokumentasjon fra Husbanken, KMD og relevante NOU-er og stortingsmeldinger. Gjennomgangen har blant annet omfattet følgende dokumenter:

- ▶ KMDs styring av Husbanken (tildelingsbrev, referater fra styringsmøter og kontaktmøter)
- ▶ Styringsdokumenter i form av NOU-er, stortingsmeldinger slik som Digital Agenda, Bolig for velferd, Regionreformen
- ▶ Husbankens planer og strategier
- ▶ Husbankens interne virksomhetsstyring
- ▶ Husbankens utviklingsarbeid («En Husbank, Grunnlinjen, Sentralisering av Bostøttepoolen, omorganisering av HR-funksjonen, digitaliseringsarbeidet)
- ▶ Husbankens årsrapporter
- ▶ Økonomi- og årsverksutvikling
- ▶ Husbankens interne bruker- og arbeidsmiljøundersøkelser
- ▶ Husbanken undersøkelser med brukernes tilfredshet med Husbankens leveranser (kommuneundersøkelsene)
- ▶ Dokumentasjon relatert til Husbankens kompetanse, kompetansepolitikk og kompetanseplaner
- ▶ Tidligere gjennomførte evalueringer av Husbankens ordninger og virkemidler

Innledende intervjuer

I første omgang ble det gjennomført 5 innledende intervjuer med totalt 9 personer som vist i tabellen under.

Tabell 3-1 Oversikt innledende intervjuer

Organisasjon	Antall intervjuer	Antall informanter
KMD	1	3
Husbanken – ledelsen	2	2
Husbanken - tillitsvalgte	1	3
KS	1	1
Totalt	5	9

Formålet med de innledende intervjuene var å innhente overordnede synspunkter på hovedproblemstillingene mht. styrker og svakheter, få innspill på mulighetsrom de neste fem til ti årene som burde utforskes i utredningen samt få innspill på informanter.

Intervjuer

I tillegg til dokumentstudier har intervjuene vært den viktigste informasjonskilden. Totalt er det gjennomført 80 intervjuer med 130 personer. Vi har benyttet oss av forskjellige typer intervju-teknikker, tilpasset de aktuelle respondentene og temaene vi er ute etter å kartlegge. Vi har primært benyttet oss av semistrukturerte intervjuer med enkeltpersoner og noen gruppeintervjuer. I tillegg har det vært gjort en del oppfølgingsintervjuer der vi har hatt behov for tilleggsopplysninger eller for å kvalitetssikre om vi har oppfattet informantene riktig. De fleste intervjuene er gjennomført «ansikt til ansikt», men noen er også gjennomført som telefonintervjuer der geografisk avstand tilsa at det var mer hensiktsmessig å gjennomføre intervjuet på telefon (gjelder intervjuer med kommunene).

Det er gjennomført intervjuer med Husbanken, KMD, andre departementer, samarbeidende direktorater, andre samarbeidspartner og et utvalg kommuner. Vi har besøkt alle regionkontorene i Husbanken. Informantene har vært ledere og nøkkelpersoner (rådgivere/saksbehandlere på seniornivå). Informanter i KMD har vært ledere og nøkkelpersoner knyttet til oppfølging av Husbanken. Informanter hos samarbeidspartnere og kommuner har i stor grad vært ledere og nøkkelpersoner med god kunnskap og erfaring fra samarbeid med Husbanken over lengre tid.

Når det gjelder valg av informanter i Husbanken har ledelsen ved hovedkontoret og regionkontorene bistått med å foreslå informanter som skulle sikre at vi dekket bredden i Husbankens oppgaver, dvs. at informantene samlet sett skulle dekke alle viktige funksjoner/oppgaver kontoret var tillagt. Kontorenes størrelse har derfor i seg selv ikke vært tillagt vekt. Som tabell 3-1 viser har Husbanken Bodø flest intervjuede. Dette har sammenheng med at kontoret i tillegg til regionale oppgaver er tillagt interne støttefunksjoner for Husbanken. Når det gjelder intervjuer i Vest ble disse av praktiske årsaker gjennomført som enkeltintervjuer, og ikke i en kombinasjon av enkelt- og gruppeintervjuer som ved de øvrige kontorene.

Husbanken gjennomfører brukerundersøkelser mot kommunene som har gitt nyttig informasjon til vurderingen. Vi vurderte å komplementere med egen spørreundersøkelse på utvalgte problemstillinger. Vi fant at de undersøkelsene Husbanken gjør selv i hovedsak var dekkende for formålet, men at det var behov for å supplere med intervjuer fra et utvalg kommuner på strategisk ledernivå (rådmenn og kommunalsjefer). Hensikten var å få overordnede vurderinger knyttet til utredningens hovedproblemstillinger både når det gjelder status i dag og utviklingen framover. Dette er problemstillinger som er sammensatte og som etter vår vurdering i liten grad egner seg for spørreundersøkelser.

Husbanken har inndelt kommunene i tre segmenter med utgangspunkt i hvilke boligsosiale utfordringer kommunene har. Segmenteringen er et virkemiddel for å tilpasse Husbankens tilbud til kundenes behov, og prioritere Husbankens ressurser for å øke måloppnåelsen. Kommuner som er intervjuet fordeler seg som følger på de tre segmentene:

Segment 1: Trondheim, Stavanger og Bergen (omfattes av storbyprogrammet)

Segment 2: Ringsaker, Tønsberg, Drammen, Arendal, Molde, Fjell, Alta, Hammerfest, Narvik, Harstad (omfattes av by- og tettstedsprogrammet)

Segment 3: Vegårshei, Malvik, Sør Varanger, Hamarøy (mottar grunntilbudet Husbanken som omfatter kunnskap og kompetansedeling via Veiviseren.no samt lån og tilskudd).

En oversikt over informanter er gitt i tabell 3-1.

Tabell 3-2 Oversikt over informanter

Organisasjon	Antall intervjuer	Antall informanter
KMD Bolig- og bygningsavdelingen	2	3
KMD Planavdelingen	1	3
Husbanken – sentralt	10	14
Husbanken Øst	5	11
Husbanken Sør	3	8
Husbanken Vest	11	11
Husbanken Midt	6	13
Husbanken Bodø	5	15
Husbanken Hammerfest	2	7
Kulturdepartement	1	1
Helse- og sosialdepartementet	1	2
Kunnskapsdepartementet	2	2
NAV	1	3
KS	1	2
IMDi	1	2
Kriminalomsorgen	1	1
Bufdir	1	1
Helsedirektorat	1	1
Kirkens bymisjonen - Oslo	2	2
Direktoratet for forvaltning og IKT	1	1
Leieboerforeningen	1	1
NBBL	1	1
Profesjonell utbygger	1	1
Lokalt borrettslag	1	1
Representant fra studentsamskipnad	1	1
Kommuner	17	22
Totalt	80	130

Hensikten med intervjuene har vært todelt:

- ▶ Innhente kunnskap om og få en god forståelse av hva som er nåsituasjonen mht. til de fire hovedtemaene, herunder hva som er styrker og svakheter med dagens praksis
- ▶ Innhente innspill og synspunkter på hva som kan være ulike utviklingsveier for Husbanken i framtiden

Intervjuguiden har omfattet en rekke spørsmål knyttet til hvert av hovedtemaene. Informantene har selv vurdert hvilke av spørsmålene som har vært relevante for dem å svare på. Informantene fikk tilsendt intervjuguide i forkant av samtalene. Intervjuene har i hovedsak tatt mellom 1–2 timer, gruppeintervjuer har tatt lengre tid. Det er utarbeidet tre intervjuguider mot følgende grupper av informanter med de samme temaene, men med noe ulik vinkling: 1) Husbanken og departementene, 2) Kommunene og 3) Øvrige samarbeidspartnere.

Informasjon fra intervjuene er samlet i en Excel-basert base med mulighet for å søke på temaer og uttrykk. I oppsummeringer av synspunkter fra intervjuene har vi først og fremst skilt mellom utsagn fra de tre sentrale kontorene og Husbankens regionkontorer. For eksterne informanter skiller vi mellom samarbeidsparter som samarbeidende etater og kommuner. I hovedsak gjengir vi bare informasjon som flere informanter har gitt uttrykk for, da i anonymisert form. Vi vil da gjerne henvise til "mange" informanter. I noen tilfeller er det likevel ønskelig å gjengi informasjon fra færre informanter. Da bruker vi gjerne uttrykk som "enkelte" eller "noen".

Tre workshops

Vi har lagt vekt på å ha et tydelig utviklingsperspektiv i utredningen. Dette gjelder særlig områdene digitalisering, framtidig organisering, ev ny rolle i planlegging i sosial boligpolitikk samt kompetanse. I den forbindelse har vi gjennomført tre workshop.

Workshop 1 med følgende tema: Passer ev. nye oppgaver innenfor planlegging av en sosial boligpolitikk inn i Husbankens portefølje? Formålet med workshopen var å kvalitetssikre og reflektere rundt hvilke(n) forståelse(r) som eventuelt kan legges til grunn for en utvidet rolle på planlegging av en sosial boligpolitikk og hva som kan være mulige konsekvenser for Husbankens kompetanse, regionale tilstedeværelse og for styringen av Husbanken. Det deltok 7 personer fra hhv Bolig- og bygningsavdelingen og Planavdelingen i KMD.

Workshop 2 med følgende tema: Hva som er realistiske utviklingsspor for digitaliseringen av Husbankens oppgaver (innen henholdsvis ordningene, erfaringssystematisering og rådgivning mot kommunene, og kunnskapsutvikling/statistikk/analyse) i et 5-års perspektiv, og hvilke implikasjoner utviklingen vil kunne ha for Husbankens ressursbehov og -dimensjonering, endret kompetanseprofil, endringer organisering på de ulike oppgaveområdene. Det deltok 11 personer fra Husbanken med representanter fra Strategikontoret, Husbanken Øst/Kommuneprogrammet, Husbanken Øst/Bostøttepoolen, Husbanken Øst, Forvaltningskontoret, HR/Hovedkontoret, Forvaltningskontoret/IT-drift.

Workshop 3 med følgende tema: Vurdering av modeller for regional tilstedeværelse på det bolig-sosiale området. Formålet var å få deltakernes vurder av fordeler og ulemper med to modeller: en modell med færre regionkontorer og en annen der fylkesmannen overtar oppgaver knyttet til rådgivning/oppfølging av kommunene. Det deltok 14 personer med representanter fra følgende organisasjoner: Drammen kommune, Ringsaker kommune, Fylkesmann, IMDi, Husbanken Vest, Husbanken Bodø, Husbanken Øst, Husbankens hovedkontor.

3.4 Analysefasen, anbefalinger og rapportering

I denne fasen har vi gjennomgått og drøftet de innsamlede data som har vært systematisert i forhold til de respektive problemstillingene. De innsamlede data gir et bilde som sammen med vår fagkompetanse om organisering, styring, digitalisering har dannet grunnlag for utviklingen av konklusjoner og anbefalinger. Dette er et selvstendig arbeid som Agenda Kaupang og Proba står ansvarlig for.

Analysefasen er en gjentakende prosess som i praksis allerede starter med den første data-innsamlingen. Inntrykk har dannet seg, og blitt bekreftet/avkreftet eller nyansert ettersom vi har fått ny kunnskap. Etterhvert danner det seg et mer utfyllende bilde, som igjen danner grunnlag for utvikling av konklusjoner og anbefalinger.

Et utkast til rapport ble sendt KMD til informasjon 29. mars. Et bearbeidet utkast ble sendt KMD 18. april med en frist for tilbakemelding fra KMD og Husbanken 2. mai. Agenda Kaupang har gjennomgått og vurdert innspillene og deretter ferdigstilt rapporten. Agenda Kaupang står ansvarlig for konklusjoner og anbefalinger fra utredningen.

3.5 Referansegruppe

KMD etablerte en referanse med følgende sammensetning:

- ▶ Bård Øistensen (erstattet av Guri Bergo i siste møte), Husbanken
- ▶ Magne Hyrve, Husbanken
- ▶ Andree Grundstad Meby, Husbanken
- ▶ Vivi Lassen, Difi
- ▶ Roar Stangnes, Tromsø kommune,
- ▶ Viggo Nordvik, NOVA
- ▶ Benedikte Endresen, KMD v/Bolig- og bygningsavdelingen
- ▶ Harald Assev, KMD v/Bolig- og bygningsavdelingen
- ▶ Viktoria Elkina, KMD v/Avdeling for fornying og IKT
- ▶ Ola Grønning, KMD v/Avdeling for fornying og IKT

Ragnhild Dahle, KMD v/Bolig- og bygningsavdelingen har i tillegg vært observatør.

Line Opjordsmoen, KMD v/Bolig- og bygningsavdelingen, har vært sekretær for referansegruppen.

Referansegruppens formål har vært å gi innspill og synspunkter på

- ▶ Problemstillinger og opplegg for evalueringen
- ▶ Foreløpige funn fra dokumentstudier og intervjuer
- ▶ Foreløpige vurderinger og anbefalinger

KMD har innkalt til og skrevet referat fra møtene. Agenda Kaupang har hatt ansvar for innhold og opplegg i møtene. Det har vært gjennomført tre møter. Agenda Kaupang har vært ansvarlig på for å vurdere referansegruppens innspill på selvstendig grunnlag.

The background features abstract geometric shapes in orange. A large, solid orange triangle is positioned in the lower-left corner. Above it, several thin orange lines form various geometric shapes, including a right-angled triangle and a larger triangle, creating a layered, architectural feel.

Kapittel 4. Kort om Husbankens mål, oppgaver og organisering

4 Kort om Husbankens mål, oppgaver og organisering

I det følgende redegjør vi for Husbankens målsettinger, oppgaver og organisering og samarbeid med andre aktører.

4.1 Hovedmål og virkemidler

Husbanken ble raskt etter opprettelsen i 1946 statens redskap for å finansiere den allmenne boligforsyningen. Fram mot årtusenskiftet var totalt om lag halvparten av all boligbygging i Norge lånefinansiert av Husbanken. På 1960-tallet begynte også Husbanken med å låne- og tilskudds finansiere utbygging og oppgradering av alders- og omsorgsboliger, studentboliger og sykehjem. Selv om Husbankens ordninger de siste tiårene i stadig større grad er blitt innrettet som et supplement til private banker blir fortsatt rundt 15–20 % av alle nybygde boliger finansiert av Husbanken. Da i hovedsak via grunnlånet, men også gjennom tilskudd til studentboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Fra å ha fokus på boligforsyning har Husbanken blitt en velferdsaktør der hovedmålet er å sikre bolig for de vanskeligstilte. Det gjøres via å fordele store ressurser i form av personrettede økonomiske virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd, og ved å bistå kommunene i arbeidet for at vanskeligstilte og eldre skal kunne skaffe seg og beholde en trygg og god bolig.

KMD har definert tre hovedmål for Husbanken i tildelingsbrevet 2017:

Hovedmål 1: Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter

Hovedmål 2: Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig•

- Delmål 1: Bidra til at vanskeligstilte skal kunne eie egen bolig.
- Delmål 2: God tilgang på egnede utleieboliger

Hovedmål 3: Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet

- Delmål 1: Brukervennlige og digitale tjenester
- Delmål 2: Høy effektivitet og kvalitet i forvaltningen av Husbankens virkemidler

I tabellen under gis en oversikt over tilskudds- og låneordninger som Husbanken forvalter.

Tabell 4-1 Oversikt over tilskudds- og låneordninger som Husbanken forvalter

Ordning	Formål	Mottaker	Tilsagn 2016	Antall i 2016
Bostøtte (statlig)	Sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig	Husstander	3 020 mill. (utbetalt beløp)	138 760 husstander
Tilskudd etablering bolig	At vanskeligstilte skal kunne etablere seg i egen bolig	Kommuner, for viderefordeling til enkeltpersoner	390 mill.	1 506 boliger
Tilskudd tilpasning bolig	At personer med spesielle behov får tilpasset boligen til sine behov	Kommuner, for viderefordeling til enkeltpersoner	101 mill.	1 182 boliger
Tilskudd utleieboliger	Flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet	Kommuner og private utbyggere	1 045 mill.	1 998 boliger
Tilskudd bolig-, by- og områdeutvikling	Bedre de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet og motvirke negativ utvikling i et område	Kommuner	55,9 mill.	46 prosjekter
Boligsosialt kompetansetilskudd	Heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk, samt til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt	Kommuner, enkeltpersoner, forsknings- og interesseorganisasjoner mv.	47,2 mill.	119 tilskudd
Startlån	At personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den	Kommuner, for videre utlån til enkeltpersoner	6 848 mill.	6 945 boliger
Grunnlån	Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og å fremme boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse (to av flere formål)	Kommuner og private utbyggere	9 170 mill.	7 405 boliger
Tilskudd til heis	Prosjektering og installasjon av heiser i eldre bygg	Eiere av boligeiendommer med minst tre etasjer.	93,1 mill	578 leiligheter

Note: I tillegg forvalter Husbanken følgende ordninger; Tilskudd til utredning og prosjektering, Tilskudd til tilstandsvurdering, Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, Tilskudd til studentboliger, Barnehagelån, Rentekompensasjon for Kirkebygg, Rentekompensasjon for skole og svømmeanlegg og Kompensasjon for renter og avdrag på lån til alle som fikk oppstartstilskudd for omsorgsbolig- og

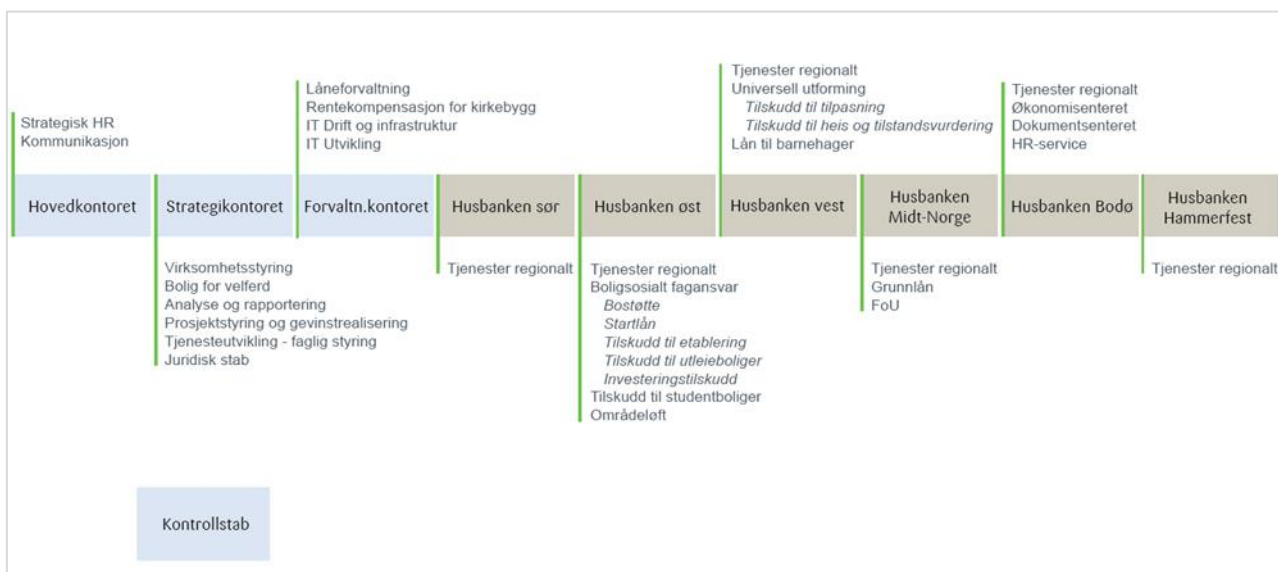
sykehjemprosjekter under Handlingsplan for eldreomsorgen 1998–2003 og Opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2004.

4.2 Dagens organisering

Husbanken er et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt Stortinget, regjeringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Husbanken er organisert med et hovedkontor, strategikontor og forvaltningskontor som er lokalisert i Drammen. I tillegg har Husbanken seks regionkontorer: Øst, Sør, Vest, Midt, Bodø og Hammerfest. Dagens regionstruktur og oppgavefordeling i Husbanken er resultat av en utvikling over mange år hvor mange hensyn er tatt, delvis faglige og delvis politiske

Husbanken har en desentralisert ansvarsstruktur hvor ansvaret for fagområdene i stor grad er fordelt på regionene (fagansvarsmodellen). Hovedtrekkene i dette er at to regionkontor har faglige hovedansvar for de viktigste fagområdene. Husbanken øst har faglig ansvar for boligsosialt arbeid, mens Husbanken vest har ansvar for arbeidet knyttet til universell utforming. De to kontorene har i tillegg faglig hovedansvar for lån og tilskuddsordninger som naturlig ligger under disse fagområdene. Alle regionkontor har ansvar for å saksbehandle fire tilskuddsordninger samt grunnlån. I tillegg videreformidler de lån- og tilskuddsmidler til kommuner i egen region, som igjen behandler søknader om midler fra egne innbyggere. Saksbehandlingen av bostøtten er samlet i pool og underlagt sentral ledelse i øst, mens alle søknader om lån til barnehager saksbehandles av vest.

Figuren under gir oversikt over ansvarsdelingen i Husbanken.



Figur 4-1 Oversikt over oppgavefordeling mellom kontorene i Husbanken.

De siste 5 årene har bemanningen hatt en nedadgående trend 359 ansatte i 2011 til 325 ansatte i 2016, en nedgang på ca. 10 %, Samtidig har Husbankens aktivitet økt noe. Driftskostnadene har utviklet seg i tråd med aktivitetsøkningen.

4.3 Husbanken samarbeider med mange aktører

Husbanken samarbeider med mange aktører på boligområdet og de samarbeider med en rekke direktorater i gjennomføringen av Regjeringens strategi for boligsosialt arbeid: Bolig for velferd (2014–2020). Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet bidrar med å iverksette strategien. Husbanken har oppgaven med å koordinere dette arbeidet.

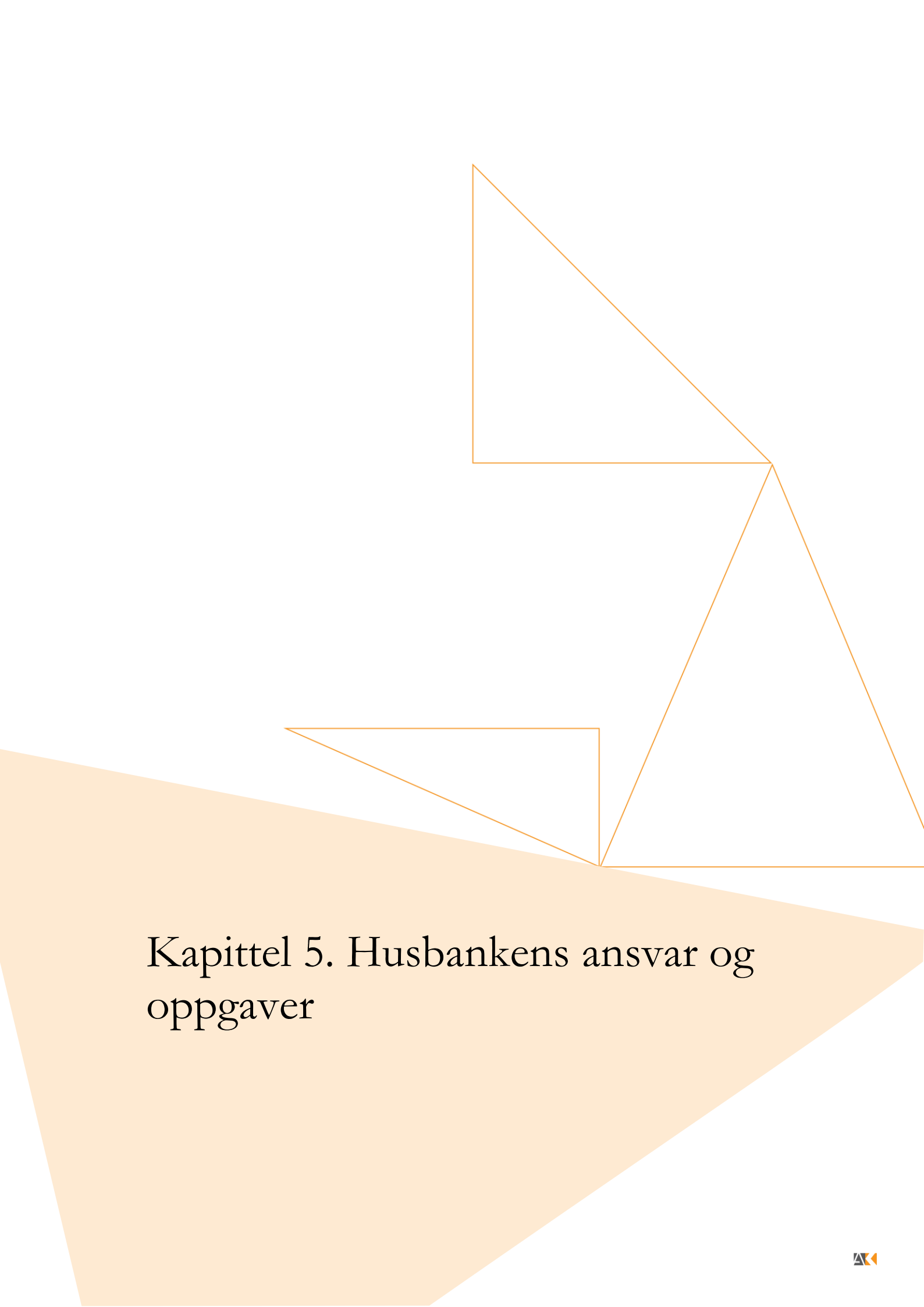
Husbanken samarbeider tett med kommuner. Samarbeidet knytter seg det boligsosiale området og bruken av økonomiske virkemidler. De fleste norske kommuner benytter seg på en eller annen måte av Husbanken tilbud, særlig når det gjelder økonomiske virkemidler.

I sammenheng med gjennomføringen av regjeringens strategi Bolig for velferd, har Husbanken utviklet et eget kommuneprogram. Gjennom dette programmet skal innsatsen rettes mot langsiktige effekter, mot kunnskapsutvikling og læring for de involverte og mot utvikling av innovative grep på det boligsosiale området. Tilbudene i programmet skal utformes slik at kommunene kan forvente lik innsats i kommuner med tilnærmet like utfordringer, uansett geografi. Programmet omfatter også bistand til helhetlig og strategisk planlegging av gode og trygge boområder og boforhold både for innbyggerne generelt og for vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt.

Husbanken har også samarbeidsavtaler med en rekke aktører sentralt og regionalt.⁸ Avtalene danner en ramme for innsatsen på det velferdspolitiske området for å bidra til at denne blir helhetlig og samordnet. Avtalene beskriver områder med felles utfordringer og hvordan man gjensidig kan bidra til å nå målene. Samarbeidsavtaler med interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner gir Husbanken økt kunnskap om behov hos ulike målgrupper, innspill til utvikling av Husbankens virkemidler og kanaler for informasjon om virkemidlene⁹.

⁸ Husbanken har avtaler sentralt med NAV, KS, Bufdir, Enova, FFO, KBL (Kommunale boligadministrasjoners landsråd), NBBL, Oslo kommune, SAFO (Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner) og Standard Norge. Kilde: Husbankens nettsider. I tillegg har regionkontorene inngått egne avtaler med aktører regionalt. Hvilke aktører som er involvert og innholdet i avtalene varierer mellom regionene.

⁹ Siden disse samarbeidene ikke har stått sentralt i dette oppdraget har vi ikke noen separat analyse av dem. Vi har rettet vår oppmerksomhet på samarbeidet gjennom Bolig for velferd.

The background features an abstract geometric design. It consists of several thin orange lines forming various triangles and polygons. A large, solid orange shape, resembling a wide triangle or a sector of a circle, is positioned in the lower-left and bottom-center of the page. The text is placed within this orange area.

Kapittel 5. Husbankens ansvar og oppgaver

5 Husbankens ansvar og oppgaver

I det følgende beskriver og drøfter vi Husbankens samlede ansvar og oppgaver. Vi ser nærmere på de økonomiske virkemidlene som forvaltes av Husbanken med et særlig søkelys på ordningene overfor de vanskeligstilte. Siden Vista analyse har fått i oppdrag fra KMD å se på effekten av ordningene vil vi i denne rapporten kun gjøre noen overordnede betraktninger rundt Husbankens virkemidler/tiltak. I tillegg drøfter vi i dette kapitlet Husbankens samhandling med kommunene. Vi ser både på de konkrete kommunesatsingene og på Husbankens rolle innenfor Bolig for Velferd. Videre drøfter vi Husbankens rolle knyttet til planlegging av en sosial boligpolitikk, samt ser på eventuelle endringer i rolle/ansvar og oppgaveporteføljen – nå og i framtiden. Vi redegjør deretter for Husbankens kontroll og oppfølging av bruken av sine virkemidler. Til slutt ser vi på Husbankens bemanning og kompetanse.

5.1 Økonomiske virkemidler som forvaltes av Husbanken

I tildelingsbrevet til Husbanken for 2017 har departementet satt følgende tre hovedmål:

1. Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter
2. Vanskeligstilte på boligmarkedet på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig
3. Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet

Selv om formuleringene knyttet til hovedmålene har endret seg noe de siste årene har hovedretningen ligget fast. Vi vil nedenfor beskrive kort de økonomiske virkemidlene som forvaltes av Husbanken. Når det gjelder en vurdering av virkemidlenes effekter viser vi til Vista Analyses effektevaluering, som forventes å foreligge i juni 2017.

5.1.1 Hovedmål 1 – Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter

Ifølge tildelingsbrevet for 2017 vil regjeringen legge til rette for raskere, enklere og rimeligere boligbygging. Samtidig skal flere boliger og bygg være tilpasset en stadig aldrende befolkning, og klima- og miljøutfordringene vi står overfor. Husbanken har økonomiske virkemidler som støtter opp om gode byggkvaliteter som universell utforming og miljø, i ny og eksisterende boligmasse.”

Den klart viktigste ordningen hos Husbanken for å nå hovedmål 1 er Grunnlånet. Husbanken forvalter imidlertid også en rekke andre tilskuddsordninger som støtter opp om målsettingen. Ordningene beskrives kort nedenfor.

Grunnlån

Grunnlån skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, fremskaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Lånet skal bidra til å oppnå boligpolitiske målsettinger som ellers ikke vil bli oppnådd. Låntakerne kan være forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper, mv. Grunnlån kan gis til:

- a) oppføring av nye, nøkterne boliger, garasjer og øvrige lokaler som naturlig hører med i et bomiljø.
- b) oppgradering av eksisterende boliger og ombygging av annen bygningsmasse til boliger.
- c) kjøp av utleieboliger til boligsosiale formål
- d) barnehager
- e) studentboliger: boliger for personer med studierett ved universitet, høyskole eller fagskole,
- f) omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak

Det er det enkelte regionkontor som saksbehandler og beslutter i søknadene om Grunnlån. I enkle saker håndterer det enkelte kontor all saksbehandling, mens det i «vanskeligere saker» er naturlig å trekke veksler på ansatte med fagansvar på henholdsvis grunnlån, miljø/energi, universell utforming og/eller bolig sosialt arbeid. Høyt prioriterte formål innenfor grunnlånet har de siste årene vært:

- ▶ Boligsosiale prosjekter, det vil si utleieboliger til flyktninger, bostedsløse, barnefamilier og personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser og til andre vanskeligstilte.
- ▶ Pilot- og forbildeprosjekter
- ▶ Annen oppgradering av eksisterende boliger basert på kvalitetskrav i veileder for oppgradering av bolig
- ▶ Studentboliger

I den grad det gjenstår lånemidler for året skal det gis til oppføring av nøkterne boliger. Målgruppen er imidlertid de siste årene blitt stadig spisset. I 2016 etablerte også Husbanken en ny avtaleform mellom private utleiende og kommuner som skal sørge for flere utleieboliger og et mer profesjonelt utleiemarked. Konseptet heter tilvisningsavtaler og kan finansieres med grunnlån fra Husbanken. Kommunene får fortrinnsrett på utleieforholdet til 40 % av boligene i prosjektet ved bruk av slike avtaler og om ikke kommunen har behov i det aktuelle tidsrommet kan eier leie ut boligen i det ordinære utleiemarkedet. I 2017 skal Husbanken prioritere boliger til boligsosiale formål og pilot- og forbildeprosjekter – hvilket kan bety at lite midler vil gå til ikke prioriterte grupper.

I 2016 ble det gitt tilsagn om 6,797 milliarder til oppføring av 4524 nye boliger, 1,234 milliarder til oppgradering av 2312 boliger og 1,139 milliarder til kjøp av 569 utleieboliger.

Barnehagelån

Barnehagelån skal medvirke til å dekke behovet for gode barnehager. Barnehagelånet skal fremme kvalitet i det fysiske inne- og utemiljøet med særlig fokus på universell utforming, trygghet og funksjonalitet. Lån kan gis til kommuner, enkeltpersoner og selskaper/stiftelser/ol. som skal eie og drive barnehagen, men søknader fra kommuner henvises til Kommunalbanken og prioriteres ikke. Kommunen må ha anbefalt prosjektet/lånsøker. Dette innebærer at kommunen skal uttale seg om behovsvurdering, driftsgrunnlag og driftsbudsjett i sammenheng med barnehageplanene før søknaden sendes Husbanken. Alle søknader behandles i Husbanken Vest. I 2016 ble det tilsammen gitt tilsagn på 755 millioner i barnehagelån. Midlene dekket tilsammen 1944 barnehageplasser.

Tilskudd til tilpasning

Tilskudd til tilpasning skal bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får finansiering til å tilpasse boligen sin, samt å øke tilgjengeligheten i boligmassen. Formelt forvalter Husbanken ordningen, men ansvaret for å behandle søknadene er delegert til kommunene. Den enkelte kommune må hvert år søke Husbanken om overføring av midler. Det er det enkelte Regionkontor som prioriterer og beslutter videreformidlingen av tilskuddet til egne kommuner. Som hovedregel pleier de fleste kommunene – som søker om midler – å få tilsagn, men det er ingen automatikk i

tildelingen. I tillegg til å prioritere innenfor den økonomiske rammen til det enkelte regionkontor vektlegges kommunens praksis/erfaringer med tilskuddet og om kommunen er en program-kommune. I 2017 er det en føring at programkommunene skal prioriteres ved tildeling av tilskuddet. I 2016 ga kommunene tilsammen tilsagn på 101 millioner. Tilskuddet gikk til 1182 boliger. Det har de siste årene blitt stadig tydeligere føringer på at kommunene – i sin tilskuddstildeling - skal prioritere vanskeligstilte, voksne med funksjonsnedsettelse og familier med funksjonshemmede barn. I 2016 gikk 51 % av tilskuddene til barnefamilier. Tilskudd til tilpasning skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2020.

Tilskudd til tilstandsvurdering

Tilskudd til tilstandsvurdering skal øke antallet boliger med god tilgjengelighet og lavt energibehov. Midlene skal brukes til en kartlegging og analyse av bygget og eiendommens sin universelle utforming, tilstand og kvaliteter når det gjelder energi og miljø. Denne kartlegginga skal danne grunnlaget for vurderinga av hvilke tiltak som bør gjennomføres med en gang, og en plan for oppgradering av bygningsmassen i fremtiden. Søkere kan være borrettslag, sameier og liknende med 6 eller flere enheter. Tilskuddet kan dekke inntill 50 % av dokumentert kostnad. Det er Husbanken som saksbehandler søknadene. I 2016 ble det gitt tilsagn på tilsammen 6,1 millioner i tilskudd til tilstandsvurdering. Tilskuddet gikk til 6308 boliger.

Tilskudd til etterinstallering av heis

Tilskudd til etterinstallering av heis skal bidra at flere boliger får en varig løsning som gir økt tilgjengelighet i boligmassen. Ordningen forvaltes av Husbanken Vest (fagansvar). Ved behandling av søknader om tilskudd til prosjektering og installering av heis, gjelder følgende prioriteringer:

- a) Prosjektering av framtidige heisprosjekt.
- b) Om prosjektet har fått midler fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging sin forsøksordning: «Tilskudd til tilrettelegging av bolig i stedet for hjelpemiddel».
- c) Antall leiligheter som vil kunne betjenes av heisen.
- d) Grad av tilrettelegging av heis og bygning for rullestolbruk.
- e) Leilighetenes mulighet for tilpassing for bevegelseshemmede.

Det kan gis tilskudd til konsulentbistand til prosjektering og kostnadsoverslag til heis (trinn I) og installering av heis (trinn II). Tilskudd kan dekke inntil 50 % av kostnadene til prosjektering eller installering. Selv om Husbanken Vest har koordineringsansvaret for heistilskuddet gjøres mye av saksbehandlingen og kontakten med søkerne av Husbankens regionkontor.

I 2016 ble det gitt tilsagn på til sammen 93,1 millioner i heistilskudd. Midlene skulle gå til 63 heiser i ulike 23 prosjekter. Tilsammen inngikk 578 leiligheter i prosjektene. Oxford Research evaluerte ordningen i 2016 og skrev følgende:

” Tilskuddet har høy utløsende effekt; det er altså utløsende og fører til etterinstalleringer som ikke ville ha blitt gjennomført uten tilskuddet. Husbankens forvaltning av tilskuddet vurderes videre som effektivt og hensiktsmessig. Søknadsprosessen fungerer godt og Husbanken får gode skussmål blant aktørene som har befatning med ordningen” (Oxford Research 2016).

Tilskuddene til utredning og prosjektering

Tilskuddene til utredning og prosjektering er myntet på de som har behov for tilpasning av boligen sin i dag eller i fremtiden, for eksempel på grunn av nedsatt funksjonsevne hos et av husstands-medlemmene. Tilskudd kan gå til anskaffelse profesjonelle/arkitekt som kan gjennomføre enkle undersøkelser av eksisterende bolig og adkomst til bolig, beskrivelser av den tekniske tilstanden på boligen, arealbehov, muligheter og begrensninger og økonomisk overslag. Tilskudd til prosjektering kan gis til dekning av kostnader til faglig bistand til prosjektering av både nye og eksisterende boliger, det vil si til arkitektonorar eller liknende. Tilskudd kan også gis til prosjektering av velferdsteknologi. Hver av tilskuddene kan være inntill 20.000 kroner. Søknaden sendes bostedskommunen som videresender søknaden til relevant regionkontor hos Husbanken for saksbehandling og vedtak. I 2016 ble det gitt tilsagn på til sammen 8,5 millioner i tilskuddene til utredning og prosjektering. Midlene skulle gå 327 saker.

Siste års endringer i føringer og tilskuddsforvaltning knyttet til Hovedmål 1

Det har de siste årene vært enkelte endringer i føringer og tilskuddsforvaltning av Husbankens ordninger. Ser vi tilbake til 2012 skulle *"arkitektur, byggjeskikk, klima, miljø, tilgjengelegheit og universell utforming"* være *"sentrale område for Husbankens arbeid når banken skal vidareutvikle rolla si som eit nasjonalt senter for byggjeskikk og godt bumiljø."* Meld. St. 28 2011–2012 *Gode bygg for eit betre samfunn*. Dette målet er ikke lenger like styrende for Husbanken. Det har sammenheng med at fagansvaret for områdene miljø og energi ble overført til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2017. Formålet med endringen "er at Husbanken i større grad skal målrette innsatsen mot det boligsosiale arbeidet og at DiBK skal styrke sin rolle som nasjonalt kompetansesenter for byggkvalitet". Fra 1.7.16 overtok DiBK i tillegg Husbankens arbeid med byggeskikk, inkludert Statens byggeskikkpris. Frem tom 2016 forvaltet også Husbanken *Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet*. Tilskuddet skulle bidra til kunnskapsutvikling, støtte til forsøksprosjekter og formidling av informasjon om energibruk og miljø- og klimavennlige løsninger, universell utforming, tilgjengelighet og brukbarhet i boliger bygg og uteområder, samt bærekraftig byggeskikk. Ordningen ble lagt ned i 2017.

Det ovennevnte illustrerer at Husbankens samfunnsoppdrag er spisset mot de boligsosiale oppgavene. Enkelte informanter – både i og utenfor Husbanken – er bekymret for at endringene de siste årene vil redusere Husbankens ansvar og muligheter for å nå målsetningen om *Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter* (hovedmål 1).

5.1.2 Hovedmål 2 – Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig

Hovedmål 2 – Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig – har et fokus på sluttbruker. De siste par årene har delmålene vært A) Bidra til at vanskeligstilte skal kunne eie egen bolig og B) God tilgang på egnede utleieboliger. De konkrete delmålene/formuleringene har tidligere vært noe annerledes, men søkelyset har i mange år vært rettet mot de vanskeligstilte. Tilbake på 2000-tallet hadde f.eks. Husbanken flere satsinger på bostedsløshet.

Det er i utgangspunktet tre ordninger rettet mot enkeltpersoner. Bostøtte, startlån og tilskudd til etablering. I tillegg rettes tilskudd for tilpasning ofte til vanskeligstilte. Tilskuddene til utredning og prosjektering går også i hovedsak til vanskeligstilte.

Bostøtte

Bostøtte skal dekke boutgifter og er en behovsprøvd statlig støtteordning for de som har lav inntekt og høye boutgifter. Fra 2014 ble det innført en elektronisk søknad til bostøtte. Søknaden behandles av bostedskommunene, men det er Husbanken som formelt beslutter nivået på bostøtten og som

utbetaler den. En forskrift stiller krav til tildelingen; Blant annet vektlegges husbandens samlede inntekt og formue og det er satt en øvre grense for boutgifter. Sistnevnte grense er satt høyere i de største byene/presskommunene. I juli 2016 ble det gjort endringer i satser og i regelverket for utføre i overgangsordninger som medførte at noen fikk mindre i bostøtte eller falt helt ut av ordningen. Det ble også åpnet opp for å gi bostøtte til personer i bokollektiv der boligen er tildelt av kommunen eller som bor i et privat bokollektiv av helse- eller sosialfaglige grunner. Sistnevnte er ikke minst myntet på å få flyktninger i egnet bolig. Fra januar 2017 innhenter Husbanken inn løpende månedlige inntekter fra Skatteetatens a-ordning. Bostøtten blir reberegnet månedlig hvis det kommer nye opplysninger i a-ordningen. I tillegg gjør Husbanken en etterkontroll når skatteoppgjøret er klart. Hvis det viser seg at søker har fått for lite eller for mye i bostøtte justeres dette ved Husbanken utbetaler/krever inn eventuell differanse. Dette er en forenkling av tidligere praksis. I 2016 ble det utbetalt 3,020 milliarder i bostøtte. Tilsammen var det 138760 husstander som fikk støtte. I årsrapporten 2016 oppsummeres følgende:

«Antallet bostøttemottakere har falt jevnt de 5 siste årene, mens utbetalt beløp holder seg relativt stabilt. Økningen i utbetalinger i 2016 skyldes økte boutgiftstak – spesielt for flerpersonshusholdninger. Færre har derimot rett til bostøtte som følge av grensene i regelverket ikke har blitt regulert i takt med boutgift- og inntektsutviklingen for mottakerne.»

Startlån

Startlånet kan brukes til å fullfinansiere boligen eller som topplån der private eller Husbanken gir grunnfinansiering. Lånet kan brukes til kjøp, utbedring og tilpasning, oppføring av ny bolig og/eller refinansiering. Målgruppene er vanskeligstilte på boligmarkedet, og som samtidig har økonomisk evne til å betjene et lån. Det kan være lavtlønnede, enslige forsørgere, flyktninger og utviklingshemmede. Før var også ungdom i etableringsfasen i målgruppen, men i fra 1. april 2014 ble ordningen "mer målrettet mot personer med langvarige bolig- og finansierungsproblemer".

Den enkelte kommune må hvert år søke Husbanken om overføring av midler til startlån. Det er det enkelte Regionkontor som prioriterer mellom kommunene. Som hovedregel får kommunene som søker om midler tilsagn, men det er ingen automatikk i tildelingen. I tillegg til å prioritere innenfor den økonomiske rammen til det enkelte regionkontor vektlegges kommunens praksis/erfaringer med lånet, om kommunen er en samarbeidskommune mv. I 2016 ble det gitt tilsagn på 6,848 millioner til startlån. Lånet gikk til 6945 boliger. I årsrapporten 2016 oppsummeres følgende:

«Startlånet har etter forskriftsendringen i 2014, og endringer i retningslinjer, blitt rettet primært mot varig vanskeligstilte. Målgruppen er som regel de som ikke oppfyller bankenes krav til betjeningssevne, og samfinansiering med private banker er dermed mindre aktuelt enn tidligere. Dette gjenspeiles i færre mottakere, men at det fortsatt utbetales like mye startlån.»

Tilskudd til etablering

Tilskudd til etablering er forbeholdt enkeltpersoner/husstander med varig lav inntekt og som ikke er i stand til å betjene fullt lån til egnet bolig. Ordningen er behovsprøvd og bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få tilskudd. Tilskudd til etablering blir vanligvis brukt som toppfinansiering når en bolig skal finansieres ved hjelp av startlån.

Formelt forvalter Husbanken ordningen, men ansvaret for å behandle søknadene er delegert til kommunene. Den enkelte kommune må hvert år søke Husbanken om overføring av midler. Det er det enkelte Regionkontor som prioriterer mellom kommunene. Som hovedregel får de fleste kommunene som søker om midler tilsagn, men det er ingen automatikk i tildelingen. I tillegg til å prioritere innenfor den økonomiske rammen til det enkelte regionkontor vektlegges kommunens praksis/erfaringer med tilskuddet, om kommunen er en samarbeidskommune mv.

I 2016 ble det gitt tilsagn på tilsammen 390 millioner til boligtilskudd til etablering. Tilskuddet gikk til 1506 boliger. Det har de siste årene blitt tydeligere føringer på at kommunene skal prioritere de aller mest vanskeligstilte lånetakerne. Dette har medført færre mottakere, men et stabilt nivå på utbetalingene. Tilskudd til etablering skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2020.

Tilskudd til utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Prosjekter som får tilskudd skal støtte opp om mål og innsatsområder fastsatt i strategien *Bolig for velferd*. Det kan gis tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte ved

- ▶ oppføring av nye boliger
- ▶ kjøp av boliger
- ▶ oppgradering av bolig som bidrar til økt kvalitet. Dette gjelder særlig med hensyn til universell utforming og energi/miljø
- ▶ etablering av utleieboliger ved at kommunen sikres tildelingsrett

Husbanken kan gi tilskudd til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer og oppgraderer utleieboliger. For utleieboliger som er eid av andre enn kommuner skal det tinglyses en klausul om bruk av boligene, og at en kommune eller et statlig helseforetak har eksklusiv tildelingsrett i minst 20 år. Resterende kostnader til utleieboliger kan for eksempel finansieres via Grunnlån. I 2016 ble det gitt tilsagn på tilsammen 1,045 milliarder i tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet gikk til 1998 boliger.

5.1.3 Ordninger som forvaltes for Helse- og omsorgsdepartementet

På vegne av helse- og omsorgsdepartementet forvalter Husbanken Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem og Kompensasjon for renter og avdrag på lån til alle som fikk oppstartstilskudd for omsorgsbolig- og sykehjemprosjekter under Handlingsplan for eldreomsorgen 1998–2003 og Opptappingsplan for psykisk helse 1999–2004. I sistnevnte ordningen ble det brukt 913 millioner kroner i 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede styringsansvaret for Husbanken, og kaller inn til felles kontaktmøter mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Husbanken. Helse- og omsorgsdepartementet har ellers den direkte kontakten med Husbanken når det gjelder styringen av ordninger som hører under departementet, og har møter for faglig dialog og utveksling ved behov.

Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Fra og med 1.1.2017 er det gjort endringer i ordningen. Fra 2021 vil det være krav om netto tilvekst for å få tildelt tilskudd. Denne ordningen skal gradvis innføres i 2017, 2018, 2019 og 2020. Om lag 20 % av tilsagnsrammen i 2017 skal forbeholdes plasser som gir netto tilvekst. Denne andelen skal økes til henholdsvis 40, 60 og 80 % de neste årene.

For å få tilskudd må boligprosjektet følge prinsippene om normalisering og integrering ved lokalisering og planlegging. Det betyr at boenhetene

- ▶ skal ikke ha institusjonsliknende preg
- ▶ bør bli plassert i ordinære og gode bomiljøer
- ▶ bør ikke være for mange
- ▶ for de ulike brukergrupper må ikke bli samlokalisert på en uheldig måte

Når det gjelder omsorgsplasser som får innvilget investeringsstilskudd må de være universelt utformet og tilrettelagt for mennesker med demens og kognitiv svikt. Slik utforming og tilrettelegging skal skje i tråd med Demensplan 2015 og med formålet for ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming.

Målgruppe for tilskuddet er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester uavhengig av alder og diagnose. Tilskuddet kan brukes til

- ▶ å øke kapasitet av sykehjem og omsorgsboliger både til korttidsplasser og langtidsopphold
- ▶ fellesarealer som er nødvendig for å oppnå heldøgns tjeneste i eksisterende omsorgsboliger
- ▶ installering og prosjektering av heis, sprinkelanlegg, samt ulike tiltak knyttet til velferdsteknologi i eksisterende bygningsmasse
- ▶ døgnomsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp
- ▶ ombygning og utbedring av gamle og uegnede bygninger (jf. nye bestemmelser om netto tilvekst, se veileder)

Gjennomsnittet av den statlige tilskuddsandel i 2017 pr. boenhet er 50 % av maksimalt godkjente anleggskostnader. Dette fordeles med 45 % pr. omsorgsbolig og 55 % pr. sykehjemsplass. Det kan også gis inntil 55 % utmåling av tilskudd der det etableres egne lokaler for dagaktivitetstilbud i tilknytning til allerede eksisterende omsorgsboliger.

Det ble i 2016 gitt tilsagn på tilsammen 4,092 milliarder i investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Tilskuddet dekket et antall på 2455 omsorgsboliger.

5.1.4 Ordninger som forvaltes for Kunnskapsdepartementet

På vegne av Kunnskapsdepartementet forvalter Husbanken tilskudd til studentboliger og rentekompenasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg. I sistnevnte ordningen ble det bevilget 350 millioner kroner i 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede styringsansvaret for Husbanken, og kaller inn til felles kontaktmøter mellom Kunnskapsdepartementet og Husbanken. Kunnskapsdepartementet har ellers den direkte kontakten med Husbanken når det gjelder ordningene.

Tilskudd til studentboliger

Tilskuddet til studentboliger skal sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette skal bidra til en mer forutsigbar og rimelig bosituasjon for studenter, og være et supplement til det private boligmarkedet. Det kan gis tilskudd til

- ▶ oppføring av studentboliger
- ▶ kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse til studentboliger
- ▶ i særlige tilfeller rehabilitering av eksisterende studentboliger

Kunnskapsdepartementet sender årlig ut brev til studentsamskipnadene og studentboligstiftelsene, der de inviteres til å søke om tilskudd til bygging av studentboliger. Invitasjonen går som regel ut få dager etter at regjeringen har fremmet sitt budsjettforslag. Søknad sendes Kunnskapsdepartementet med kopi til Husbankens Strategikontor. Tilskuddsmidler til bygging av studentboliger fordeles årlig av Kunnskapsdepartementet. Kriterier for fordeling av tilsagn er bl.a.

- ▶ dekningsgraden for studentboliger på studiestedet
- ▶ situasjonen på det private hybelmarkedet
- ▶ antallet utenlandsstudenter og tilflyttede studenter ved studiestedet
- ▶ andre særskilte faktorer knyttet til studiestedet
- ▶ det legges også vekt på å følge opp og fullføre allerede påbegynte prosjekter

Husbanken står for videre saksbehandling av søknadene. Det er satt en øvre totale kostnadsramme for prosjektene på kroner 800 000 pr. hybelenhet i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø, Drammen, Kristiansand og Bodø og kroner 700 000 i landet for øvrig. Er de høyere enn dette gis det ikke tilskudd. Husbanken gir et fast tilskudd pr. hybelenhet på kroner 300 000 i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø, Drammen, Kristiansand og Bodø og kroner 240 000 i landet for øvrig. Ved tilskudd til rehabilitering kan tilskuddet settes lavere.

Det ble i 2016 gitt tilskudd på 614 millioner til 13 studentsamskipnader og studentboligstiftelser. Tilskuddene gikk til 2200 boenheter. Resterende kostnader til studentboliger kan for eksempel finansieres via grunnlån.

5.1.5 Ordning som forvaltes for Kulturdepartementet

På vegne av Kulturdepartementet forvalter Husbanken en rentekompensasjonsordning for istandsetting av kirkebygg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har det overordnede styringsansvaret for Husbanken og vil innkalle til felles kontaktmøter mellom KMD, Husbanken og Kulturdepartementet. Tilsammen bevilget Husbanken 43 millioner i 2016.

5.1.6 Synspunkter på de økonomiske virkemidlene

Selv om det er naturlig å vente på Vista Analyses effektevaluering for å vurdere Husbanken økonomiske virkemidler har vi fra våre informanter fått tilbakemeldinger som kan belyse både formål og effekter av virkemidlene.

Når det gjelder de to individrettede ordningene bostøtte og startlån er de fleste i utgangspunktet fornøyd med ordningene. Informantene i de større byene rapporterer imidlertid at nivået på bostøtten ikke gjenspeiler at kostnadene til bolig er høyere – enn i de mindre kommunene. De ønsker en mulighet for å gi et høyere beløp. Enkelte er også kritisk til at startlån ikke lenger kan brukes på førstegangsetablerere, samtidig som andre anser at endringen i 2014 var svært fornuftig. Tilskuddene til etablering og tilpasning fungerer også bra, men på grunn av beslutningen om videretildeling til kommunene kommer sent på året kan det være krevende å bruke tilskuddet optimalt. Kommunene etterlyser større forutsigbarhet om de får tilskudd og startlån og eventuelt hvor mye. De ønsker også at rammene generelt blir økt.

Når det gjelder Husbankens praktisering av de andre ordningene er hovedinntrykket at Husbanken oppleves som både konstruktiv og fleksibel. Det rapporteres ofte om god dialog med regionkontoret i enkeltsaker. Informantene utenfor Husbanken trekker også frem at Husbankens ansatte er på tilbudssiden og er opptatt av å prøve å finne gode løsninger. I den grad Husbanken kan bruke skjønn finner man ofte løsninger som oppfattes som akseptable av alle parter. Dette inntrykket bekreftes også Husbankens kommuneundersøkelser.

Når det gjelder grunnlån har vi imidlertid fått svært ulike tilbakemeldinger. Endel ser på grunnlån som helt nødvendig for at et byggeprosjekt blir realisert, mens andre anser at Husbanken krav til energi og UU utover TEK10 gjør det ulønnsomt å bygge. Enkelte rapporterer også om at Husbanken stiller for rigide krav. Hvis søker ikke er blant de prioriterte gruppene kan det også ta svært lang tid å få avklaring på en søknad – eventuelt må de søke igjen påfølgende år. En slik praksis oppleves av enkelte utbyggere som så problematisk at de lar være å søke (neste gang). Endel utbyggere velger dermed å skaffe finansiering fra andre aktører. Da er det en større sjanse for at det blir rene kommersielle prosjekter. Det kan igjen redusere mulighetene for at boligene kan benyttes av kommunen ovenfor de vanskeligstilte – i og med at Husbankens mulighet til å påvirke utbygger og det konkrete prosjektet ikke lenger er tilstede.

Mange kommuner har f.eks. organisert deler av det kommunale boligtilbudet i ulike stiftelser. Organiseringen forklares ut fra historiske valg tatt i en tid da rammebetingelser og utfordringer var annerledes enn i dag. Bruk av stiftelser har imidlertid vist seg å være økonomisk ufordelaktig for endel kommuner. Blant annet fordi det begrenser Husbankens muligheter til å gi tilskudd/lån, samtidig som kommunen ikke har full kontroll over driften. Av den grunn søkte blant annet Bodø kommune om å gjøre om sin boligstiftelse til et kommunalt foretak (KF) i 2012. I en prinsipp-avgjørelse i 2013 avslo imidlertid Stiftelsestilsynet (og senere Justisdepartementet som klageinstans) Bodøs søknad. Utfordringene knyttet til stiftelser og frivillig sektor – når det gjelder bruk av Husbankens virkemidler – har også blitt trukket frem av våre informanter i kommunene. F.eks. anser Kirkens bymisjon i Oslo, som har avtale med Oslo kommunes om boligforskyning til vanskeligstilte, at enkelte krav (blant annet 20 års tilvisningsrett med kommunen) fra Husbanken reduserer bymisjonens muligheter til å bidra i det boligsosiale arbeidet (selv om de på andre deler av det boligsosiale arbeidet har et godt samarbeid). Også profesjonelle utbyggere, som ønsker å bidra inn i den kommunale boligforskyningen, opplever at Husbankens krav til lån/tilskudd gjør det økonomisk uinteressant. Vi tenker her på både på kommunal tilvisningsrett og kravene til UU og energi/miljø for å få grunnlån. Det nye konseptet med tilvisningsavtaler fra 2016 kan imidlertid bøte noe på dette.

Vi har imidlertid ikke satt oss grundig inn i ovennevnte problemstillinger og har dermed ikke noe faglig grunnlag for å mene noe sterkt om dette. Andre informanter gir også uttrykk for at det ovennevnte ikke er noen stor utfordring i dag. Vi ser heller ikke bort fra at de ulike tilbakemeldingene kan ha sammenheng med at skjønnsvurderingen i enkeltsaker kan variere mellom både regionkontor og den enkelte saksbehandler. FoU virksomheten i Husbankene har imidlertid rettet søkelys på problematikken gjennom blant annet et par studier om bruk av frivillig sektor i boligsosialt arbeid gjennomført av Rokkansenteret (Rapport 3-2015 og Rapport 8-2016). Tilbakemeldingene vi har fått kan tyde på at Husbanken bør se nærmere på hvordan stiftelser, profesjonelle utbyggere og frivillig sektor kan støtte bedre opp om kommunenes boligsosiale arbeid.

5.2 Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid "Bolig for velferd"

I etterkant av stortingsmelding 17 (2012–2013) startet Regjeringen Stoltenberg II arbeidet med det som senere skulle bli nasjonal strategi for boligsosialt arbeid "Bolig for velferd". I mars 2014 ble strategien lansert ved strategidokumentet *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Følgende fem departementer er ansvarlige for strategien: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Strategien fastsetter nasjonale mål og prioriterte innsatsområder for det boligsosiale arbeidet. Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal sikre gode rammebetingelser. Frivillige og ideelle organisasjoner er viktige samarbeidspartnere. Brukere, pårørende og interesseorganisasjoner skal involveres.

Strategien gir en samlet oversikt over et politikkområde der ansvar og oppgaver er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Samarbeid er avgjørende for å lykkes med det boligsosiale arbeidet. Et godt samarbeid forutsetter at aktørene kjenner sin egen og andres rolle. Strategien skal derfor bidra til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet. Strategien skal også sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene. Målsettinger i strategien:

- 1. Alle skal ha et godt sted å bo. Prioriterte områder er hjelp fra midlertidig til varig bolig og hjelp til å skaffe en egnet bolig.*
- 2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å meste boforholdet. Prioriterte områder er å forhindre utkastelser samt gi oppfølging og tjenester i hjemmet.*
- 3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Prioriterte mål er å sikre god styring og målretting av arbeidet, stimulere til nytenkning og sosial innovasjon samt planlegge for gode bomiljøer.*

Det skal i tillegg rettes en særlig innsats ovenfor barnefamilier og unge. Boligen og nærområdet utgjør en viktig ramme for barn og unges oppvekst. Dette er viktig for barna her og nå, og for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet.

Nasjonale resultatmål:

- 1. Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø*
- 2. Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder.*
- 3. Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres.*

Kommunen har nøkkelrollen:

- Alle kommuner har et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal bidra med gode rammebetingelser og kunnskap.*

Strategien vektlegger en trygg og egnet bolig som grunnleggende for måloppnåelse på andre velferdsområder, som helse, integrering, utdanning, arbeid, barnevern og fattigdomsbekjempelse. Målet er at kommunene skal møte en mer samordnet velferdsstat, og slik få drahjelp til å utøve treffsikre og samordnede tjenester til utsatte grupper. De seks underliggende etatene – Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet – er gitt et felles ansvar for å iverksette *Bolig for velferd*. I 2015 fikk også fylkesmennene i sitt tildelingsbrev i oppgave å "bidra i arbeidet med å nå målene i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (2014-2020)". Denne føringen ble forsterket i 2016¹⁰. Bolig for velferd har gitt en strategisk retning for Husbankens arbeid

¹⁰ Konkretisering i tildelingsbrevet:

- «Fylkesmannen skal i dialog med kommunene om planarbeid, integrering, folkehelse, barn- og unges oppvekstsvilkår, universell utforming og sosiale tjenester, etterspørre og oppfordre kommunene til å ta opp boligsosiale hensyn».
- «Den offentlige boligsosiale innsatsen skal være helhetlig og effektiv»
- «Fylkesmannen skal fremme boligsosialt arbeid og sikre koordinering og samordning av sektorovergripende oppgaver og virkemidler på tvers av fagområdene, jf. nasjonal strategi Bolig for Velferd»

frem til 2020. Husbanken koordinerer direktoratenes arbeid. I tillegg ivaretar Husbankens regionkontorer koordineringsansvaret overfor de statlige velferdsaktørene på regionalt nivå og innsatsen overfor kommunene. Husbankens koordineringsansvar er ikke begrenset til en ren koordinering av ulike aktørers innsats, men innebærer også et betydelig ansvar for å initiere aktivitet og ta ansvar for en samordnet gjennomføring av strategien.

Husbanken har lagt stor vekt på å etablere et godt samarbeid med de øvrige statlige velferdsaktørene for gjennomføring av Bolig for velferd (Årsmelding 2014). I mai 2014 ble det arrangert et kick-off seminar for strategien med deltakere fra direktoratene, utvalgte kommuner og samarbeidspartnere. Det ble også opprettet en samordningsgruppe for direktoratenes oppfølging og gjennomføring av strategien. I den sitter en person på ledernivå fra hvert av de medansvarlige direktoratene, i tillegg til en kontaktperson fra hvert direktorat. Husbanken er koordinator og leder gruppen. Direktoratene fikk i 2014 et felles brev fra de ansvarlige departementene med følgende fire oppdrag: Utarbeide en felles tiltaksplan for 2015, en boligsosial veileder, gjennomføre et nasjonalt prosjekt for bedre styringsinformasjon og levere en felles rapport i april 2015 om status og avvik i arbeidet. Det ble også opprettet tverrdirektorale arbeidsgrupper for å følge opp oppdragene, der Husbanken ledet de ulike prosessene. Den første felles tiltaksplan (for 2015) ble behandlet i velferdsdirektoratenes direktørnettverk. I tillegg skulle alle direktoratene legge til rette for gjennomføring av strategien i egen organisasjon. Det er senere blitt utarbeidet nye tiltaksplaner for 2016 og 2017. Den første tiltaksplanen skiller seg ut ved at den har flere organisatoriske tiltak med hensikt å etablere en god struktur og et godt grunnlag for god gjennomføringskraft i direktoratenes arbeid i strategiperioden frem til 2020. De påfølgende planene er mer eksplisitte på de konkrete tiltakene, ansvarlig instans og milepæler/frister.

I 2015 fikk de seks direktoratene også i oppdrag å etablere et nasjonalt prosjekt for å utvikle styringsinformasjon som støtter opp om strategiens mål og innsatsområder. Formålet var å bidra til at både stat og kommune fikk bedre informasjon om status på det boligsosiale arbeidet og om sammenhengen mellom innsats og resultater. De skulle:

- ▶ invitere med seg kommunesektoren i et nasjonalt prosjekt for å sammenstille og utvikle indikatorer og resultatmål som støtter opp om strategiens mål og innsatsområder
- ▶ bidra til at både stat og kommune får bedre informasjon om status på det boligsosiale området og om sammenhengen mellom innsats og resultater.

Sluttrapporten¹¹ fra arbeidet forelå i april 2016. I rapporten drøftes strategiens hovedmål, innsatsområder og målsettinger, samt metodisk tilnærming. Til hver av de 15 målsetningene for satsingen er det utarbeidet følgende indikatorer; Kritiske suksessfaktorer, Styringsparameter, Resultatmål, Målemetode og Ansvar. I tillegg til arbeidet med å utvikle bedre styringsinformasjon har spesielt to oppdrag innenfor *Bolig for velferd* stått sentralt for Husbanken. Arbeidet med *Veiviseren Bolig for velferd* og det nye *Kommuneprogrammet*. Førstnevnte drøftes nærmere i kapittelet om digitalisering, mens vi nedenfor ser nærmere kommuneprogrammet.

5.2.1 Synpunkter på Bolig for velferd

Satsingen på Bolig for velferd styres gjennom et felles oppdragsbrev til de seks direktoratene. Tilbakemeldingen fra informantene var at det var visse utfordringer i samhandlingene mellom Husbanken og de andre etatene det første året. Noe av forklaringen var at satsingen ikke var forankret i departementenes tildelingsbrev til sine respektive direktorater. De påfølgende tildelingsbrevene har derfor blitt noe mer eksplisitte på at direktoratene skal følge opp satsingen. En annen forklaring til ovennevnte var at Husbanken hadde for store ambisjoner for arbeidet. Flere av de andre direktoratene gir tilbakemelding om at det internt verken var avsatt ressurser eller tid til å

¹¹ Nasjonalt prosjekt for bedre styringsinformasjon 2016: Bedre styringsinformasjon Nasjonal strategi Bolig for velferd

prioritere satsingen i det omfang som Husbanken forventet. For eksempel ønsket Husbanken mer omfattende bidrag på tekst til *veiviseren* enn hva direktoratene selv oppfattet som fornuftig. En del tid de første par årene ble dermed brukt til å avklare forventninger og avstemme hvilke bidrag og avklaringer som den enkelte etat skulle bidra med.

Selv om samarbeidet på direktoratets etterhvert har gått seg til har Husbankens regionkontor fortsatt utfordringer regionalt. Det har blant annet sammenheng med at berørte etater har ulik regioninndeling – i tillegg til å være organisert og styrt ulikt. Det at NAV og fylkesmannen er fylkesinndelt gir også ekstra utfordringer – i og med at de til dels fungerer som autonome enheter. Det er imidlertid store variasjoner lokalt. I Husbanken Vest har f.eks. samarbeidet mellom de statlige aktørene vært forankret godt siden forrige kommunesatsing, mens Husbanken Midt har fått til et tett samarbeid i Trøndelag de siste par årene. Informantene i Husbankens regionkontor ser likevel fortsatt et stort potensial til forbedringer i det regionale samarbeidet mellom de statlige aktørene. Mange trekker ikke minst frem fylkesmannen som en viktig fasilitator i tiden fremover.

Selv om de fleste vi har intervjuet – både i og utenfor Husbanken – er fornøyde med *veiviseren* er det flere som uttrykker en bekymring til om den vil forbli en dynamisk og oppdatert nettside for det boligsosiale arbeidet. Selv om redaktøransvaret til de ulike delene er plassert hos de respektive direktoratene er det ikke nødvendigvis satt av midler internt til å oppdatere. Enkelte informanter hos både Husbanken og berørte direktorater frykter dermed at *veiviseren* på sikt vil bli en statisk side som ikke lenger har oppdatert informasjon.

Informanter fra flere av de berørte direktoratene er likevel svært entusiastisk til det arbeidet som Husbanken har lagt ned i satsingen. Husbanken har tatt koordineringsansvaret på alvor og bidratt til å løfte arbeidet på feltet. Både når det gjelder å se de ulike etatens ansvar og roller i sammenheng på det boligsosiale området og på digitalisering. Selv om forventningene mellom aktørene har blitt avstemt underveis er det imidlertid fortsatt noe sprik i hvilke ambisjoner de har for fremtiden. Enkelte i Husbanken ønsker at *veiviseren* på sikt skal være eneste nettside når det gjelder bolig og velferd, mens andre aktører fortsatt ser for seg å ha etatsspesifikke nettsider. Det er også ulike oppfatninger internt i Husbanken om hvor ambisjonsnivået for samarbeidet skal ligge.

5.3 Husbankens samhandling med kommunene

Kommunene har lenge vært den viktigste samarbeidspartneren for Husbanken. En grunn er at kommunen forvalter ordninger som bostøtte, startlån, samt tilskuddene til tilpassing og etablering. En annen at kommunene er den sentrale aktøren i den boligpolitisk planlegging; Både som regulator – etter plan- og bygningsloven – og når det gjelder å fremskaffe boliger for vanskeligstilte. Husbankens rolle som rådgiver ovenfor kommunene på det boligsosiale området er også blitt forsterket de siste årene.

I 1999 igangsatte Husbanken prosjektet "Lokale boligsosiale handlingsplaner". Formålet var å stimulere og veilede kommunene til et målrettet planarbeid som kunne bistå vanskeligstilte husholdninger og unge i etableringsfasen med å etablere seg og beholde en bolig. Den overordnede målsetningen var å lage en samlet plan for kommunen slik at unge og vanskeligstilte kunne etablere seg og bli boende i en bolig. Utover på 2000-tallet utviklet de fleste kommunene egen boligsosiale handlingsplaner – ofte finansiert med tilskudd og rådgivning fra Husbanken.

Erfaringen i en del kommuner var imidlertid at disse planene ikke fikk den betydningen de var tenkt å ha. For å lykkes erfarte kommunene at planen måtte sees i sammenheng med kommunens generelle boligpolitikk og øvrige planprosesser og plandokumenter. Endel boligsosiale planer havnet dermed "i skuffen" og ble glemt – blant annet fordi de ikke var forankret godt nok i andre av kommunenes enheter og planer (kommunedelplan/budsjett). Fafo 2014 oppsummerer følgende: *"Boligsosiale handlingsplaner kunne lett bli veldig sektorbasert, og ansvaret havnet raskt ned på*

sosialkontor eller andre etater. Derfor opplevde de fra Husbankens side et økende behov for mer helhet”. Husbanken så også et behov for å differensiere innsatsen ved å rette mest oppmerksomhet mot de kommunene som hadde størst boligsosiale utfordringer.

Med bakgrunn i ovennevnte startet Husbanken i 2009 med Boligsosiale utviklingsprogrammer der innsatsen ble forbeholdt kommunene med de største boligsosiale utfordringene. I 2016 ble satsingen erstattet et nytt kommuneprogram. Parallelt med de to satsingene har Husbanken – siden 2007 – også bidratt inn i konkrete områdesatsinger/-løft som endel av sitt arbeid mot kommune-Norge. Husbankens tilnærming beskrives nedenfor.

5.3.1 Satsingen på Boligsosiale utviklingsprogrammer fra 2009

I 2009 startet Husbanken en målrettet prioritering av samarbeid med kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Satsingen var basert på program som metode, noe som innebar en langsiktighet med vekt på læring og helhetlig tilnærming. I kommunesatsingen inngikk 47 satsingskommuner forpliktende samarbeidsavtaler med ett av Husbankens seks regionkontor. Varigheten på avtalene varierte fra tre til fem år. Kommunene som deltok fikk i oppgave å gjennomføre en helhetlig, lokaltilpasset boligpolitikk, mens Husbankens regionkontor skulle legge til rette for at kommunene hadde mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Selv om regionkontorene fikk stor frihet til å utvikle sine egne regionale programmer, hadde de en felles målsetting om forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved å øke den boligsosiale aktiviteten og kompetansen i kommunene. Fafo evaluerte satsingen i 2014 og oppsummerte følgende:

«Det har skjedd en klar bedring når det gjelder kompetanse i kommunene. Boligtildelings-rutinene ser ut til å være bedret. Ansvarer ser ut til å være tydeligere plassert i kommunene. Satsingen har fått konsekvenser for organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Husbankens kommunesatsing har vært avgjørende for den utviklingen vi finner i satsingskommunene. En rekke forhold indikerer at mange av kommunene er «på rett vei». For det første har regionkontorene vært opptatt av at satsingen må forankres på et høyt nivå i kommunene. For det andre har satsingskommunene blitt prioritert når det gjelder kompetansemidler og til dels også når det gjelder Husbankens tilskudd og låneordninger. Det er grunn til å anta at de organisatoriske grepene rundt samlokalisering og samhandling i den enkelte kommune vil bli opprettholdt på lengre sikt. Boligsosialt arbeid er satt grundig på dagsordenen i kommunene, noe som må ses på som en viktig langsiktig virkning.»

5.3.2 Kommuneprogrammet fra 2016

Med bakgrunn i blant annet Fafos evaluering iverksatte Husbanken i 2016 en ny kommunesatsing kalt: *Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016-2020 (Kommuneprogrammet)*.

Programmet er nå Husbankens viktigste innsats for å realisere «Bolig for velferd» og skal heve kvaliteten på kommunesamarbeidet. Gjennom programmet skal innsatsen målrettes mot lang-siktige effekter, mot kunnskapsutvikling og læring for de involverte og mot utvikling av innovative grep på det boligsosiale området. Tilbudene i programmet er utformet slik at kommunene kan forvente lik innsats i kommuner med tilnærmet like utfordringer, uansett geografi. I tett samarbeid med kommunene skal Husbanken gjennom satsingen bidra til helhetlig og strategisk planlegging, gode og trygge boområder og boforhold både for innbyggerne generelt og for vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. Det er Husbanken Øst som har fagansvar for kommuneprogrammet. De

har fått i oppdrag fra Husbanken sentralt å utvikle satsingen ved at de utarbeider føringer, informasjonsmateriell og maler for rapportering. Ambisjonen er at den nye satsingen skal være mer enhetlig på tvers av regionene enn den forrige kommunesatsingen.

Kommuneprogrammet består av et grunntilbud til alle kommuner; I tillegg to delprogrammer rettet mot storbykommuner og mot by- og tettstedskommuner. Delprogrammene tilbyr et mer omfattende og formalisert programsamarbeid enn det grunntilbudet innebærer. Storbyprogrammet koordineres av Husbanken Øst, mens det operative ansvaret for By- og tettstedsprogrammet er lagt til de respektive regionkontorene. Det er også regionkontorene som følger opp resten av kommunene i sin region.

Grunntilbudet til alle kommunene

Alle Husbankens virkemidler inngår i programmet. Ambisjonen er å tilby kommunene et treffsikkert tilbud der Husbankens virkemidler kombineres for å løse komplekse utfordringer i kommunene. Husbankens kompetanse og nettverk, samt tilbud om opplæring, kurs og øvrig informasjon tilbys sammen med økonomiske virkemidler. Et viktig verktøy og grunntilbud til alle kommuner er den digitale veilederen «Veiviser Bolig for velferd». Følgende økonomiske virkemidler kan benyttes:

- ▶ Virkemidler til boligfremskaffelse og kvalitet
- ▶ Individrettede økonomiske virkemidler
- ▶ Tilskudd til bolig, by- og områdeutvikling

I Kommuneprogrammet skal Husbankens virkemidler kombineres med andre offentlige aktørers virkemidler. Samarbeidet med de andre velferdsaktørene er derfor avgjørende. Det er også ønskelig at virkemidlene brukes til å utløse ressurser og engasjement hos andre aktører for å styrke den boligsosiale måloppnåelsen. Det er i 2017 en føring om at programkommunene skal prioriteres når regionkontorene videretildeler lån og tilskudd og at kommunene vil bli fulgt opp aktivt av Husbanken.

Storbyprogrammet

Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen deltar i Storbyprogrammet. Husbanken ser storbyene som en viktig drivkraft for videreutvikling av eksisterende og nye virkemidler som kan møte framtidens boligsosiale utfordringer. Dette må skje gjennom å ta i bruk relevant kunnskap og gjennom utprøving av nye metoder og verktøy.

Husbanken inviterer andre statlige aktører og FoU-miljøer til å samarbeide om å utvikle nasjonale læringsarenaer i Storbyprogrammet. Læringsarenaene skal synliggjøre utfordringer, muligheter og resultater i storbykommunene. De skal bringe inn nordisk og internasjonal FoU om tema som bolig- og byplanlegging, boligsosialt arbeid, virkemiddelutvikling, medvirkningsprosesser, tjenesteutvikling og innovasjon.

Storbyene deltar på læringsarenaer med de andre storbykommunene. Husbanken ønsker at storbykommunene adresserer problemstillinger med nasjonal relevans, slik at delprogrammet kan fungere som en drivkraft for hele Kommuneprogrammet. Dette innebærer en forventning om at kommunene deler kunnskap med kommuner i egen region og på tvers av regioner. Det forventes at kommunene aktivt deler erfaringer på læringsarenaene, både med andre kommuner og andre aktører. Selv om det siden mars 2016 har vært arrangert flere samlinger innen storbyprogrammet er satsingen vinteren 2017 fortsatt i en oppstartfase.

By- og tettstedsprogrammet

By- og tettstedskommuner favner de mellomstore kommuner med store og sammensatte boligsosiale utfordringer. I løpet av 2016 har 63 kommuner blitt med i programmet¹². De andre statlige aktører bidrar inn i regionale læringsarenaer for programkommunene. Arenaene skal bidra til regional samordning av statlige velferdsaktørers innsats slik at virkemidler, tilskudd og aktiviteter ses i sammenheng.

Husbanken er opptatt av å tilrettelegge for kunnskapsutvikling og læring mellom aktørene i Kommuneprogrammet. Ulike typer læringsverktøy tilbys, for eksempel erfaringsdeling på ulike typer læringsarenaer mellom programkommuner og øvrige kommuner. Formålet er å bygge kompetansenettverk mellom kommunene og utvikle boligrelatert kompetanse. Læringsarenaene er både fysiske møteplasser og digitale arenaer som *veiviseren*. Kommuner som tar en aktiv læringsrolle overfor andre kommuner kan motta støtte som «læringsagenter». Læringsagentene skal tilrettelegge læringsarenaer og utvikle kompetansenettverk innen utvalgte temaer i samarbeid med Husbanken. Intensjonen er at læringsagentene også skal utvikle nye metoder for erfaringsdeling. Dette kan på sikt endre praksis i kommunene, og innovative fremgangsmåter kan utvikles og deles. De enkelte regionkontorene startet i 2016 med å arrangere egne samlinger i programmet, men satsingen er fortsatt i en oppstartfase vinteren 2017.

Synspunkter på kommuneprogrammet

Sammenligner vi det nye kommuneprogrammet med den forrige satsingen vil vi trekke frem følgende forhold. Forrige satsing var preget av til dels ulik praksis mellom regionkontorene – noe Fafo 2014 var kritisk til. I den nye satsingen skal praksis være mer forutsigbar og enhetlig på tvers av regionene. En del av våre informanter – både i og uten Husbanken – er positive til endringen, mens andre er bekymret for at det gir mindre rom for regionale/lokale tilpasninger.

Et annet aspekt som ble trukket frem under våre intervjuer er en viss treghet i å få nødvendige avklaringer rundt satsingen. For eksempel hadde regionkontorene ventet lenge på avklaringer rundt malene for samarbeidsavtaler/rapportering mv. Enkelte – både i og uten Husbanken – er også bekymret for at rammene for programmet i for stor grad preges av utfordringene i Husbanken Øst. Siden programmet fortsatt er i oppstartfasen er imidlertid mange fortsatt både usikker og noe avventende til hvordan kommuneprogrammet ville fungere på sikt. Forventingene til satsingen er stor hos både Husbanken og kommunene.

En annen betydelig forskjell er at programkommunene i forrige satsing fikk midler fra Husbanken for å delta i programmet. Selv om det var store forskjeller mellom regionene fikk en rekke kommuner midler til å gjennomføre foranalyser, lønne lokale programledere/-koordinatorer, finansiere studieturer mv. I tillegg fikk en rekke kommuner midler via *Boligsosialt kompetanse-tilskudd* til å gjennomføre konkrete prosjekter innenfor eksempel Housing First, Leie til eie, mv. I det nye kommuneprogrammet har ikke Husbanken mulighet til å stimulere kommunene økonomisk på samme måte, siden den delen av kompetansetilskuddet – som gikk til kommunene – i fra 2017 er lagt inn i kommunerammen. Siden tilskuddet er fordelt ut til alle landets kommuner vil også den enkelte programkommune få betydelig færre midler enn det som var vanlig i forrige satsing (der tilskuddet de siste årene ble forbeholdt programkommunene). Både våre informanter i Husbanken og kommunene er kritiske til at *Boligsosialt kompetansetilskudd* er lagt inn i kommunerammen. I tillegg til at kommunene frykter at midlene kan bli brukt til andre formål enn boligsosialt arbeid mister Husbanken en mulighet til å påvirke og stimulere programkommunene i satsingen. Vi tenker her både på midler til å administrere satsingen lokalt og for å utvikle nye modeller/verktøy/forbilde-

¹² Årsrapport 2016

prosjekter. Mange frykter at endringen vil redusere mulighetene for innovasjon og kunnskapsutvikling i det boligsosiale arbeidet. På sikt kan det få negative konsekvenser for Husbanken som kompetansesenter for boligsosiale planlegging.

Selv om det knytter seg noe usikkerhet til hva som ligger i det nye kommuneprogrammet er informanter i kommunene generelt svært fornøyd med Husbanken – ikke minst de som også deltok i forrige satsing (Boligsosiale utviklingsprogrammer). De rapporterer at Husbanken bidrar aktivt med kompetanseutvikling via foredrag, samlinger og læringsnettverk. I den grad kommunen trenger konkret bistand/råd får de det også fra sitt regionkontor. Husbanken er på tilbudssiden.

Storbyene er også fornøyd med at det er utviklet et eget program for dem. Hovedgrunnen er at storbyene i forrige satsing i liten grad hadde kontakt med kommuner med samme utfordringer som dem selv. De ble i større grad brukt som læringsagenter for de mindre kommunene i regionen. I den nye satsingen forventer de å få et større faglig utbytte av de samlingene og nettverkene som blir etablert. Siden programmet er i oppstartfasen knytter det seg imidlertid en usikkerhet, men også store forventninger, til satsingen.

I og med at kommuneprogrammet fortsatt er i oppstartfasen er det for tidlig å vurdere inngående hvordan satsingen vil fungere. En del informanter er imidlertid bekymret for at programmet i for stor grad retter seg mot de 68 kommunene som inngår i programmet; Hvilken bistand skal ytes ovenfor resterende kommuner? Dette er informanter både i og utenfor Husbanken opptatt av å få en avklaring på.

5.3.3 Områderettet innsats gjennom områdeløft

Husbanken støtter også kommuner gjennom områderettet innsats via *Program for områdeløft*. I 2007 fikk Husbanken i oppdrag fra staten om å utvikle en metodikk for områdeløft som en avgrenset del av Groruddalssatsingen¹³. Tilnærmingen er inspirert av "Program som metode". Den første versjonen av Husbankens metodenotat – "Område- og stedsutvikling som satsingsområde for Husbanken" – forelå vinteren 2008. Husbankens føringer er senere blitt revidert flere ganger. Gjeldende metodenotat *Program for Områdeløft – Programbeskrivelse* forelå i 2013.

Områdeløft har en velferdspolitisk begrunnelse, og skal stimulere til positiv utvikling i et avgrenset geografisk boområde i en storby-kommune. Området skal ha dokumentert levekårsproblematikk på flere felt, hvor både fysiske og sosiale bolig, bo- og nærmiljøutfordringer inngår som sentrale elementer. Forebyggingsperspektivet er viktig. Et områdeløft skal ha en klar lokal forankring og fungere som nedenfra-og-opp lokal stedsutvikling i tråd med innbyggernes behov og ønsker.

Det er kommunene som er målgruppen for programmet, mens innbyggerne, regionale og nasjonale statlige aktører, interesseorganisasjoner og andre private aktører er medspillere i de respektive områdeløftene. Tilnærmingen skal bygge på stedets egne krefter, være helhetlig, ha profesjonell organisering, ledelse og styring, fokuset må være positivt og langsiktig. Erfaringsmessig bør prosessen vare i 5–7 år. Programmet har fem hovedfaser: Søknadsfase, planleggings- og oppstartsfase, gjennomføringsfase, avslutningsfase og drifts- og evalueringsfase.

De fire bydelene i Groruddalen valgte i 2007 hvert sitt geografiske område – henholdsvis Veivet-Sletteløkka, Haugenstua, Romsås og Furuset. I 2011 valgte bydelene ytterligere hvert sitt område

¹³ Groruddalssatsingen 2007 – 2016 var Oslo kommunes og statens innsats for å bedre miljø- og leveforhold i Groruddalen. Satsingen var delt i fire programområder: 1. Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3. Bolig-, by- og stedsutvikling (områdeløft) og 4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. Tilsammen 35 statlige og kommunale virksomheter samarbeidet på tvers av sektorer. I perioden ble det bevilget over 1,5 milliarder kroner til mer enn 300 fysiske og sosiale prosjekter. Oslo kommune og staten har inngått en ny avtale om Groruddalssatsing for perioden 2017-2026. Det er Plankontoret i KMD som koordinerer statens innsats i Groruddalen.

(Lindeberg, Linderud-Økernbråten-Vollebekk, Ammerud og Stovner sentrum). I 2012 ble også Bergen (Årstad bydel, indre Laksevåg og Ytre Arna) og Trondheim (Saupstad-Kolstad) tatt opp i Program for områdeløft. I avtaleperioden får kommunene økonomisk og faglig støtte fra Husbanken til å realisere løftene.

Samfunnsøkonomisk analyse (tidl. Damvad Norge) har de siste tre årene utviklet et resultat- og effekt- målingsverktøy, samt gjennomført målinger av områdeløftene (Rapport 57-2017). Formålet med studien var å fremskaffe kunnskap om resultater og effekter på tvers av områder, utvikle et robust verktøy for videre måling av resultater og effekter og bidra til læring og kunnskapsutvikling i Husbanken og i områdeløftene. Fagansvaret for Husbankens nasjonale program for områdeløft er lagt til Husbanken Øst, men det er regionkontorene i vest og midt som følger opp henholdsvis Bergen og Trondheim.

Parallelt med satsingen på områdeløft via Husbanken forvalter Planavdelingen¹⁴ i KMD områderettete innsats gjennom "statens områdesatsing i byer". I perioden 2007-2017 har staten og Oslo kommune samarbeidet om en områdesatsing i Oslo Sør (Bydel Søndre Nordstrand) og i 2014 ble *Indre Oslo øst (Tøyenløftet)* igangsatt. I tillegg har Drammen kommune siden 2014 fått midler til en områdesatsing på Fjell. Fra 2017 har staten og Oslo kommune også startet opp *Områdesatsing Grønland*. I 2016 bidro i alt syv departementer – inkludert underliggende etater – til "statens områdesatsing i byer"¹⁵.

Parallelt med satsingen på områdeløft via Husbanken forvalter Planavdelingen¹⁶ i KMD tilskudd til områderettete innsats gjennom "statens områdesatsing i byer". I 2014 inngikk staten og Oslo kommune et samarbeid om områdesatsing i *Indre Oslo øst*. Oslo kommune prioriterte å bruke midlene på områdeløft på Tøyen (*Tøyenløftet*). I tillegg har Drammen kommune siden 2014 fått midler til en områdesatsing på Fjell. I perioden 2007-2017 har staten ved Barne og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og Oslo kommune samarbeidet om en områdesatsing i Oslo Sør (Bydel Søndre Nordstrand).

I 2016 bidro i alt syv departementer – inkludert underliggende etater – til "statens områdesatsing i byer"¹⁷. Fra 2017 har Oslo kommune igangsatt et *områdeløft på Grønland*. Staten bevilget i 2017 ekstra midler til en særskilt satsing på Grønland.

Statens involvering i ovennevnte områdesatsinger (minus områdesatsing i Oslo Sør) koordineres av KMD ved Planavdelingen, som leder en interdepartemental samarbeidsgruppe med deltagere fra relevante departementer. Avdelingen har også ansvaret for kontakten med Drammen og Oslo kommune. Husbanken har kun ansvar for å følge opp områdeløftene finansiert av Husbanken, dvs. Bergen, Trondheim og Tøyenløftet. Drammen inngår riktignok i Husbankens områdeløftnettverk og har også deltatt på flere av Husbankens samlinger. I tillegg har Fredrikstad og Sarpsborg kommune deltatt i nettverket uten at de formelt har fått statlige midler til en områdesatsing/-løft.

De områderettete innsatsene gjennom områdeløft og områdesatsinger er – som det ovennevnte illustrerer – ofte sammenvevd. De to begrepene brukes også ofte om hverandre av berørte aktører (inkludert Husbanken). Selv om det er krevende å skille de to tilnærmingene fra hverandre innholdsmessig og økonomisk, fremstår en ulikhet som sentral. En områdesatsing omfatter som hovedregel et bredere spekter av aktører og forhold enn det som er vanlig i ett områdeløft. Det å

¹⁴ Planavdelingen lå de første årene i Miljøverndepartementet, men ble i forbindelse med etableringen av Solberg-regjeringen overført til KMD.

¹⁵ Jf. Boks 6.2 i Prop. 1 S

¹⁶ Planavdelingen ble i forbindelse med etableringen av Solberg-regjeringen overført fra Miljøverndepartementet til KMD.

¹⁷ Jf. Boks 6.2 i Prop. 1 S

satse på områdeløft blir kun én av flere tilnærminger for å realisere konkrete mål innenfor en områdesatsing.

I den nye Groruddalssatsingen (2017–2026) står det f.eks. følgende: "Arbeidet innenfor delprogram nærmiljø skal ta utgangspunkt i, og videreutvikle, områdeløftmetodikken, slik den er utviklet gjennom Groruddalssatsingens første ti år. De viktigste metodiske grepene handler om systematikken i arbeidet"¹⁸. Programbeskrivelsen er imidlertid ikke eksplisitt på Husbankens rolle når det gjelder eventuelle nye områdeløft i Groruddalen.

I Husbankens nasjonale program for områdeløft har man lagt til grunn at Husbanken skal bidra – både faglig og økonomisk¹⁹. Av den grunn får områdeløftene i Bergen, Trondheim og Tøyenløftet midler direkte fra Husbanken. De siste par årene har imidlertid ikke Husbanken fått økonomiske midler til – eller føringer fra KMD – om å ta opp ytterligere kommuner i programmet. Strategien til Husbanken er nå "å selge" områdeløft som en metode/verktøy som alle større bykommuner kan benytte når eksisterende bomiljøer skal utvikles. Siden nye områdeløft ikke kan forvente økonomisk støtte fra Husbanken begrenses bistanden til faglig bidrag gjennom bilateral rådgivning og deltakelse i Husbankens områdeløftnettverk. Enkelte kommuner gjennomfører også områdedrettet innsats under betegnelser som områdesatsinger/-løft – uten å ha en formell forankring hos Husbanken eller Planavdelingen.

Synspunkter på områderettet innsats gjennom områdeløft

Husbankens satsing på områdeløft ble evaluert i forbindelse med Agenda Kaupangs²⁰ slutt-evaluering av Groruddalssatsingen. Evalueringen viser at områdeløft som strategi og metode har bidratt til en ønsket utvikling innenfor de utvalgte områdene. Proba 2016 skriver følgende i sin delrapport knyttet til programområdet 3 Bolig, by- og stedsutvikling (Områdeløft):

«Mye godt arbeid er gjort, og mange områdespesifikke strategier og målsettinger er nådd. Gitt ambisjonen som ble gitt i forbindelse med oppstart av områdesatsingen, er vi imidlertid ikke like entusiastiske. Mange hevder at ambisjonen var for store – noe som også gjenspeiles i at de konkrete delmålene ble snevret inn underveis i satsingen.»

Våre informanter i både Husbanken og berørte storbyer har tro på områdesatsing/-løft som tilnærming. I stedet for å spre ressursbruk og oppmerksomhet "tynt utover" er det nødvendig å prioritere målrettede satsinger i avgrensede geografiske steder over en lengre periode. De konkrete satsingene rapporterer om mye godt arbeid der mange små tiltak er blitt gjennomført. Informantene er likevel opptatt av at man ikke må ha for store forventninger til satsingene – i og med at midlene som settes av til løftene er forholdsvis små. F.eks. har Husbanken en tilsagnsramme i 2017 på 19,7 millioner kroner som skal fordeles til Oslos indre øst, Bergen og Trondheim i 2017. I tillegg kommer eventuelle midler fra kommunen selv, andre statlig aktører og/eller borrettslagene i området.

¹⁸ Programbeskrivelse for groruddalssatsingen 2017 – 2026

¹⁹ Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling (St.prp. nr. 1, kap. 590, post 72)

²⁰ Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse og Civitas (2016) Sluttevaluering av Groruddalssatsingen – Hovedrapport

Vista Analyse gjennomførte i 2015 en komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger (Rapport 2015/18). De skriver følgende:

” Gjennomgangen av de tre områdesatsingene peker i retning av at en forholdsvis enkel organisering som legger til rette for effektiv styring, informasjonsdeling og faglig samarbeid er viktig for å få til et godt statlig-kommunalt samarbeid.

Dette lyktes i Groruddalsatsingen, hvor strukturen ble forenklet i løpet av gjennomføringen. Faglige programgrupper var her særlig positivt for å få til samarbeid og gjensidig læring mellom statlige og kommunale virksomheter, og på tvers av sektorer og ansvarsområder. Overordnet sett har det vist seg nyttig å ha én koordinator på henholdsvis statlig og kommunal side med ansvar for å legge til rette for det statlig-kommunale samarbeidet.

Organiseringen av samarbeidet i områdesatsing Fjell er enkel og effektiv, og slik sett hensiktsmessig, men det forekommer i realiteten lite konkret statlig-kommunalt samarbeid i satsingen. Staten legger til rette for tverrsektoriell (horisontal) læring gjennom den interdepartementale departementsgruppa, men den har så langt ikke inkludert virksomhetene fra de departementene som er involvert på Fjell, det vil si Bufdir, IMDi og Husbanken. Dette gjør etter vår mening den interdepartementale samarbeidsgruppe mer til et forum for informasjonsutveksling enn til et faglig forum som bidrar til gjensidig læring og samkjøring av potensiell nytte for arbeidet på Fjell.

Organiseringen av det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsingen Indre Oslo øst er uklar for mange av de involverte partene og det er også uklart for mange hva områdesatsing Indre Oslo øst er. Det foreligger ingen samlet rapportering over hva som har skjedd i det første året (2014) eller hvor mange statlige midler som er bevilget. I hovedsak består områdesatsing Indre Oslo øst av områdeløft Tøyen, som har en tydelig organisasjon med planer, budsjett og rapportering. Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune knyttet til områdeløft Tøyen er imidlertid også uklar, noe som skaper usikkerhet og bidrar til at det foregår lite statlig-kommunalt samarbeid av faglig karakter. Organiseringen av områdesatsing Indre Oslo øst, eller snarere mangelen på sådan, er lite hensiktsmessig og lite effektiv.”

Selv om vi ikke kan se bort fra at det kan ha vært gjort visse justeringer i organisering, begrepsbruk mv. etter Vista Analyses rapport oppfattes fortsatt den formelle organiseringen og finansieringen av de områderettede satsingene som uklar for de fleste av våre informanter. Ikke minst for de områdesatsingene som formelt ikke inngår i Husbankens program for områdeløft.

Flere informanter – i og utenfor Husbanken – er også usikker på begrunnelsen til at det brukes ulike tilnærminger og finansieringsmåter på to satsinger som i utgangspunktet oppleves som relativt like. Vi ser imidlertid ikke bort fra at det til dels kan skyldes en noe upresis begrepsbruk og omtale blant aktørene. Et annet spørsmål som har blitt reist fra informanter er om statens områderettet innsats i større grad bør samkjøres og knyttes til samarbeidet gjennom *Bolig for velferd*. Noe av forklaringen kan være at den statlige områdesatsingen omfatter flere departementer enn *Bolig for velferd*.

5.4 Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk

I forbindelse med etableringen av Solberg-regjeringen ble Planavdelingen overført fra Miljøvern-departementet til KMD. Avdelingens ansvarsområde omfatter forvaltnings- og utviklingsoppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og konsekvensutredninger. Avdelingen har også ansvaret for den nasjonale kart- og geodatapolitikken, og er tillagt etatsstyringsansvaret for Statens kartverk. Formålet med justeringen var blant annet å styrke

*”sammenhengen mellom samfunns- og arealplanlegging og annen kommunal og regional forvaltning ved at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått ansvaret for planavdelingen. Kommunene har viktige roller i oppfølging av den nasjonale klima- og miljøpolitikken. Kommunal planlegging dreier seg om å avklare konkrete tiltak og prioriteringer, knyttet både til kommunale tjenester, egen drift og forvaltning av arealene”.*²¹

I forbindelse med dette oppdraget har KMD signalisert at de vurderer å utvide Husbankens portefølje til å inkludere et utvidet ansvar for en sosial boligpolitikk. I tillegg til å forvalte konkrete virkemidler – ikke minst rettet mot de vanskeligstilte – kan det være å se ansvaret i sammenheng med oppgaver som er lagt til Planavdelingen og underliggende etater (ikke minst Direktorat for byggkvalitet). Det utvidete ansvaret kan innebære at Husbanken i større grad (enn i dag):

- ▶ veileder kommunene om planlegging etter plan- og bygningsloven
- ▶ veileder i verktøy for å legge til rette for gode kvaliteter i by, bo- og nærmiljø
- ▶ stimulerer til deltakelse og inkludering og som forebygger segregering, isolasjon og utenforskap

Husbankens innsats har historisk i første rekke vært ved å gi ulike typer lån og tilskudd – dvs. forvaltning av virkemidler. De første tiårene var hovedmålet å sikre boligforsyningen i Norge, mens Husbanken de siste par tiårene har dreid ressursbruk og oppmerksomhet mot de vanskeligstilte. Ved å yte lån og tilskudd får imidlertid Husbanken også mulighet til å påvirke og stille krav til at utbyggingen ivaretar boligpolitiske målsettinger. Sistnevnte gjøres i dag i betydelig grad når det gjelder tilskudd og grunnlån.

Samtidig retter *Bolig for velferd* oppmerksomhet på at flere sektorer og forvaltningsnivåer har ansvar og oppgaver som er avgjørende for å lykkes med det boligsosiale arbeidet. Strategien har bidratt til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet, samt sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene. Tilnærmingen i satsingen er å forebygge boligproblemer og forhindre at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet.

Parallelt med *Bolig for velferd* har imidlertid Husbankens samfunnsoppdrag blitt spisset mot de boligsosiale oppgavene. Blant annet ved at flere oppgaver på boligkvalitetsområdet er flyttet fra Husbanken til Direktorat for byggkvalitet (DiBK). Både i Husbanken sentralt og i regionkontorene har også kompetanseprofilen blitt endret endel de siste tiårene. Antallet arkitekter o.l. med kompetanse på byggkvalitet og plan- og bygningsloven har gått ned, mens den sosial- og kommunalfaglig kompetansen har økt. Selv om dette har vært en ønsket utvikling utfra de føringene som er gitt av myndighetene er enkelte ansatte i Husbanken bekymret for at kompetansen på byggkvalitet, bomiljø, plan- og bygningsloven mv. kan forvitte. Andre i Husbanken trekker imidlertid frem betydningen av at etaten har fått inn ny og mer variert kompetanse. Også kommunene vi har intervjuet gir i de fleste tilfeller gode skussmål til Husbanken samlede kompetanse og samhandlingen med de ansatte.

²¹ Stortinget - Møte tirsdag den 14. januar 2014 kl. 10. Svar fra statsråd Tine Sundtoft

Endringene i Husbanken de siste tiårene får ny aktualitet hvis Husbanken skal ha et utvidet ansvar for en sosial boligpolitikk. Et sentralt spørsmål er imidlertid om KMDs signaler om å utvide Husbankens ansvar egentlig er noe nytt. Det knytter seg også usikkerhet til selve begrepsbruken. De siste årene har aktørene f.eks. benyttet begreper som sosial boligpolitikk, boligsosial politikk, boligpolitisk planlegging, boligsosiale arbeid uten at disse nødvendigvis er drøftet i relasjon til hverandre. Vi finner også at Husbanken selv benytter ulike begreper på oppgaver. Endel tyder på at begrepsbruken har vært opp til det enkelte regionkontor og til dels også den enkelte ansatte. Det sentrale spørsmålet er dermed ikke hvilke begreper som benyttes, men hvilket innhold Husbanken har lagt i rollene (utover å være virkemidlerforvalter).

Ser vi noen år tilbake var det til dels ulike oppfatninger og praksiser mellom regionkontorene når det gjaldt både forvaltningen av virkemidler og tilnærmingen til kommunene (se f.eks. Fafo 2015). Gjennom satsinger som En Husbank, Bolig for velferd, *veiviseren.no* og nytt kommuneprogram fremstår imidlertid Husbanken mer enhetlig. Vinteren 2017 har også Husbanken gjennomført internopplæring innenfor boligsosial planlegging og rollen som boligekspert²². Formålet er å skape en mer enhetlig og omforent tilnærming hos Husbanken.

Husbanken skriver f.eks. i sin strategi 2016–2021 at de skal legge til rette for at kommunene finner de gode løsningene gjennom helhetlig boligpolitisk planlegging. De skriver videre:

Vi skal arbeide for at kommunene har samarbeid på tvers av sektorer som mål, og at det gjenspeiles i organiseringen av deres lokale boligpolitiske arbeid. Vår viktigste metode for å oppnå dette er det nasjonale programmet for kommunesatsingen der vi har utviklet tilpassede og gode tilbud til kommuner basert på utfordringene de har, men uavhengig av geografisk plassering. I dette arbeidet vil det være fokus på å oppnå den samme samordnede boligpolitiske innsatsen som er målet på statlig nivå. Målet skal være at samhandling blir et naturlig førstevalg når velferdsutfordringer skal løses. En stor del av vårt tilbud vil bli gitt digitalt.

Husbanken skal stimulere til den gode og helhetlige tenkningen slik at kommunene får eierskap til sine boligpolitiske utfordringer og ser dem i sammenheng med andre politikkområder. I samhandlingen med kommunene vil derfor et viktig grep for å få dette til være å fokusere på å gi boligpolitikk og boligsosiale spørsmål relevant plass i den lokale planleggingen og således også i den lokale samfunnsutviklingen.

Helhetlig boligpolitisk planlegging handler om at Husbanken skal bistå kommunene slik at de har tilstrekkelig kompetanse om de ulike oppgavene det må planlegges for, for at målene for boligpolitikken kan nås. Dette innebærer ikke at Husbanken skal være ekspert på planlegging, men være en aktør som ser den boligpolitiske belæren og betydningen av sammenhengene mellom de kvalitetsmessige og boligsosiale områdene.

I samarbeid med kommunen skal Husbanken bidra til gode og trygge boområder og boforhold for både innbyggerne generelt, og for de vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. For å oppnå dette må vi ha god kunnskap om mekanismene som ligger til grunn for både det nasjonale og lokale boligmarkedet. Vi må også ha god kunnskap om kommunale planleggingsprosesser og sammenhengen mellom disse.

²² "Husbanken er ekspert på hvordan boligmarkedet fungerer som helhet, og for dem som skal bosettes spesielt." Strategi 2016 - 2021

Kommuneprogrammet er Husbankens operasjonalisering av Bolig for velferd. I tett samarbeid med kommunene og andre statlige velferdsaktører skal Husbanken bidra til helhetlig boligpolitisk planlegging, gode og trygge boområder og boforhold både for innbyggerne generelt, og vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. Husbanken anser at "Samarbeidet med hver enkelt kommune er avgjørende for at helhetlige og gode løsninger i den enkelte kommune. Gjennom et tett samarbeid og gjensidig kunnskaps- og erfaringsutveksling, finner man løsninger som sørger for at flest mulig bor godt og trygt" (Årsmelding 2016). Husbanken skriver videre:

"Helhetlig boligpolitisk planlegging er sentralt for at det skal fremskaffes nok egnede boliger i gode bo- og nærmiljø. Det innebærer at kommunene må kartlegge behov, planlegge tiltak og gjennomføre disse slik at alle kommunens boligoppgaver ivaretas og ses i sammenheng. Kvaliteten på det boligsosiale arbeidet er avhengig av at overordnede planer gir forutsetninger for gode boliger i gode bo-miljøer, og at det finnes løsninger i det ordinære boligmarkedet som legger til rette for tjenester og god bo-oppfølgning. Gjennom en faglig og strategisk tilnærming til planområdet som sådan, kan nybyggingen bidra til en større variasjon i boligmassen. Dette gjør at man lettere kan etablere gode boligsosiale løsninger i den ordinære boligforsyningen. For å få til denne planfaglige vendingen er man avhengige av et samspill mellom statlige, regionale og kommunale aktører.

I prop. 1 S (2016-2017) blir det for første gang tematisert at fylkesmannen skal bidra til at kommunene integrerer løsninger for vanskeligstilte grupper i kommunenes boligplanlegging. I 2017 er helhetlig boligpolitisk planlegging et prioritert område i strategien. Husbanken ønsker å tematisere dagens planforståelse og operasjonalitet i kommunene. Hensikten er at kommunene i større grad planlegger for, og innarbeider gode boligsosiale løsninger i nybyggingen, i samspill med markedet, på en slik måte at det gir gode muligheter for å yte tjenester i boligen."

De siste årene har Husbanken intensivert sitt arbeid når det gjelder helhetlig boligpolitisk planlegging. En del materiale er allerede lagt på veiviseren.no. Vinteren 2017 har Husbanken også utviklet flere presentasjoner om helhetlig boligpolitisk planlegging som blir brukt i et eget internt opplæringsprogram og som senere skal benyttes på de regionale samlingene i kommuneprogrammet.

I en presentasjon datert 16.3.2017 står det følgende om samarbeid om helhetlig boligpolitisk planlegging: Når det gjelder tilnærming til kommunene skal Husbanken

«gjennom dialog og ved hjelp av gode eksempler påpeke betydningen av planer og strategier for en koordinert bolig- og tjenestutvikling som sikrer en variert boligsammensetning og gode bomiljøer for alle». De skal også "skape interesse for temaet helhetlig boligpolitisk planlegging i møter med rådmann/ ordfører og øvrig strategisk ledelse og i møte med formannskap, kommunestyre, komiteer, planavdelinger.»

Husbanken skal videre gi "veiledning på fag/temaplan (jf. *veiviseren.no*) for å sikre god planlegging av alle boligoppgavene og samspill mellom fag/temaplan og overordnet planlegging". Det gjøres gjennom dialog med prosjektleder/deltagelse i referansegruppe og gjennom innspill på kommuneplanens samfunns og arealdel. Det legges vekt på dialog med kommunens planavdeling og gjennom fremlegg/dialog på lokale fagdager. I Husbankens tilnærming legges det særlig vekt på kommunenes samhandling med Fylkeskommunen og Fylkesmannen som "har ansvar for at kommunene planlegger på en god måte – for boligpolitikken og for tjenesteleveranser i bolig for at alle skal kunne bo godt og trygt". Det gjøres blant annet ved at regionkontorene tar ansvar for å støtte opp om koordineringen av de regionale aktørene (blant annet Bolig for velferd).

Husbanken skal være en faginstans på et felt som er avhengig av at det planlegges godt fra en rekke instanser i og utenfor kommunen. Husbankens tilnærming er å "styrke kommunens forutsetninger for å lykkes gjennom å *veilede* på helhetlig boligpolitisk planlegging". Husbanken skal heller ikke – ifølge egne føringer – etablere nye arenaer; "vi må komme oss inn på de som allerede eksisterer". Det betyr å lete etter arenaer som ikke umiddelbart fremstår som boligpolitiske og/eller se etter arenaer for relasjonsbygging og økt bevissthet om tverrfaglige samarbeid. Her må hver region ta utgangspunkt i det som eksisterer lokalt.

5.4.1 Synspunkter på Husbankens rolle innenfor sosial boligpolitikk

Utreder er, som drøftet ovenfor, noe usikker på om det i realiteten er en stor innholdsmessig forskjell mellom hva oppdragsgiver legger av innhold i et eventuelt utvidet ansvar for Husbanken og hvordan Husbanken selv har operasjonalisert sin tilnærming i dag. Vi tenker ikke minst på arbeidet som legges ned i å realisere Strategi 2016-2021, Bolig for velferd, *veiviseren.no* og det nye kommuneprogrammet.

I ovennevnte satsinger vektlegges ikke minst Husbankens rolle utover å være en ren forvalter av virkemidler. Søkelyset rettes mot de aktører og forhold som fremstår som sentrale utfra et forebyggingsperspektiv. Tanken er at tilnærmingene på sikt vil kunne redusere samfunnets behov for individrettede virkemidler rettet mot de vanskeligstilte.

Husbankens tilnærming når det gjelder sosial boligpolitikk tar utgangspunkt i at de *ikke* er planmyndighet. Endel informanter i både Husbanken og kommunene er opptatt av at et slikt skille er viktig. Andre er opptatt av at Husbanken ikke har innsigelseskompetanse innenfor plansaker etter Plan- og bygningsloven. Det har fylkeskommunen, fylkesmannen og en rekke andre myndigheter i dag. Spørsmålet er om Husbanken/ev. andre offentlig aktører burde hatt slik kompetanse på det boligsosiale området (sosial boligpolitisk planlegging, bomiljø mv). En del av våre informanter er imidlertid svært skeptisk til dette – de frykter at en innsigelsesrett vil redusere kommunenes autonomi og handlingsrom. Andre gir uttrykk for at det vil bidra til bedre og mer helhetlige løsninger: Tanken er at faglige argumenter i større grad vil kunne vinne frem på bekostning av utbyggere og politikernes ønsker og krav. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at Husbanken skal få en slik innsigelseskompetanse. Den kan for eksempel gis fylkesmannen og/eller begrenses til utvalgte saker.

I den grad Husbanken skal få et utvidet ansvar for sosial boligpolitikk stiller flere informanter i og utenfor Husbanken spørsmål ved at ansvaret for energi/miljø ble overført til DiBK og at boligsosial kompetansetilskudd – samt tilskuddene for tilpasning og etablering – blir lagt inn i kommunerammen innen 2020. Det er stor enighet blant våre informanter om at Husbankens muligheter for å stimulere til innovasjon og kunnskapsheving svekkes av dette. Ved å spisse Husbanken mot de vanskeligstilte kan banken få utfordringer i å fylle en slik utvidet rolle – uten at det gjøres nye grep på virkemiddelsiden og/eller på Husbankens kompetanseprofil.

Vi opplever likevel at det er stor enighet blant våre informanter om at Husbankens rolle ikke må snevres inn til kun å være en forvalter av virkemidler. Husbankens innsats når det gjelder Bolig for

velferd, veiviseren og kommunesatsingen fremstår som både viktig og fremtidsrettet. Signalene er ikke at Husbanken skal snevre inn sitt virkeområde. Snarere at Husbanken skal bidra til at de statlige og kommunale aktørene ser de store sammenhengene. Husbankens rolle innenfor sosial boligpolitikk fremstår derfor som sentral. Om Husbanken allerede har tatt den rollen – eller om det fortsatt er et potensial for å utvide denne er noe uklart. Endel konkretiseringer og avklaringer vinteren 2017 hos Husbanken kan få relativ stor betydning for hvordan Husbanken griper sin rolle innenfor den sosiale boligpolitikken i fremtiden. Vi tenker her både på hvordan de tilnærmer seg kommunene som er inngår i kommunesatsingen, men også kommunene som står utenfor. Hvilke bistand kommunene i segment 3 skal få – utover de økonomiske virkemidlene – er fortsatt under diskusjon i Husbanken.

5.5 Husbankens kontroll og oppfølging av virkemidler

5.5.1 Husbankens internkontroll

Redegjørelsen for Husbankens internkontroll bygger i hovedsak på dokumenter ar Husbanken²³.

Husbanken definerer internkontroll som følger: *Internkontroll er det en virksomhet gjør gjennom organisering, rutiner og systemer for å sikre verdier og en forsvarlig drift mot planlagte mål. Her inngår også kunnskaper og holdninger hos de som skal bidra til at virksomheten foregår på en kontrollerbar måte.*

Husbanken foretok i 2015 en vurdering av organiseringen av kontrollarbeidet. Konklusjonen på denne vurderingen ble bl.a. en tydeliggjøring av ansvaret for planlegging og gjennomføring av felles kontrolltiltak.

Ansvaret for internkontrollen er først og fremst forankret i linjen. Ledere på alle nivåer har ansvar for å vurdere behov for internkontrolltiltak og gjennomføre disse, men alle ansatte har et ansvar og skal bidra til en velfungerende internkontroll gjennom de oppgavene de utfører. Det er ledelsen som har ansvar for å etablere systemer, rutiner og tiltak.

Det er også lokale kontrollere i regionene. Disse arbeid er forankret i kontordirektørens ansvar knyttet til tilfredsstillende internkontroll ved kontoret. I tillegg skal det være et tett samarbeid med Kontrollstab i gjennomføring av felles kontrolloppgaver.

En fastslo at det var stor variasjon kontorene imellom på hvor mye ressurser som benyttes til oppfølging av internkontrollen. Kontrollstab hadde blitt færre, samtidig som arbeidsporteføljen knyttet til virksomhetsstyring hadde økt. Dette gikk på bekostning av de felles kontrolleroppgavene som tidligere ble gjennomført i samarbeid med lokale kontrollere.

Det ble på den bakgrunn vedtatt å reetablere Kontrollstab som en egen enhet direkte underlagt adm. dir. Bakgrunnen for forslaget er dels et behov for å organisatorisk rendyrke kontrollenheten i Husbanken. Et hovedområde i stabens arbeid er å vurdere om den etablerte internkontrollen er hensiktsmessig. Kontrollstab rapporterer til administrerende direktør, men er organisatorisk direkte underlagt han. Kontrollstab har hele Husbanken som virkeområde og kan initiere og bidra til effektive kontroll- og rapporteringssystemer i hele Husbanken. Den kan videre føre tilsyn med de operative enhetene og bistå enhetene etter oppdrag fra administrerende direktør og kontordirektører. Den arbeider ut i fra en årlig risikobasert kontrollplan. Kontrollstab skal være objektiv og uavhengig av resten av organisasjonen og de oppgavene som kontrolleres. Kontrollstab er ikke det

²³ Hoveddokument for internkontroll i husbanken, 2014, Sak 15/115 Organisering av kontrollarbeidet, Sak 15/70 Organisering av kontrollerarbeidet i Husbanken

samme som internrevisjon, men Riksrevisjonen mener Husbankens modell, med visse justeringer, vil gi de samme mulighetene til å gjennomføre kontroll- og risikodempende tiltak som en internrevisjon²⁴

Formålet med internkontrollen beskrives blant annet å være:

- ▶ å sikre at beløpsmessige rammer og bevilgninger ikke overskrides og at inntektssiden følges opp og at innbetalinger mottas som forutsatt
- ▶ sikre at måloppnåelse og resultater er tilfredsstillende i forhold til fastsatte mål og resultatkrav
- ▶ forebygge-, avdekke- og korrigere avvik i tilstrekkelig grad sikre effektiv ressursbruk
- ▶ sikre at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- ▶ sikre at virksomhetens virkemidler og verdier, herunder materiell, utstyr og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- ▶ sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- ▶ sikre at oppgavegjennomføringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- ▶ misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Internkontrollaktivitetene knyttes hele tiden opp mot risiko. Risiko kan for eksempel være hendelser som kan inntreffe og ha en negativ påvirkning på måloppnåelsen. Den vurderes i forhold til sannsynligheten for at den inntreffer og hva forventet konsekvens vil være dersom den inntreffer. Vurderinger og oppfølging skjer gjennom virksomhetsstyringen og oppfølging/rapportering. Risiko kan også reduseres ved planlagt kontrollaktivitet.

I Husbanken er dette operasjonalisert gjennom virksomhetsrapporteringen, gjennom en oppdatert fullmaktstruktur, gjennom de interne regelverk og retningslinjer og gjennom krav til dokumentasjon. Det er egne rutiner for fortløpende melding om viktige/vesentlige enkelthendelser-avviksrapportering.

5.5.2 Kontroll og oppfølging av økonomiske virkemidler

De enkelte økonomiske virkemidlene har sine egne regimer for kontroll og oppfølging.

Utgangspunktet er at kontrollperspektivet bør være innarbeidet i rutinene for alle virkemidlene, enten direkte eller indirekte. Riksrevisjonen har i flere tilfeller stilt spørsmål ved Husbanken kontroll med bruk av virkemidler. Dette omfatter bostøtte og grunnlån. Disse sakene er så vidt vi kan fastslå håndtert. Det er gjennomført evalueringer av forvaltningen av tilskudd. Nedenfor gjennomgår vi resultater fra evalueringer som er gjort av noen virkemidler hvor kontrollperspektivet har vært et tema. Evalueringen av kompetansetilskuddet til kommunene er ikke tatt med da dette er avviklet.

Grunnlån

Grunnlån skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, fremskaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Ifølge føringene til grunnlånet skal 5 % av sakene bli kontrollert.

I en evaluering Proba²⁵ gjennomførte i 2014 av bruken av grunnlån til utbedring av eksisterende boligmasse fant en at praktisering av kontrollfunksjonen varierer. Noen regioner hadde årlig

²⁴ Riksrevisjonen: Husbanken. Vurdering – etablering av internrevisjon. (2016)

²⁵ Proba Samfunnsanalyse. Utbedring av eksisterende boligmasse– Husbankens grunnlån som virkemiddel Rapport 2014 - 16

kontroll, mens flertallet hadde det ikke. Argumentet til regionkontorene som ikke gjennomfører kontroller var blant annet at de ikke hadde mulighet til å påvirke kvaliteten på prosjektet gjennom kontrollvirksomheten. De opplevde at de ikke hadde noen reelle sanksjoner å iverksette, og prioriterte heller kontroll av oppføringsprosjekter. Regioner som gjennomfører kontroller påpekte at så lenge grunnlånsmidlene ikke er utbetalt, kunne de benytte seg av ulike former for straffetiltak. En mulighet er for eksempel å utsette tildelingen av grunnlånet til utbedringen er gjennomført i tråd med opprinnelig plan.

Sintef vurderte i 2016 forvaltningen av kvalitetskriterier i grunnlån til oppføring²⁶. De fant at saksbehandlingen av grunnlån i de studerte kontorene hadde klare fellestrekk og Husbanken hadde en felles praksis. Det var imidlertid også betydelige forskjeller i hvordan prosessen ble gjennomført. De anbefalte forbedringer av saksbehandlingssystemet HILS med større innslag av automatiske kontroller av informasjon søker kunne legge inn selv. Videre burde det foreligge sjekklister når det gjelder saksbehandlingen og en andreparts/sidemannskontroll av saksbehandlingen kunne innføres.

Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig

Tilskuddsordningen ble evakuert av Asplan Viak og Agenda Kaupang i 2011²⁷. I forbindelse med forvaltning av tilskuddet skal Husbanken også føre kontroll med kommunenes forvaltning som omfatter å sikre at tilskuddet når frem til målgruppen, at mottakere tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier og at tilskuddsmottaker anvender midlene slik der er ment og i samsvar med formålet. Regionkontorens kontroll med bruken av tilskuddsmidlene blir beskrevet å være basert på tillit, altså at kommunene bruker midlene i samsvar med intensjoner og målsettinger. Husbanken tilbyr et saksbehandlingssystem for tilskudd til etablering for tilskudd til etablering der automatisk rapportering inngår. Ca. 200 kommuner benytter seg av dette. De andre kommunene må innrapportere tilskudd til etablering enkeltvis i StartRapp. Tilskudd til tilpasning rapporteres summarisk en gang pr. år. Saksbehandlingssystemet som Husbanken tilbyr, er foreløpig ikke lagt til rette for dette. Fra et av regionkontorene sies det at rapporteringen om bruken av midlene i kommunene kunne vært bedre. Det samme kontoret fremmer forslag om at det skulle vært hyppigere rapportering. Kravene i dag er at bruken av tilpasningstilskudd rapporteres en gang pr. år, mens det kan være hyppigere rapportering om bruken av etableringstilskuddet. En omlegging til flere rapporteringer pr. år, ville gitt kommunene bedre oversikt over status for arbeidet i egen kommune. Samtidig finner evalueringen kommunene har god kontroll med at tilskuddsmidlene brukes i samsvar med søknad. Tilskudd til etablering av bolig utbetales etter at kjøpet har funnet sted og det tas alltid pant i boligen. Kontroll med tilpasningstilskuddet skjer dels gjennom befaringer i planleggingsfasen og i noen tilfeller i forbindelse med ferdigstilling. Det er imidlertid problematisk at man ikke har god oversikt over kjennetegnene ved de som får støtte fordi gjeldende kategorisering av søkerne er for generelle og delvis overlappende.

Synspunkter på kontrollvirksomheten fra intervjuer

Husbanken er avhengig av en god relasjon til kommunene. Departementet stiller spørsmål ved om dette er et dilemma som kan gå på bekostning av Husbankens kontroll med kommunenes bruk av midler. Stiller Husbanken tydelige nok krav til rapportering, og bruker de sanksjonsmulighetene de har overfor kommunene? Det vises til eksempler på kontroll med bruken av boliger som har fått tilskudd til utleieboliger. Departementet er usikker på om Husbanken i tilstrekkelig grad evaluerer ordningene.

²⁶ Sintef. Case studier: Forvaltning av kvalitetskriterier i grunnlån til oppføring. Rapport 2016

²⁷ Asplan Viak/Agenda Kaupang. Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Rapport 2011

Fra informanter i Husbanken redegjøres det for kontrollregimer for forskjellige ordninger. Når det gjelder tilskudd til utleieboliger er det etablert et felles system for oppfølging for hele Husbanken i regi av Husbanken Øst. Dette er i hovedsak basert på stikkprøver. Husbanken har et særlig fokus på dette fordi tilskudd til utleieboliger også går til private aktører. Oppfølgingen av kommunenes bruk av midler har ikke vært like god fordi en koblet tilskuddet til kommunen som enhet, ikke til den eiendommen tilskuddet var brukt på. Dette gjør en nå om på. Samtidig formidles det en erfaring av at disse kontrollene sjelden avslører feil bruk av midler.

Når det gjelder tilskudd til tilpasning til bolig beskrives det en kontroll basert på godt samarbeid med kommunene. Tilskuddet er lite og brukes til mange forskjellige formål. Det er dermed komplisert å lage gode rapporteringsrutiner på dette. Det gjennomføres stikkprøver, men dette er mer å betrakte som et «ris bak speilet» enn systematisk oppfølging. Blir mislighold avdekket kan tilskudd og lån trekkes tilbake.

En kilde ved Forvaltningskontoret Husbanken mener kontrollen med grunnlån har vært god. Lånet utbetales i tre puljer etter at helt konkrete kriterier er oppfylt.

Når det gjelder tilskudd som er gitt større prosjekter hvor måler er å legge til rette for universell utforming, opplyser en kilde ved Husbanken Øst, at kontrollen er basert på stikkprøver. Erfaringen er at en sjelden finner avvik. Dette gjelder f.eks. tilskudd til heis,

Fra Husbanken sentralt oppgis det at kontroll av startlån er basert på rapportering fra kommunene. Det føres ikke kontroll med kommunene. For kontroll og oppfølging av tilskudd til omsorgsboliger er hovedutfordringen at bruken kan endres. F.eks. kan et sykehjem brukes til å huse flyktninger. Da er det andre tilskuddssatser som gjelder. Husbanken har egentlig ingen kontroll med at kommunen bruker midlene som forutsatt. Når det gjelder tilskudd til studentboliger oppfattes kontrollen å være god. Husbanken følger godt opp at midlene brukes riktig.

Flere av våre informanter ved regionkontorene opplever at det ikke er tydelige krav til felles praksis for kontroll og oppfølging av lån og tilskudd i Husbanken i dag. Det betyr ikke nødvendigvis at kontrollen er utilstrekkelig.

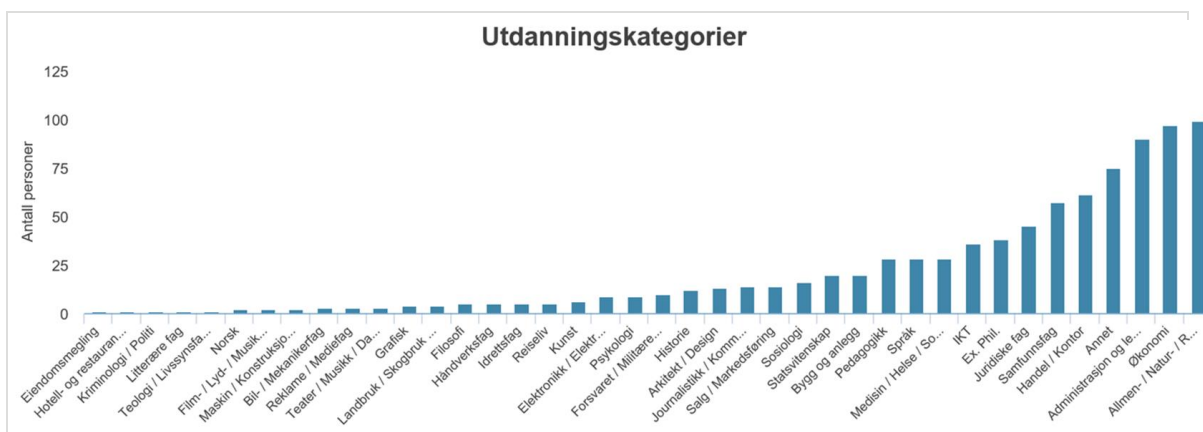
Fra kommunene varierer tilbakemeldingene. Noen kommuner oppfatter at Husbanken har en kontroll som er tilfredsstillende. Andre kommuner opplever at Husbanken vektlegger samarbeidet med kommunen høyere enn kontrollvirksomheten. En kommune som har med flere regionkontorer å gjøre opplever forskjell i praksis knyttet til kontroll, mellom kontorene.

5.6 Bemanningsutvikling og kompetanse

Husbankens bemanning har en svakt nedadgående trend. I 2011 var det 340 årsverk i Husbanken, mens det i 2015 var 326. KMD har gitt pålegg om effektivisering i sammenheng med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen og som konsekvens av innføring av digital post. Dette, sammen med annen effektivisering og digitalisering forventes å føre til noe reduserte personalbehov. Snittalderen i Husbanken er høy. Gjennomsnittsalderen per 2015 var 50,5 år. Andelen medarbeidere over 60 år var 18,8 %. Turnover og naturlig avgang vil derfor medføre en betydelig reduksjon i antall medarbeidere med mindre nyrekruttering gjennomføres.

Husbanken vil derfor i de nærmeste årene ha et betydelig handlingsrom når det gjelder personalsiden. Handlingsrommet kan brukes til bemanningsjusteringer f.eks. i sammenheng med gevinstrealisering av digitalisering eller dreininger i kompetansesammensetningen i virksomheten.

Kompetansesammensetningen i Husbanken er ganske heterogen. Figuren under gir en oversikt over hvilke utdanningskategorier som er representert.



Figur 5-1 Utdanningskategorier i Husbanken

Ca. 53 % har universitets eller høyskoleutdanning på lavere eller høyere nivå. Deretter har ca. 30 % enkeltfag fra høyskole eller universitet mens ca. 17 % har grunnskole/videregående ev. med noe tilleggsutdannelse (yrkesfag, folkehøgskole mm). Forvaltningskontoret har flest medarbeidere med et lavt utdanningsnivå mens Hovedkontoret, Strategikontoret og Husbanken Midt har flest medarbeidere med utdanning på universitet/høyskolenivå.

Husbanken har en egen kompetansestrategi, gjeldene fra 2015–2020. Målet for strategien er at Husbanken til enhver tid skal ha kompetanse til å nå de boligpolitiske målene. Husbankens ansatte skal få brukt og utviklet sin kompetanse og sitt talent i størst mulig grad ut fra organisasjonens behov for kompetanse. Planen definerer mål, men det gis ingen analyse av nåsituasjon og eventuelle kompetansegap i forhold til målene. I strategien foreskrives det derimot en prosess for å identifisere tiltak som skal inngå i en handlingsplan for perioden 2015–17. Handlingsplanen inneholder en lang rekke tiltak i forhold til tre satsingsområder:

- ▶ Støtte kommunene, som omfatter tiltak som skal øke Husbankens evne til hjelpe kommunene og boligbyggingsbransjen, bl.a. gjennom digitalisering.
- ▶ Åpen og tydelig Husbank, som omfatter tiltak som skal styrke innsats og samhandling med brukere og interessenter
- ▶ Løsningsdyktig organisasjon, som omfatter tiltak ment å utvikle Husbanken som lærende organisasjon.

Tiltakene omfatter kurs levert av eksterne, kurs og materiell utviklet av Husbanken selv og e-læringskurs som tilbys av Difi.

5.6.1 Synspunkter på kompetanse fra informanter i Husbanken

Fra informanter i Husbanken (både sentralt og regionalt) fremheves særlig Husbankens kompetanse som låne- og tilskuddsforvalter. Forvaltning av lån omfatter bl.a. regnskapsoppgaver knyttet til låneregnskapet, utbetaling av lån, depot, ordinær låneforvaltning og misligholdsforvaltning. Tilskuddsforvaltning omfatter fordeling av tilskuddsmidler til kommunene og andre søkere, drive opplæring og gi informasjon om tilskuddsordningene og drive kontroll med bruken av tilskuddene.

Her opplever en at Husbanken har høy kompetanse og lang erfaring. Samtidig påpekes det at denne kompetansen er sårbar, ettersom snittalderen blant de som driver med forvaltning er ganske høy.

Når det gjelder det boligsosiale er oppfatningene noe mer delt. Det er mye kompetanse på feltet i Husbanken, men denne oppfattes av flere ikke å være synliggjort i tilstrekkelig grad. Fagområdet er

i seg selv komplekst og litt utflytende og kunnskapsforvaltningen blir for fragmentert og usystematisk. Husbanken oppfattes av noen å ha en utfordring med å operasjonalisere kunnskapen en sitter på i det praktiske arbeidet. Informanter som selv ikke er involvert i fagansvaret på området er mest kritiske, mens de som er involverte i å forvalte fagansvaret omtaler situasjonen i mer positive termer. Representanter for kommunesatsingen opplever at de har god kompetanse, mange av de er nyrekruttede og har bakgrunn fra kommune. Dermed kjenner de kommunevirkeligheten godt.

Kompetansebehov på flere områder

Samtidig er det en rekke innspill på områder hvor informanter opplever at Husbanken burde øke sin kompetanse i lys av behovet framover. Dette gjelder de fleste av Husbankens viktigste leveranseområder. Når det gjelder forvaltning av lån og tilskudd er, som tidligere nevnt, Husbankens kompetanse anerkjent. Dette fremheves som en av grunnene til at flere departementer ønsker at Husbanken skal forvalte deres ordninger innen boligfeltet. Selv om kompetansen er god, ser enkelte som arbeider med de økonomiske virkemidlene visse kompetanseutfordringer særlig knyttet til håndtering av finansiell risiko som hvitvasking og misbruk av tilskudd. Dette er relativt nye fenomener for Husbanken som en har begrenset erfaring med og dermed også begrenset kompetanse på.

Overfor kommunene ser særlig informanter i regionene, men også sentralt behov for styrket kompetanse for i enda større grad kunne fylle rollen som «Boligekspert». Siden Husbanken har mistet viktige virkemidler blir det særlig viktig å kunne fylle rådgiverrollen med godt innhold. Kompetansen på virkemidler oppleves å være god, men den overordnede kunnskapen om det boligsosiale og samspillet med boligmarkedet og kommunenes utbyggingspolitikk kan Husbanken bli enda bedre på. Kommunen er sektorisert og Husbanken må mestre samhandling med aktører på tvers av sektorene. I noen grad må Husbanken fungere som brobygger mellom kommunale sektorer med ganske tette skott mellom seg. Å fylle denne rollen forutsetter kompetanse på planlegging, boligutvikling, boligpolitikk, velferdspolitikk og prosess- og relasjonskompetanse. Dette forutsetter at en i framtiden rekrutterer den rette typen fagkompetanse, men også at Husbanken trenger å tilføres breddekompetanse innen samfunnskunnskap og samfunnsplanlegging. En kommentar enkelte informanter knyttet til dette perspektivet, er at Husbanken tidligere har hatt fokus på god forvaltning av de respektive virkemidlene og at de ikke i tilstrekkelig grad har fokusert på helhetsbildet. Kommuneprogrammet er en måte å se helhet på, men kompetansen matcher ikke ambisjonene i alle regionene.

Gitt at Husbanken skal få utvidet/presisert sitt ansvar innenfor sosial boligplanlegging krever også dette en forsterkning av plankompetansen. I forlengelsen av dette etterlyser Husbanken Hammerfest spesifikt ingeniørkompetanse. Ifølge representanter for kontoret er Husbanken i nord i en særegen situasjon i den forstand at fagmiljøet på boligbygging og utvikling i Finnmark er så lite at Husbanken får en viktig rådgiverrolle overfor kommuner og utbyggere som de ikke har ellers i landet.

Et annet område som mange informanter trekker fram er behovet for å utvikle Husbankens kompetanse på statistikk og analyse. Dette nevnes både i regionene og sentralt. Lokalt ønskes bedre analyser og data om forhold knyttet til realiseringen av Bolig for Velferd. Delvis ønsker en denne type kunnskap fra Strategikontoret og fagansvarlige, men man ser også behovet for å kunne gjøre egne analyser lokalt. Dette forutsetter både kompetanse (herunder innen data analytics), tilgang til data og egnede analyseverktøy som en ikke har i fullt monn i dag. Det trengs kompetanse for å gjøre analyser av utviklingstrekk i kommunene, sammensetninger og effekt av virkemiddelbruken, men også for å skaffe til veie god styringsinformasjon som gir relevant informasjon i forhold til resultatmålene for Bolig for velferd.

Også innenfor de administrative funksjonene trekkes det fram eksempler på kompetansebehov. Våre informanter mener det viktigste kompetansehevende tiltaket allerede er gjennomført gjennom etableringen av økonomifunksjonen og dokumentsenderet i Bodø. Dette har skapt et grunnlag for gode fagmiljøer som kan yte mer profesjonell hjelp til kontorene. Det jobbes nå med å utvikle bedre støtteprosesser overfor kontorene, blant annet gjennom utviklingen av en mer moderne planbasert økonomistyring. De kompetansebehovene en ser mangler er først og fremst knyttet til målsettinger om ytterligere effektivisering og strømlinjeforming av arbeidsprosessene i sammenheng med økonomistyring og dokumenthåndtering. Her har en ikke tilstrekkelig kompetanse i prosesskartlegging og prosessoptimering. Både økonomifunksjonen og dokumentsenderet er avhengig av at de administrativt ansvarlige ved kontorene bruker de dedikerte fagsystemene på en riktig måte. Det formidles en opplevelse av at Husbanken ikke prioriterer opplæring i bruk av fagsystemer i tilstrekkelig grad.

Gode muligheter for kompetanseheving

Våre informanter er ganske samstemte på at tilgangen til kompetanseheving er god i Husbanken. Det er også en klar oppfatning om at tilgangen er blitt bedre nå enn tidligere. Generell kompetanseheving foregår både på det enkelte kontor og i Husbanken-regi. Det gjennomføres medarbeiderutviklingsprogram og lederutvikling som styres sentralt. Videre er det ordninger med tilskudd til kompetanseheving som en kan søke på. På kontorene gjennomføres det også en rekke tiltak – som kursing, faglunsjer mm. Det oppleves som ganske enkelt å få lov til å gjennomføre generelle kompetansehevingstiltak, mens mer omfattende og kostbare spesialkurs er noe mer utfordrende å få til. Informanter fra Husbanken Hammerfest påpeker likevel at tilgangen til kurs i noen grad begrenses av kontorets avstand til tilbudene og at reisekostnadene er en hindring for deltakelse på kompetansehevingstiltak. Når det gjelder mer fagspesifikk kompetanseheving har ifølge våre informanter de nasjonalt fagansvarlige en rolle. Det er ofte de som skal stå for gjennomføringen av mange av tiltakene i kompetansehevingsplanene. Fra noen informanter oppleves det at dette ikke følges opp på en tilstrekkelig systematisk måte.

5.6.2 Synspunkter på Husbankens kompetanse sett utenfra

Fra departementer og direktorater som samhandler med Husbanken får en litt varierende tilbakemelding på Husbankens kompetanse. Det er også en rekke informanter som ikke mener de har grunnlag for å uttale seg om Husbankens kompetanse. Perspektivet er i noen grad preget av eget ansvarsområder og hvilken relasjon de har til Husbanken.

Fra KMD gis Husbanken anerkjennelse for tilskudds- og låneforvaltningen og ikke minst for sin kompetanse om kommuner og vanskeligstiltes behov. Derimot savnes et tydelig fokus på effektiv bruk av ressursene. Bruker en midlene riktig? Har en utformet tilskuddene på en måte som gir optimal effekt? Har organisasjonen den rette økonomiske analysekompetansen til å ivareta dette? KMD opplever heller ikke at Husbanken er gode nok på evaluering av egen innsats. Det savnes et tydelig fokus på kontinuerlig forbedring og læring. KMD savner også bedre analysekompetanse. Husbanken sitter på store mengder data som KMD er usikre på om de klarer å nyttiggjøre seg. En Husbank som var sterkere på analyse kunne spilt en tydeligere rolle som premissleverandør til utvikling av boligpolitikken. KMD (særlig Planavdelingen) stiller spørsmål ved om det boligsosiale kan ha blitt for individrettet og for lite orientert mot samfunnsutvikling.

Helse og omsorgsdepartementet har først og fremst en relasjon til Husbanken knyttet til Husbankens forvaltning av tilskudd til investering i omsorgsboliger på vegne av HOD. HOD har et svært positivt syn på Husbankens kompetanse. Husbanken oppfattes å ha god kompetanse på forvaltning av økonomiske ordninger. En ser også Husbankens tverrfaglighet som en styrke, det oppleves at Husbanken slik sett har utfyllende kompetanse. I HODs tilskuddsordning ligger det krav som krever bred kompetanse for å håndtere krav om universell utforming, tilrettelegging for demente, samlokalisering av bygg mm. Husbanken håndterer dialogen med kommunene om disse

forholdene på en god måte. Prosjekter som utvikles i denne dialogen er så gode at det sjelden blir avslag.

KS og kommunene er i hovedsak svært positive til Husbankens kompetanse. Husbanken oppfattes å være gode både på boligsosial rådgiving og på å levere kunnskapsgrunnlag til kommunene. De ser utfordringsbildet og er også proaktive og pragmatiske når det kommer til bruken av tilskuddsmidler. I den grad det reises noen kritiske merknader til kompetansen gjelder denne særlig generell kommunekompetanse, dvs. hva er rammene til en kommune og hvordan fungerer kommunen. Enkelte kommuner omtaler også de minste kontorene som litt begrensede kompetansemiljøer. Ved tyngre prosesser må en henvende seg til større kontorer for å få den hjelpen en har behov for. En kommune mener også at Husbanken i sin tilnærming er for velferdsorientert og i for liten grad opptatt av boligforsyning som sådan.

Andre eksterne informanter gir varierende tilbakemeldinger på Husbankens kompetanse. Noen opplever Husbanken som en viktig leverandør av kunnskap og premisser i boligpolitikken. Andre opplever at Husbanken er lite saksspesifikke og at de ofte tilnærmer seg kommune på et for generelt og overordnet nivå. Andre mener Husbanken ikke er gode nok til å se hele kommunen og sette det boligsosiale arbeidet i større kontekst.

5.7 Vår vurdering

5.7.1 Virkemidler

Selv om det er naturlig å vente på Vista Analyses effektevaluering for å vurdere Husbankens virkemidler har vi fra våre informanter fått tilbakemeldinger som kan belyse både formål og effekter av virkemidlene. Når det gjelder grunnlån har vi fått ulike tilbakemeldinger. Endel ser på grunnlån som helt nødvendig for at et byggeprosjekt skal realiseres, mens andre utbyggere anser at Husbanken krav til energi og UU utover TEK10 gjør det ulønnsomt å bygge. Enkelte rapporterer også om at Husbanken stiller for rigide krav til løsningene. Endel utbyggere velger dermed å skaffe finansiering fra andre aktører. Hvis søker ikke er blant de prioriterte gruppene kan det ta svært lang tid å få avklaring på en søknad – eventuelt må de søke igjen påfølgende år. En slik praksis oppleves av enkelte utbyggere som så problematisk at de lar være å søke (neste gang).

Siden Husbankens årlige ramme for lån og tilskudd inngår i statsbudsjettet må kommunene søke om midler for videretildeling til startlån og tilskudd til tilpasning/etablering innen enn gitt frist hvert år (31. januar i 2017). Husbanken har som mål i 2017 at 70 % av tildelt ramme (80 % for programkommunene) skal være bevilget til kommunene senest 1. mars 2017, mens resterende midler skal bevilges senest 20. september 2017. Flere av de intervjuede kommunene rapporterer at det historisk kan ta lang tid å få avklart om de får midler og hvor mye de får. Det har også hendt at det har kommet midler så sent på året at de ikke klarer å bruke dem opp innen årsskifte. Slike situasjoner skaper en usikkerhet som kommunene synes det er krevende å håndtere. Mange etterlyser en større forutsigbarhet når det gjelder både videretildeling til startlån og tilskudd.

Selv om Husbanken i enkelte tilfeller trolig kunne avklart og effektuert tilskudds-/låneordningene raskere enn i dag, er det kravene i statens økonomireglement – og de årlige bevilgningene og føringene i statsbudsjettet – som er den sentrale beskrankningen. I hvilken grad det er mulig for Husbanken å møte aktørenes ønsker innenfor dagens rammeverk har vi ikke vurdert nærmere. Det er imidlertid eksempler på at Husbanken har gjort endringer som har blitt tatt godt imot (jf. endringen om at tilsagn på heistilskudd kunne overføres fra ett år til et annet). Vi ser ikke bort fra at det kan gjøres flere tilpasninger for å sikre en større grad av forutsigbarhet for tilskudds-/lånemottakerne.

Når det gjelder de to individrettede ordningene bostøtte og startlån er de fleste i utgangspunktet fornøyd med ordningene. Informantene i de større byene rapporterer imidlertid at nivået på bostøtte ikke gjenspeiler at kostnadene til bolig er høyere – enn i de mindre kommunene. Vi ser ikke bort fra at det kan være fornuftig å se på nivået til bostøtten, men dette må i tilfelle sees i sammenheng med de andre ordningene som er etablert for å dekke livsopphold.

Det at tilskuddene for tilpasning og etablering føres inn i kommunerammene fra 2020 vil trolig sette ordningene under press i den enkelte kommune. Selv om vi ikke ser bort fra at endringen kan gi en mer offensiv bruk i enkelte kommuner, er det grunn til å anta at bruken reduseres i andre. Det er grunn til å frykte at det samfunnsøkonomiske potensialet i ordningene ikke blir realisert med mindre man innfører en form for lovregulering/rettighetsfastsetting²⁸ og/eller de sees i sammenheng med andre velferds/støtteordninger.

5.7.2 Kommunesatsingen

Det nye kommuneprogrammet startet opp høsten 2016. Siden programmet fortsatt er i oppstart-fasen er det for tidlig å komme med en inngående vurdering av satsingen. Både våre informanter i storbykommuner og mot by- og tettstedskommune og i Husbanken er til dels entusiastiske til satsingen. Storbyene er fornøyd med å få et eget program/opplegg, samtidig som de fleste by- og tettstedskommunene ser på programmet som en videreføring av et allerede godt samarbeid med Husbanken knyttet til satsingen på Boligsosiale utviklingsprogrammer fra 2009.

Mange informanter i både kommunen og i Husbanken anser at Husbanken Øst gjør en god faglig jobb når de utøver sitt fagansvar for kommuneprogrammet. Enkelte informanter i de andre regionene gir imidlertid uttrykk for at satsingen blir for dominert av hva som kjennetegner behovene og utfordringene i kommunene på Østlandet. Det er viktig at en slik forestilling ikke får satt seg. Et annet aspekt som mange informanter – i og utenfor Husbanken – forteller er at avklaringer tar for lang tid. F.eks. har man måtte vente lenge på at diverse maler knyttet til satsingen blir ferdigstilt. Det har skapt en utålmodighet hos både Husbankens regionkontor og kommunene. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med Husbankens interne organisering (se kapittel 7).

Endel informanter er bekymret for at det ikke er satt konkrete midler til programledelse mv. Det at kompetansetilskuddet er lagt inn i kommunerammen opplever omtrent nesten alle informanter vi har snakket med som svært uheldig. Vi deler en slik oppfatning. Det viktigste i satsingen blir dermed pedagogiske virkemidler som kurs, workshop, forskning, *veiviseren.no* og rådgivning. Fravær av økonomiske insentiver fra Husbanken kan slå spesielt uheldig ut for de kommunene som ikke deltok i forrige kommunesatsingen – siden deres behov for interne prosesser kan være større enn kommunene med erfaring fra før.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til hva som skal være Husbankens tilbud til "resten" av kommunene. Det er grunn til å anta at de mindre kommunene kan ha andre behov for bistand enn storbykommuner og by- og tettstedskommunene – siden de ofte mangler kompetanse. Vi tenker ikke minst innenfor plan- og bygningsloven og boligsosial planlegging – snarere enn å utvikle konkrete boligsosiale prosjekter (som f.eks. Housing First, leie til eie, osv.). Det er viktig at Husbanken utvikler et opplegg også for disse kommunene.

5.7.3 Områderettet innsats gjennom områdeløft

Husbanken støtter også kommuner gjennom områderettet innsats via Program for områdeløft. Per i dag får deler av indre øst satsingen i Oslo, Bergen og Trondheim midler og faglig oppfølging fra

²⁸ *Proba samfunnsanalyse evaluerte tilskudd til tilpasning i 2014. De skriver "I Sverige, hvor ordningen er rettighetsbasert og dermed ikke gjenstand for økonomisk behovsprøving, brukes ordningen mer aktivt. En endring av ordningen i retning av den svenske modellen, vil bidra til økt bruk. Ut fra de samfunnsøkonomiske vurderingene vi har gjort, kan dette, dersom ordningen forvaltes rett, bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte".*

Husbanken. Parallelt med satsingen via Husbanken forvalter Planavdelingen i KMD områderettede innsats gjennom "statens områdesatsing i byer". Planavdelingen leder en interdepartemental samarbeidsgruppe med deltagere fra relevante departementer og representerer staten i de ulike satsingene.

Både informanter i og utenfor Husbanken opplever dagens situasjon rundt de to tilnærmingene som uklar. Det gjelder både hvem – Plankontoret i KMD eller Husbanken – som formelt finansierer og har ansvar for satsingene/løftene og hvilke innhold de to tilnærmingene i realiteten har. Det innebærer også at Husbanken og de andre aktørene ikke er tydelig og/eller oppdatert om dette på sin hjemmeside og i *veiviseren.no*. Begrepene brukes f.eks. om hverandre – i tillegg til at også andre begreper som "Innsats i levekårsutsatte områder" benyttes.

Vi anbefaler de statlige – Ikke minst KMD og Husbanken – samt de kommunale aktørene, om å se nærmere på begrepsbruken og være tydeligere på hvilke roller og ansvar som den enkelte aktør har. Gjennom satsingen på Bolig for velferd har berørte departementer og etater fått i oppdrag å samarbeide - med Husbanken som koordinator. Vi anser det som fornuftig at mest mulig av det boligsosiale arbeidet kanaliseres gjennom denne satsingen i stedet for bilateral kontakt mellom enkelt departementer/etater og kommuner. I den grad det skal være en forskjell i tilnærming, finansiering og/eller metode mellom områdesatsinger og områdeløft bør dette tydeliggjøres i relevant dokumenter/hjemmeside/mv.

5.7.4 Planlegging av en sosial boligpolitikk

I forbindelse med dette oppdraget har KMD signalisert at de vurderer å utvide Husbankens portefølje til å inkludere et utvidet ansvar for en sosial boligpolitikk. Det kan innebære å veilede kommunene om planlegging etter plan- og bygningsloven, å veilede i verktøy for å legge til rette for gode kvaliteter i by, bo- og nærmiljø eller stimulere til deltakelse og inkludering og som forebygger segregering, isolasjon og utenforskap. Spørsmålet er imidlertid om dette er en ny rolle, eller om Husbanken allerede har tatt dette perspektivet inn i sitt arbeid.

Husbanken har allerede lag vekt på ovennevnte aspekter gjennom konkretiseringen av blant annet Bolig for velferd, *veiviseren.no* og kommuneprogrammet. Det er det siste året også blitt utarbeidet tekster som belyser sosial boligpolitikk på *veiviseren.no*, det er utarbeidet foredrag og materiell til kommunene og Husbanken har vinteren 2017 gjennomført et internt opplæringsopplegg på helhetlig boligpolitisk planlegging på alle regionkontor.

Forebyggingsperspektivet står sentralt i Husbankens tilnærming. Et viktig prinsipp er normalisering. Det gjøres gjennom å stimulere til universell utforming og ved å være en pådriver for å ikke samle de vanskeligstilte i utvalgte bomiljøer (ghettofisering). Skal Husbanken og kommunene lykkes i dette arbeidet må aktørene i større grad ta hensyn til boligfremskaffelsen i kommunen som helhet – inkludert de rent kommersielle prosjektene.

Skal Husbanken jobbe med forebygging må derfor rollen ikke snevres inn til kun å være en forvalter av virkemidler. Husbankens innsats når det gjelder Bolig for velferd, *veiviseren.no* og kommunesatsingen fremstår som både viktig og fremtidsrettet. Skal Husbanken bidra til at de statlige og kommunale aktørene ser de store sammenhengene fremstår Husbankens rolle innenfor sosial boligpolitikk som sentral. Om Husbanken allerede har tatt den rollen – eller om det fortsatt er et potensial for å utvide denne er noe uklart. Endel konkretiseringer og avklaringer vinteren 2017 hos Husbanken kan få relativ stor betydning for hvordan Husbanken griper sin rolle i fremtiden. Vi tenker her ikke minst på internopplæringen om helhetlig boligpolitisk planlegging og konkretiseringer av innsatsen innenfor kommuneprogrammet.

En betydelig utvidelse av Husbankens ansvar og rolle ville vært å gi dem innsigelseskompetanse innenfor plansaker etter Plan- og bygningsloven, på samme måte som fylkeskommunen,

fylkesmannen og en rekke andre myndigheter har i dag. I tilfelle måtte det være på forhold innenfor det boligsosiale området (sosial boligpolitisk planlegging, bomiljø mv). Mye tyder imidlertid på at en slik utvidelse ikke nødvendigvis vil være positiv for Husbanken – i og med at det vil gå på tvers av rådgiverrollen. Vi ser imidlertid ikke bort fra at regionreformen, endringer i fylkesmannens rolle og endringer hos direktoratene kan gjøre det mer relevant å innføre innsigelseskompetanse også på det boligsosiale området i fremtiden. Det er imidlertid ikke åpenbart at det er Husbanken som skal ha denne.

Arbeidet for å realisere Bolig for velferd og *veiviseren.no* har krevd betydelig arbeidsinnsats fra Husbanken. Mye godt arbeid er gjort og nettsiden er nå etablert. Mye tyder imidlertid på at Husbanken nå går inn i en ny fase der aktørenes ulike roller innenfor den sosial boligpolitikk i enda større grad blir problematisert. Skal forebyggingsperspektivet tas på alvor er det derfor grunn til å forvente at Husbanken må ta et (større) ansvar/rolle innenfor den sosiale boligpolitikken. Rollene som kompetanseenhet og koordinator av den statlige innsatsen innenfor boligfeltet vil bli viktigere. En tydeligere presisering av Husbankens ansvar og rolle knyttet til områdetrettet innsats (område-satsinger/løft) kan være et viktig tiltak. Se for øvrig kapittel 8 for en ytterligere utdyping av Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk og hvilken rolle KMD kan ha.

5.7.5 Kontroll og oppfølging av virkemidler

Inntrykket vi sitter igjen med er at Husbanken har hatt en varierende praksis når det gjelder kontroll og oppfølging. Noen ordninger, særlig de store har de gode rutiner for oppfølging av, men andre er mer tillitsbasert. Det kan virke som ordningene rettet mot kommunene i større grad er tillitsbasert enn andre ordninger. Dette kan skyldes at en stoler på at kommunene selv følger opp egen praksis, men også at en ikke ønsker å utøve for sterkt kontroll med kommunene fordi en ønsker å opprettholde en best mulig samarbeidsrelasjon med dem. Forskjellene i praksis kan også skyldes at fagansvarene for ordningene er delt og at de enkelte fagansvarlig etablere kontrollprosedyrer som de mener er tilstrekkelig med hensyn til omfang og innretning av «sine» ordninger. Vi ser også at det er en viss uklarhet i Husbanken i forhold til hvilken forpliktelse Husbanken har når det gjelder å følge opp kommunene. Videre observerer vi at flere informanter gir uttrykk for at det ikke har vært er noen felles praksis når det gjelder kontroll og oppfølging. Vi er enige at dette ikke automatisk betyr at kontrollen er for dårlig, men det vil åpenbart være vanskeligere å fastslå om den er det eller ikke.

Gjennom etableringen av Kontrollstab har Husbanken etablert en internkontroll som så vidt vi forstår er i tråd med Riksrevisjonens krav. Her etableres et system for gjennomføring av internkontroll i lys av virksomhetens størrelse, kompleksitet, risiko, vesentlighet og modenheten og kvaliteten når det gjelder styring og kontroll. Husbanken vurderer selv å ha den nødvendige modenhet og kvalitet. Vi har ikke grunnlag for å stille spørsmål ved denne vurderingen.

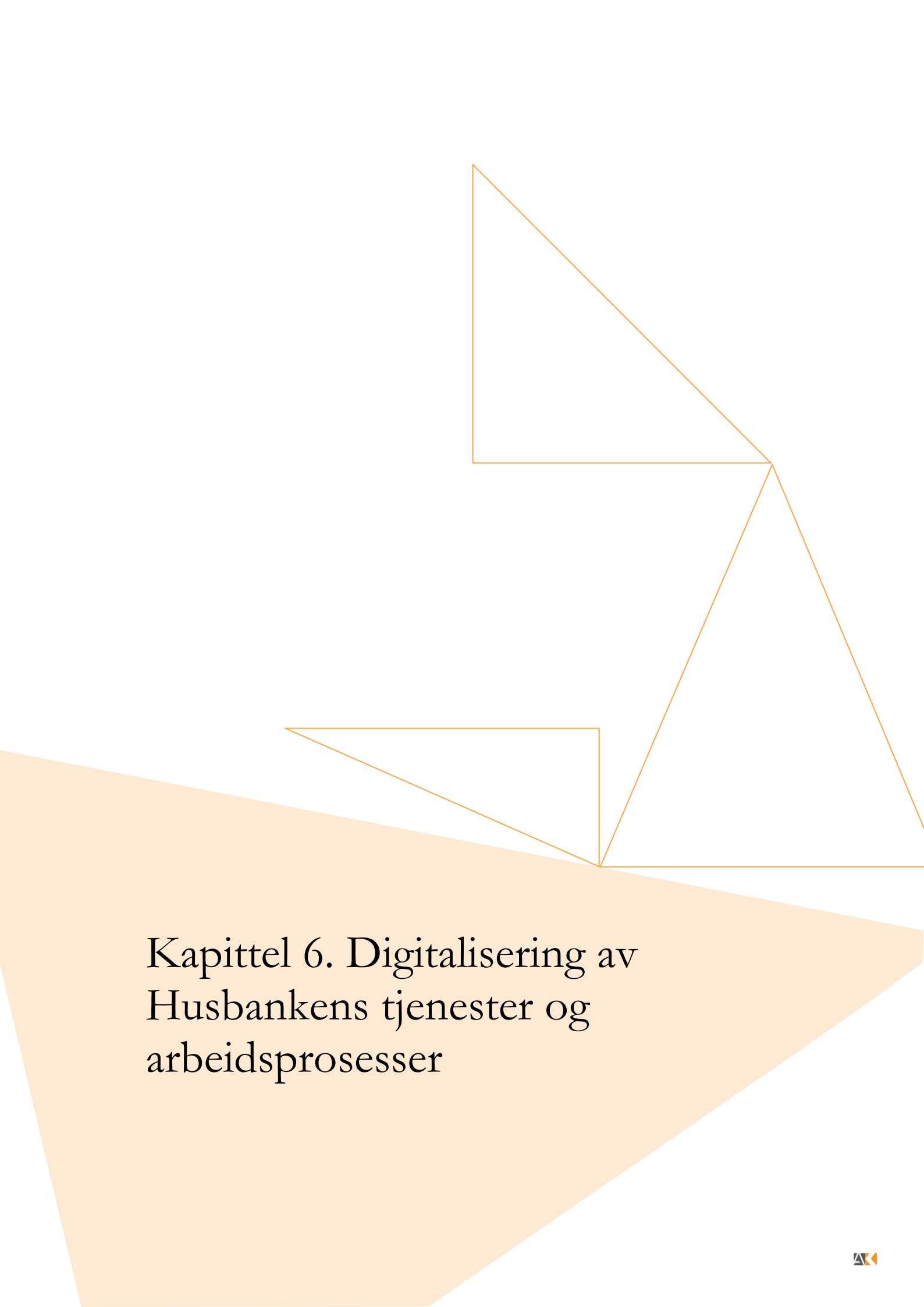
Når det gjelder virkemidlene er vi mer usikre på kvaliteten på kontroll og oppfølging. Basert på foreliggende evalueringer og innspill fra informanter i Husbanken stiller vi spørsmålet om den tilsynelatende store variasjon i praksis ved kontroll og oppfølging gir den nødvendige oversikt over kvaliteten på kontrollregimet. Sett i forhold til den brede porteføljen av virkemidler som Husbanken har, og den måten en har organisert ansvaret for virkemidlene savner vi et mer helhetlig og overordnet perspektiv på kontrollvirksomheten. Vi mener det bør vurderes å etablere et tydelig og enhetlig regime på kontroll og oppfølging, hvor hvert enkelt virkemiddel gis en grundig risiko-vurdering og adekvate kontrolltiltak utformes innenfor en systematisk ramme. Gjennom en slik løsning kan en også få bedre grunnlag for systematisk rapportering på kontroll og oppfølgings-aktiviteten.

5.7.6 Husbankens kompetanse

Husbanken er en organisasjon som besitter mye og god kompetanse. Husbanken er gode på rådgiving overfor kommunene og på forvaltning av lån og tilskudd. Samtidig er det flere områder hvor våre informanter ser forbedringsmuligheter. Dette omfatter kompetanse på viktige leveranseområder knyttet til rollen som «Boligekspert» innen områder som planlegging, boligutvikling, boligpolitikk, velferdspolitik og prosess- og relasjonskompetanse. Når det gjelder forvaltning av lån og tilskudd pekes det på kompetanseutfordringer knyttet til håndtering av finansiell risiko som hvitvasking og misbruk av tilskudd. Området er også preget av høy alder på medarbeiderne og gamle IT-systemer, noe som tilsier et betydelig utviklingsbehov i årene som kommer. Husbanken har også behov for å øke sin kompetanse på analyse og statistikk. Vi ser også at det pekes på kompetanseutfordringer innen det administrative området, særlig knyttet til effektivisering av administrative prosesser. Slik vi vurderer peker dette særlig på følgende områder hvor Husbanken utvikler sin kompetanse:

- ▶ I lys av at Husbanken i større grad enn tidligere yter tilskudd til kommersielle aktører, f.eks. når det gjelder tilskudd til etablering av utleieboliger bør Husbanken sikre at en har god kompetanse i forbindelse med håndtering av finansiell risiko som hvitvasking og misbruk av tilskudd. Videre har Husbanken en økende sårbarhet ved at Husbanken vil miste spisskompetanse på ordningene de neste årene fordi sentrale medarbeidere går av med pensjon
- ▶ Husbankens rolle som Boligekspert bør videreutvikles. I denne sammenheng ser vi behov for at Husbanken styrker sin kompetanse på planlegging av gode integrerende bomiljøer, rådgiving overfor kommunene når det gjelder bruken av Husbankens samlede virkemidler på en mest mulig effektiv og målrettet måte for å løse kommunenes behov mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Gitt at Husbanken skal ha et tydelig rådgivingsansvar overfor kommunene når det gjelder planlegging av sosial boligpolitikk vil dette så har Husbanken også behov for å styrke sin kompetanse innenfor overordnet planlegging
- ▶ Husbanken har behov for å øke analyse- og utredningskompetansen, som faglig rådgiver for KMD og når det gjelder kunnskap om sosial boligpolitikk og om bruk og effekter av Husbankens virkemidler
- ▶ Husbanken trenger også å videreutvikle den digitale kompetansen generelt i organisasjonen i tråd med utviklingen av nye digitale tjenester, det være seg lån- og tilskuddsordninger eller digitale verktøy, data og dataanalyser til bruk i kommunesatsingen og overfor KMD som faglig rådgiver
- ▶ Husbanken arbeider stadig med å effektivisere sine administrative tjenester og har i den sammenheng behov for å styrke sin kompetanse på prosessdesign og effektivisering

Dette er utfordringer vi vurderer at Husbanken har gode forutsetninger til å håndtere. Husbanken har et betydelig handlingsrom på personalsiden fram mot 2020 på grunn av forventet effekt av pensjonering og turnover. Gjennom en bevisst rekrutterings- og kompetanseutviklingsstrategi gir dette Husbanken mulighet for å tilpasse kompetansen til framtidige behov. Vårt inntrykk er at Husbanken satser aktivt på kompetanseutvikling gjennom et godt tilbud til medarbeidere og en planmessig tilnærming til kompetanseområdet.

The background features an abstract design with several orange-outlined geometric shapes. There is a large right-angled triangle in the upper right, a smaller right-angled triangle below it to the left, and a larger triangle to the right of the smaller one. A large, solid orange shape occupies the bottom left corner, tapering towards the right. The title text is positioned within this orange shape.

Kapittel 6. Digitalisering av Husbankens tjenester og arbeidsprosesser

6 Digitalisering av Husbankens tjenester og arbeidsprosesser

Vi vil i dette kapitlet redegjøre for hvordan Husbanken har digitalisert sine tjenester og arbeidsprosesser de siste årene. Vi vil også se på mulige scenarier for videre digitalisering, og de implikasjoner ulike ambisjonsnivå for den videre utvikling vil kunne ha.

6.1 Husbankens digitaliseringsarbeid

Husbanken har gjennom de siste 4–5 årene hatt et høyt fokus på å effektivisere virksomheten gjennom bruk av IKT. I tillegg til at en har sett det som nødvendig å skifte ut en etter hvert tilårskommen portefølje av IT-systemer har målet om en effektiv Husbank vært styrende for arbeidet med å utvikle nye og brukervennlige digitale søknadsskjemaer for ordningene, med tilhørende løsninger for kommunenes saksbehandling. Det er bevilget øremerkede midler til det strategiske utviklingsprogrammet SIKT hvert år gjennom den inneværende regjeringsperioden. KMD og Husbanken har samarbeidet tett for å utvikle gode nok grunnlag for prioriteringen av midler til dette. Husbanken har i hele perioden hatt god kostnadskontroll og har holdt framdriften for alle prosjektene i porteføljen.

Husbankens innsats med å digitalisere sine tjenester har vært «forbilledlig» på den måte at ambisjonene i regjeringens IKT-politikk (Digital agenda) om digitalt førstevalg og en brukerorientert tjenesteutvikling i offentlig sektor har vært fulgt opp systematisk. Gjennomgående peker våre informanter på at Husbankens digitale ambisjoner har vært spenstige og viktige for utviklingen av en moderne virksomhet. Fortsatt har Husbanken en blanding av eldre og nyere systemer, slik som Bostøttesystemet. De eldste systemene har et umoderne brukergrensesnitt og kunne vært mer brukervennlige. For eksempel påpeker Sintef Byggforsk i en nylig kartlegging²⁹ at saksbehandlingsløsningen HILS oppleves som gammelt og utdatert – og kommuniserer ikke godt sammen med andre systemer. Informantene (fra Husbanken) i Sintefs undersøkelse påpekte at systemet i seg selv er et stort tids- og arbeidssluk. Det kan likevel sies at mange av systemene er stabile og er knyttet lite risiko til. Husbankens kontorstøttesystemer er standardssystemer.

Husbankens «brukere» er i digitaliseringssammenheng en sammensatt gruppe. Ordningene for bostøtte, startlån og tilskudd til etablering er rettet mot enkeltpersoner som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Her er kommunene saksbehandlere. Ordningen med grunnlån har både enkeltforbrukere, utbyggere, borettslag – og kommuner som brukere. Her er det Husbankens regionkontorer som saksbehandler søknadene. Ordningen for tilpasning av boliger har personer med spesielle behov som brukere, men også kommunene er her brukere og saksbehandlere. Tilskudd til utleieboliger går til kommunene. Tilsvarende har de andre ordningene brukere både på enkeltpersonnivå og i kommuner, fylkeskommuner og ulike selskaper. For det første er det altså mottakerne av penger fra Husbankens ulike ordninger – som regel sluttbrukere; vanskeligstilte eller andre beboere som er berettiget under ordningene. En egen gruppe brukere her er de profesjonelle miljøene som mottar penger under ordningene, herunder kommuner, utbyggere og ulike typer utredere (arkitekter, rådgivende ingeniører). Videre er saksbehandlerne i kommunene hvor boligene befinner seg brukere. Til slutt er også ansatte saksbehandlere og beslutningstakere i Husbanken selv brukere.

²⁹ Sintef Byggforsk Rapport SBF20160397, oktober 2016

Det å gjøre Husbankens ordninger og oppgaveløsning digital har ikke vært noe som har kunnet løses gjennom bruk av ferdige løsninger markedet – siden noe slikt marked ikke har eksistert. Digitaliseringen har derfor krevd et omfattende utviklingsarbeid i Husbankens regi. Med øremerkede midler over statsbudsjettet og gjennom en omfattende innleie av konsulentbistand har Husbanken evnet å gjøre digitaliseringsarbeidet til et helt sentralt element i moderniseringen. Fra 2012 har man hatt et strategisk IKT-utviklingsprogram, kalt SIKT. Gjennom dette programmet har man vedlikeholdt en fortløpende portefølje av digitaliseringsprosjekter og investeringer. Ressursbruken til IKT har vært betydelig. I 2015 var drøyt 13 % av virksomhetens årsverksinnsats knyttet til IKT-tjenester. IKT-investeringene har også vært nokså omfattende, i størrelsesorden 40–50 millioner årlig. Husbanken har bygget opp en moderne teknisk infrastruktur, med tilsynelatende god kapasitet og høy driftsrobusthet og sikkerhet. Husbanken synes dermed å være godt rustet til et fortsatt høyt tempo i den digitale moderniseringen av virksomhetens prosesser og ordninger.

I og med at kommunene har ansvaret for bosetting og saksbehandlingen av mange av Husbankens ordninger, er samarbeidet med kommunesektoren viktig – også i digitaliseringsarbeidet. Digitaliseringen av kommunenes saksbehandlingsverktøy har vært en integrert del av Husbankens digitaliseringsarbeid, og har implisitt gitt Husbanken et betydelig ansvar for moderniseringen i kommunene. I arbeidet har Husbanken hatt et samarbeid med KS KommIT. KS har beskrevet mål og strategi i et eget notat «Digital tjenesteutvikling for boligsosiale løsninger», som har vært styrende for Husbankens arbeid med å digitalisere og forenkle løsningene for kommunene.

Gjennom samarbeidet om strategien Bolig for velferd har Husbanken også sett til de øvrige velferdsetatene i digitaliseringsarbeidet. Gjennom utviklingen av den digitale *veiviseren.no* mener man å ha definert et rammeverk for utvikling av et samordnet kunnskaps- og tjenestetilbud overfor kommunene. Flere informanter viser til at *veiviseren.no* er starten på noe viktig og riktig, men vi ser av våre intervjuer med etatene at arbeidet er noe ujevnt forankret i velferdsetatene. Det blir derfor viktig for Husbanken å videreføre og forsterke arbeidet med å forankre *veiviseren.no* som felles plattform for dialogen med kommunene.

Husbankens strategi for digitalisering er ikke eksplisitt formulert som et helhetlig dokument, men implisitt definert gjennom moderniseringsprogrammet SIKT. Programmet har vært underlagt en profesjonell porteføljestyling, med Strategikontoret som porteføljekontor og Forvaltningskontoret som utfører. Selv om noen informanter peker på at rollefordelingen mellom Strategikontoret og Forvaltningskontoret til dels har vært utydelig, ser denne konstruksjonen ut til å ha fungert greit.

Som program har SIKT vært inndelt i tre faser. Utviklingsarbeidet i fase 1 har gitt store gevinster, særlig for brukerne og kommunene. Vi er nå inne i fase 2 av programmet, hvor det forutsettes en større vekt på videreutvikling av saksbehandlingsløsningene for Husbankens låne- og tilskuddsordninger, med den nødvendige tilpasning av organisasjon og oppgaveløsning. Neste fase vil i større grad rette seg mot det Husbanken selv kaller «Målbildeprosjekter», som altså er tiltak i det digitale målbildet – som peker fremover i de neste 5–10 årene. Vektleggingen vil være tiltak som peker i retning av mer samhandlende velferdsaktører på statlig side, om en mer datadrevet kvalitetsutvikling av tjenestene innen det boligsosiale området, til innbyggere, kommuner og utbyggere.

Departementets tildelingsbrev og øvrig styringsdialog mellom departementet og Husbanken har i begrenset grad vært med å på styre innsatsen på digitaliseringsområdet. Tidligere sto det lite om IKT eller digitalisering i tildelingsbrevene. Informanter både i Husbanken og departementet peker således på at det er Husbanken som har vært drivende i utviklingsarbeidet, og etter hvert har fått departementet med. De siste årene framstår KMD som en langt tydeligere premissgiver for Husbankens prioriteringer. I tildelingsbrevet for 2016 sies det eksempelvis at Husbanken skal «... fortsette med å modernisere IKT-systemene for låne- og tilskuddsordningene», ut fra en

erkjennelse av at det fortsatt er stort potensiale for ytterligere modernisering. Tildelingsbrevet for 2016 angir også tydelige prioriteringer av hvilke løsninger som står for tur, ved at det viser til at utviklingen av e-Søknad og kommunalt saksbehandlingssystem for startlån, og arbeidet med å ferdigstille *veiviseren.no* skal ha høyest prioritet i 2016. Departementets styringsparametere har blant annet vært at registrerings-, saksbehandlings- og rapporteringsprosessene for kommunene og brukerne i forvaltningen av Husbankens virkemidler har blitt forenklet og tar mindre tid (fra mottatt søknad til vedtak er fattet), antallet klagesaker, og at kommuners og brukeres tilfredshet med Husbankens informasjon og veiledning er blitt bedre. Departementet har sørget for at Husbanken har fått nødvendig lovhjemmel³⁰ til å hente inn informasjon om bostøttemottakere fra eksterne datakilder, noe som har gitt bedre forutsetninger for effektiv forvaltning og kontroll – og slik redusere antall feilutbetalinger over ordningene. Hjemmelen vil også gi Husbanken muligheter til å benytte dataene i saksbehandling og analyse.

6.2 Hva er digitalisert så langt?

Husbanken har en velutviklet orientering i retning av digital utvikling og modernisering, selv om den kanskje ikke gjennomsyrrer hele organisasjonen. Mange av informantene er åpenbart stolte over å jobbe i Husbanken, bl.a. knyttet til at man har vunnet digitaliseringspriser og fått anerkjennelse for det arbeidet som er gjort.

Det digitaliseringsarbeid som Husbanken har drevet de siste årene så sin spede start i 2011, da arbeidet med en ny IKT-strategi ble påbegynt. Gjennom forprosjektet (SIKT) ble det gjennomført behovsanalyser blant Husbankens ulike samarbeidspartnere, og man konkluderte med at den IT-politiske ambisjonen om digitalt førstevalg skulle benyttes som tilnærming i Husbankens videre moderniseringsarbeid. På denne måten ville en oppnå bedre samhandling med brukere og samarbeidspartnere, ivareta brukernes behov og behovet for å effektivisere Husbanken selv. Høsten 2012 ble så Husbankens helhetlig strategiske IKT-moderniseringsprogram (SIKT) igangsatt, med en tidshorisont fram mot år 2020 – og med en inndeling i faser som hver gikk over flere år. Første fase i moderniseringsprogrammet gikk i 2013-2015, mens en nå er inne i fase 2.

Tiltaksområdene i moderniseringsarbeidet ble innledningsvis definert som:

- ▶ *Digital førstevalg - tiltak for sluttbruker:* En mer brukerrettet og digital dialog mellom offentlig sektor og innbyggerne, med e-søknad for de økonomiske virkemidlene som primærtiltak.
- ▶ *Gjøre jobben enklere – tiltak mot kommunene:* Et godt samarbeid mellom Husbanken og kommunene gjennom IKT-støttet dialog med kommunene, gode kommunale saksbehandlingssystemer for Husbankens virkemidler, støtte til rådgiving, dialog kommunene imellom og ut mot brukerne.
- ▶ *Proff mot de proffe – tiltak mot byggebransjen:* Digital kommunikasjon mellom Husbanken og bransjen skje gjennom elektronisk datautveksling, digitalisert søknadsprosess for grunnlån og de bransjerelaterte tilskuddene – sett i sammenheng med utviklingen av "ByggNett", som et mulig Altinn for byggesektoren.
- ▶ *Gode analyser og beslutninger – tiltak mot samfunnet:* God kunnskap om effektene og treffsikkerheten av ulike satsinger og virkemidler er en viktig forutsetning for å videreutvikle boligpolitikken. Moderniseringen vil underbygge en dreining fra rapportering på aktiviteter og forbruk til effekter for å sikre utviklingen av riktige og treffsikre virkemidler
- ▶ *En effektiv forvaltning – Tiltak for Husbanken:* Digitalisering av både støtte-, kjerne- og ledelsesprosesser – herunder mer effektive systemer til forvaltning av låne- og tilskudds-ordninger, forenkling for interne saksbehandlere gjennom redusert omfang av manuelle oppgaver, samt IKT-støtte til en mer effektiv internkommunikasjon.

³⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-118-l-20162017/id2549483/>

I første fase av programmet var fokus først og fremst digitalt førstevalg, forenkling for kommunene, gode analyser og beslutninger, og en effektiv forvaltning av ordningene i Husbanken. For de vanskeligstilte var e-søknad for bostøtte første større tjeneste, og ble lansert høsten 2014. Denne fikk Difis pris for «beste offentlige digitale tjeneste» i 2014. e-søknadsløsningen automatiserer flere av de tidligere prosessene og forenkler for kommunene, som har kunnet realisere de største gevinstene. Kommunale saksbehandlere slipper å punse data og arkivere papirsøknaden, slik de gjorde tidligere. For Husbanken er det betydelige besparelser i brev- og portoutgifter – i tillegg til at saksbehandlingen blir av bedre kvalitet og vedtakene riktigere ved at systemet automatisk henter lagrede, offisielle opplysninger om vedkommende søker. I tillegg til e-søknad for bostøtte ble følgende satsinger prioritert:

- ▶ IKT støtte til analyse og rapportering (trinn 1) – gjennom rapporteringsløsningen SVAR, som gir forbedret mulighet til å ta ut rapporter knyttet til bostøtteområdet samt grunnlag for bedre analyser.
- ▶ Forenkling for interne saksbehandlere
- ▶ Analyse av IKT-støtte til låneforvaltning og utviklingen av en strategi for fremtidig modernisering av låneforvaltningssystemet
- ▶ Nytt intranett

Som en del av arbeidet med å fjerne tidstyver i Husbanken, har prosjektet «Intern forenkling» blitt gjennomført. Her har flere manuelle prosesser blitt fjernet eller erstattet med automatiserte prosesser. I tillegg ble en ny samhandlingsplattform, et nytt intranett, levert før sommeren 2014.

Arbeidet med SVAR har vært viktig for å underbygge Husbankens virksomhetsstyring og å sikre styrings- og beslutningsstøtte knyttet til Husbankens økonomiske virkemidler. SVAR-portalen gir Husbanken god tilgang til virksomhetsdata, er kilde til Husbankens statistikk og gir bedre datagrunnlag for å lage analyser – til nytte for både KMD, Husbanken, kommunene og sluttbrukere. Arbeidet med å utvikle SVAR har pågått kontinuerlig fra 2014, etter hvert som resterende IKT-portefølje i Husbanken moderniseres.

I 2014 ble også arbeidet med å utvikle en elektronisk løsning for søknad om startlån påbegynt. Etter et forprosjekt i 2014 ble arbeidet startet opp i 2015 – gjennom utvikling av en elektronisk søknad for innbyggerne og tilhørende saksbehandlingsløsning for kommunene. e-søknad startlån ble lansert i mai 2016. Den nye løsningen gjør det mye enklere for innbyggerne å søke om startlån. Allerede ved årsskiftet var nær halvparten av innkomne søknader sendt elektronisk. Samtidig planlegges det lansering av et nytt saksbehandlingssystem for kommunene i 2017, dette skal understøtte behovene for digital dialog mellom søker og saksbehandler, og at saksbehandler skal kunne fatte et vedtak på søknad om startlån og tilskudd. Til sammen vil e-søknad startlån og det nye saksbehandlingssystemet frigjøre mange tusen arbeidstimer i kommunene, tid som tidligere er brukt til registrering, informasjonsinnhenting, arkivering og rapportering knyttet til startlån. e-søknad startlån ble i juni 2016 tildelt prisen "Årets digitale tjeneste" på Direktoratet for forvaltning og IKTs digitaliseringskonferanse. Prisen er en anerkjennelse av at vi jobber riktig med digitaliseringen av tjenestene våre, sa direktør Bård Øistensen den gang. Juryens begrunnelse for tildelingen var blant annet at tjenesten effektiviserte søknadsprosessen, både for brukerne og Husbanken selv, ved å hente data fra andre offentlige virksomheter.

Husbankens løsning Søknad om startlån ble i dag tildelt prisen «Årets digitale tjeneste – Kvalitet på nett 2016» på Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) digitaliseringskonferanse.

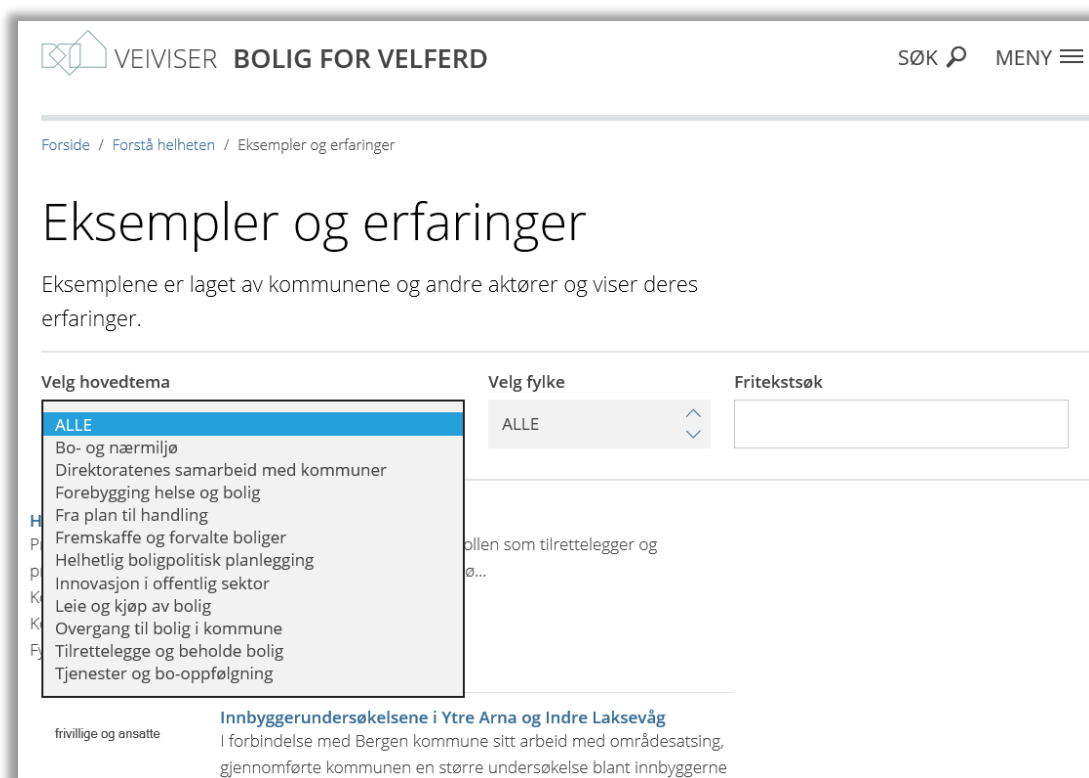


Vinnerne av Årets digitale tjeneste - Kvalitet på nett 2016: Prosjektleder Trond Venger og seniorrådgiver Randi Mathiesen fra Husbanken.

Figur 6-1 Husbanken vinner pris for e-søknad Startlån i 2016. Kilde: <http://kvalitet.difi.no>

E-søknad for bostøtte ble videreutviklet gjennom 2015 slik at den ble utvidet til å gjelde flere søkerkategorier. Gjennom 2016 er løsningen videre utviklet slik at en nå – i stedet for å benytte forrige års ligning som grunnlag til beregning av bostøtten – automatisk innhenter månedlig inntekt fra a-ordningen, for å sikre at mottakerne får riktig bostøtte. Dette gjør at Husbanken vil spare betydelige ressurser som tidligere er brukt til kontroll og behandling av krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt bostøtte.

I sammenheng med utviklingen av «Bolig for velferd»-strategien, ble det også vedtatt å utvikle en digital veiviser – som et samarbeid mellom de berørte direktoratene og med Husbanken som koordinerende aktør. Hensikten med Veiviseren var å være «plattform» for videre tjenesteutvikling rettet mot brukerne. Innledningsvis skulle den dekke vanlig veiledning og verktøy, gode eksempler, sjekklistor, maler etc. men i takt med nye behov også gi målgruppene tilgang til digital læring, kurs og digital, to-veis-interaksjon. Veiviseren ble grundig planlagt i 2015, i dialog med kommunesektoren, utviklet gjennom 2016 og lansert 1. november 2016. Veiviseren.no er en digital verktøykasse utviklet primært for kommunene, og blir også høyt verdsatt som hjelpemiddel. Gjennom Veiviseren får kommuner, andre aktører og tjenestemottakere én portal inn til offentlige tjenester som er direkte eller indirekte knyttet til det boligsosiale feltet. Redaksjonen av Veiviseren ivaretas av et nettverk av redaktører i de involverte etatene.



Figur 6-2 Veiviseren med eksempelsamlinger og annet erfaringsmateriale. Kilde: <http://www.veiviseren.no>

Blant mer generelle tiltak som ble iverksatt i en tidlig fase av SIKT-programmet var etablering av tjenesteorientert IKT-arkitektur, et prosess- og malverk for gevinstrealiseringsarbeidet i Husbanken og en prosjektmodell for gjennomføring av IKT- prosjekter – basert på Difis Prosjektveiviser. Husbanken etablerte også porteføljestyling av utviklingsprosjektene som metodikk. Dette innebar at utviklingsprosjektene – som i hovedsak var IKT-utviklingsprosjekter – ble planlagt i sammenheng, slik at de tilgjengelige IKT- og fagressursene ble mest mulig effektivt fordelt på de ulike prosjektene til enhver tid. I modellen ble det også lagt inn rom for mindre hasteprojekter som kunne dukke opp underveis, og for å kunne endre ressurstildelingen mellom prosjektene i porteføljen ut fra framdriften og eventuelle nye politiske signaler eller nye oppgaver. Det har ifølge Husbanken selv gitt bedre styring med utviklingsporteføljen og de 40–50 millioner kroner som årlig er satt av til tjenesteutvikling og modernisering av rapporterings- og saksbehandlingssystemer.

Mye av digitaliseringsarbeidet i Husbanken har så langt handlet om å forenkle for brukerne og effektivisere kommunenes saksbehandling i forbindelse med de ulike ordningene. Dette har vært en bevisst prioritering. En del informanter fremhever poenget med at digitaliseringen har ført til en mer enhetlig praksis mellom ulike enheter i Husbanken. Digitaliseringen har med andre ord vært en viktig forutsetning for utviklingen av EnHusbank. Noen peker imidlertid på at arbeidsprosessene og den interne informasjonsutvekslingen internt i Husbanken fortsatt er tungvint, og at det nå er på høy tid å gjøre noe mer gjennomgripende med den interne bruken av IKT – dvs. at det i større grad bør satses på digitalisering internt og at en så «bygger seg utover».

Både Husbanken selv og mange informanter ser på Husbanken som en ledende virksomhet med hensyn til å digitalisere sine tjenester. Dette fremheves blant annet i Husbankens strategi for 2016–2021, hvor det pekes på at Husbanken er fremst i velferds-Norge på å utvikle og ta i bruk digitale løsninger. Noen av informantene fra Husbanken mener at digitaliseringsarbeidet har tatt litt overhånd, blant annet ved at en har gått langt i å bli leverandør for kommunene. «Vi er et fagdirektorat, ikke et digitaliseringsdirektorat» er det en som uttrykker dette.

En annen «bakside» på bildet av Husbankens suksess er at digitaliseringsarbeidet i stor grad har foregått uten bred forankring i statsforvaltningen. Selv om nettopp Bolig for velferd-strategien viser til behovet for helhetlighet, har dette så langt bare i begrenset grad gitt seg utslag i felles initiativer til digitalisering av kommunenes saksbehandling på de respektive etatenes områder. Enkelte informanter i Husbanken stiller det retoriske spørsmålet «Hvorfor gjøres ikke dette utviklingsarbeidet sammen med de andre direktoratene?».

6.3 Mulighetene framover

Husbanken har et digitalt målbilde som er ambisiøst og fremsynt, men som ikke er tilstrekkelig formalisert som noen klart forankret strategi. Vi observerer også – blant annet gjennom intervjuer og workshop med representanter fra ulike kontorer i Husbankens – at kontakten mellom fagutvikling og IT-utvikling kan bli enda bedre. Digitaliseringsarbeidet må henge godt sammen med virksomhetens faglige utviklingsambisjoner. Det digitale målbildet har et sterkt innbyggerfokus, og setter Husbankens virksomhet tydelig inn i et brukerperspektiv – med vekt på de vanskeligstilte og kommunenes saksbehandlere. Det å se Husbankens ordninger og arbeid i sammenheng med de øvrige «velferdsaktørene» arbeid er også en ambisjon for det videre digitaliseringsarbeidet. Brukersentrering, brukervennlighet, tilgjengelighet og helhetlighet er begreper som går igjen i Husbankens omtale av eget digitaliseringsarbeid.

6.3.1 Hvilke tjenester står for tur?

I tildelingsbrevet for 2017 ber departementet om at Husbanken «... skal fortsette å effektivisere virksomheten og modernisere IKT-systemene for låne- og tilskuddsordningene». Videre pekes det på at «En del av systemene er lite brukervennlige, og det er et stort potensial for å utnytte ressursene bedre i både kommunene og Husbanken. I 2017 skal Husbanken prioritere god framdrift i moderniseringsprogrammet, blant annet lansere et nytt kommunalt saksbehandlings-system for startlån og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Husbanken skal også legge til rette for at Statens innkrevingssentral (SI) overtar forvaltningen av misligholdte saker i løpet av 2017.»

Husbanken har mye av den «enkle» digitaliseringen av sine tjenester mot kommunene og sluttbrukerne på agendaen, og er kommet langt i dette arbeidet med å realisere regjeringens ambisjoner om digitalt førstevalg – selv om det fortsatt gjenstår mye arbeid. Husbanken forvalter mange ordninger. Det ligger i planene å modernisere saksbehandlingsløsningene for stadig nye ordninger, og det er også tenkt at de ordninger som allerede er digitalisert også skal forbedres. I denne sammenheng er det også viktig å understreke at gevinstrealiseringen av de ordninger som allerede er digitalisert hindres av at det fortsatt er mange brukere som ikke tar i bruk de nye digitale alternativene. Det at for eksempel kommuner har anledning til å videreføre papirbaserte søknader i parallell til e-søknad gjør at gevinstene er krevende å hente ut. For 2017 definerer departementet opp resultatmål om at 45 % av nye søknader om bostøtte skal være e-søknader, og tilsvarende at 50 % av søknader om startlån skal være e-søknader. Det kan synes å være på sin plass å legge til rette for en raskere gevinstrealisering gjennom en tydeliggjøring av forventningene til kommunene på dette området. I tråd med dette har departementet i brev til Husbanken varslet at en tar sikte på å sende på høring et forslag om å gjøre Husbankens saksbehandlingssystem for startlån obligatorisk for kommuner som forvalter startlån, fra og med 1. januar 2020.

Det er utviklet et «revidert veikart lån og tilskudd» som står sentralt i SIKT-programmets fase 2. Ny saksbehandlingsløsning for startlån lanseres allerede i 2017. Det reviderte veikartet skisserer videre en plan for modernisering av dagens systemer (HILS og Vinnbin) for søknads-, saksbehandlings- og forvaltningsprosesser knyttet til lån og tilskudd. Først i utviklingsløpet ligger e-søknader for grunnlån og tilskudd til utleie, mens arbeidet med nye saksbehandlings- og forvaltningsløsninger starter opp i 2018, og vil pågå fram mot 2022.

I det videre moderniseringsarbeidet for de ulike ordningene vil Husbanken etterstrebe å gjenbruke løsninger der det er mulig. Ordningene med størst volum og tjenester som «setter brukerne i sentrum» vil prioriteres, i tråd med regjeringens «Digital agenda for Norge».

Som et ledd i planleggingen har Husbanken blant annet fått utredet om man kan sette ut låneforvaltningen. Resultatet av dette er at Husbanken viderefører sitt ansvar for å forvalte ordningene, men at Statens innkrevingssentral overtar håndteringen av misligholdte lån.

Aktuelle prosjekter framover er blant annet:

- ▶ Gjennomgang av IKT-driftsoppgaver (krav til IT-system og sikkerhet)
- ▶ Løsning for tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, i sammenheng med startlån
- ▶ Bedre analyse og rapportering (første fase: gjøre KMD mer selvforsynte)
- ▶ Modernisering av Husbankens kundeflater (alle nettsider)
- ▶ Videreutvikling av *veiviseren.no*, med nye tjenester

Som en del av det tette samarbeidet med kommunene har Husbanken allerede bidratt i utviklingen også av kommunale systemløsninger, slik som i Oslo hvor Husbanken med utgangspunkt i sine løsninger har bidratt til spesifikasjonen av GOBO – saksbehandlingsløsningen for boligtildeling og boligsosialt arbeid i kommunen. Systemet er planlagt tatt i bruk også i flere kommuner. På et mer generelt grunnlag ser noen for seg dette som en del av det digitale målbildet for Husbanken, nemlig at Husbanken understøtter digitaliseringen også av de kommunale boligsosiale oppgavene. Isolert sett kan det å bidra til løsninger felles for kommunene synes fornuftig, sammenlignet med at alle kommuner utvikler slike systemer hver for seg, eller ikke har systemstøtte overhodet. Sammen med KS vil Husbanken i 2017 utrede mulig prosess-/ systemstøtte for tildeling av kommunale boliger og behovet for (å tilby til alle kommuner) en nasjonal løsning.

I lys av kommune- og regionreform vil en måtte forvente at veikartet til Husbanken vil påvirkes, og at nye oppgaver og ansvarsgrenser vil kunne måtte hensyntas i arbeidet. Innen regjeringens moderniseringsarbeid er det i økende grad også imperativt å se tjenester i sammenheng på tvers. Blant annet står det i regjeringens Digitaliseringsrundskriv for 2017 i pkt. 1.1. Digitalt førstevalg at «.. Departementene skal innen utgangen av 2018 gjøre en vurdering av hvilke tjenester som bør ses i sammenheng med andre virksomheters tjenester, og om tjenestene egner seg for utvikling av tjenestekjeder.» Det må antas at en slik gjennomgang vil understreke betydningen av å se digitaliseringsarbeidet til virksomhetene under Bolig for velferd-strategien mer samlet.

Teknologiutviklingen går raskt. Dette vil også påvirke Husbankens videre strategiske digitaliseringsinnsats. I et 5-års perspektiv vil teknologier som stordata, kunstig intelligens og maskinlæring gjøre det mulig å se for seg en automatisering av mange av de prosesser som tradisjonelt krever skjønn og «saksbehandling». En forutsetning er at lov- og regelverk tilrettelegges for det, og at Husbanken tilegner seg kompetanse på området. Arbeidsoppgavene knyttet til Husbankens ordninger vil bli berørt av dette. Det samme gjelder sannsynligvis også produksjon av statistikk og kvantitative analyser.

6.3.2 Diskusjon om muligheter videre

Husbanken har mange støtte-, låne- og tilskuddsordninger og ditto betydelig potensial for å forenkle og digitalisere både kundedialog, søknadssystemer og saksbehandlingsløsninger. Fortsatt er tilskudd til utleieboliger og flere andre ordninger papirbaserte. Etter hvert som alle ordningene blir erstattet med nye og mer effektive digitale løsninger kan en se for seg en annerledes og mer strømlinjeformet organisasjon og en gjennomgående digital dialog med brukerne. For de individrettede ordningene kan man for eksempel se for seg at tilskudd du har krav på blir direkte overført – uten søknad, kun gjennom oppslag i tilgjengelige dataregistre. Også ordninger som i dag

fordrer mer komplisert faktainnhenting og skjønn vil med bedre tilgang til registerdata kunne tjene på utviklingen innen beslutningsroboter og annen teknologi. På et generelt grunnlag er det tilstrekkelig til å se på hvordan tilsvarende digitalisering innen bank- og finansiell virksomhet drastisk har redusert antallet ansatte innen sektoren. Dette vil berøre organiseringen av arbeidet på området, både for kommunene og for Husbanken selv.

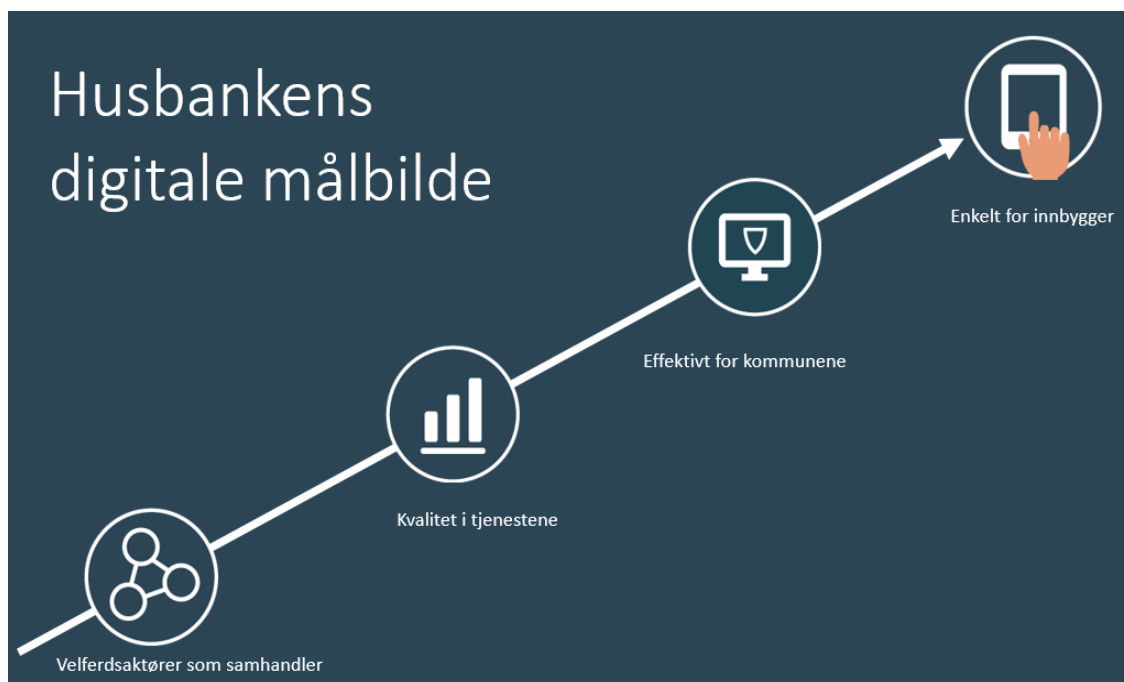
Kommunene vil sannsynligvis ha den største gevinsten av Husbankens digitaliseringsinnsats knyttet til de mange ordningene, siden arbeidet også fører til bedre løsninger for kommunene. I vurderingen av Husbankens gevinstrealisering må det hensyntas at den samfunnsøkonomiske nytten av mer digitale prosesser i kommunene vil være betydelig. Samtidig er det på sin plass med en mer prinsipiell drøfting av hvorvidt og i hvilket omfang Husbankens eller andre fagdirektoraters budsjetter skal finansiere digitaliseringen av kommune-Norge.

Husbanken har foreløpig gjort lite for å effektivisere prosessene mot utbyggerne, selv om en bedre dataintegrasjon mot byggenæringen inngikk som ambisjon ved oppstarten av SIKT-programmet – ref. ambisjonen om å være «proff mot de proffe». Byggenæringen er i rask takt på vei inn i en digital tidsalder, hvor mer og mer av prosjektering, planlegging, produksjonsoppfølging, drift og vedlikehold gjøres ved hjelp av digitale verktøy. Digitalisering har stort potensial for å øke produktiviteten og samhandlingen på dette området, både i offentlig og privat sektor. Slik vi ser det bør integrasjon mellom Husbankens saksbehandlingssystemer og systemene hos utbyggere være en del av det digitale målbildet, slik vi oppfatter at det opprinnelig var tenkt når det gjelder Husbankens nåværende oppgaveportefølje. Planleggingen av en slik digitalisering vil sannsynligvis måtte henvende seg ikke til den enkelte utbygger, men til en samlet byggebransje. Videre vil den måtte inkludere de offentlige aktører som er sentrale for byggebransjen (kommunene, infrastrukturaktører, fylkesmennene, Kartverket, DiBK, Husbanken mv.), slik at det kan utvikles et velfungerende dataøkosystem som integrerer private, kommunale og statlige informasjonsbehov på en og samme plattform. Dette er et viktig arbeid, men går utenpå det vi mener Husbanken kan håndtere alene, gjennom for eksempel utviklingen av en ny løsning for grunnlån til utbyggere og andre profesjonelle aktører.

Flere informanter peker på behovet for mer digital støtte for Husbankens kommunerettede arbeid. Dette omfatter blant annet enkle løsninger for rapportering fra arbeidet og digital støtte for kommunenes behovsmeldinger. Et neste steg i utviklingen av en moderne Husbank vil være å gå løs på det å utnytte digitale løsninger i de kunnskapsintensive oppgavene knyttet til erfaringsinnsamling, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling til kommuner, utbyggere og andre målgrupper. Dette arbeidet vil på en måte være mer krevende enn digitaliseringen av ordningene, siden det i mindre grad er kvantitative data som er driveren. Et hovedspørsmål blir hvordan ulike erfaringer i kommunene kan struktureres og kodes slik at det kan generaliseres og systematiseres. I et slikt arbeid ligger også det å utnytte alle de data som genereres i de mange låne- og tilskuddsordningene og tilhørende saksbehandlingsløsninger. Dette er et område hvor man etter hvert kan se for seg stordata-baserte anvendelser.

Mange informanter har pekt på viktigheten av en mer velutviklet analyse- og statistikkfunksjon i Husbanken. Behovet for en statistikk- og analysefunksjon er for øvrig en vurdering mange offentlige virksomheter kommer fram til for tiden, blant annet fordi mange års digitalisering med tilhørende systematisk datainnsamling nå aktualiserer mulighetene for analysearbeid i egen regi. Med økende tilgang til registerdata og data fra egne saksbehandlingssystemer åpner det seg muligheter for mer avansert dataanalyse og prediksjon av utviklingstrekk på det boligsosiale området. Det som ofte er utfordring for statsetatene er tilgangen til egnede verktøy for å analysere, og tilgangen på kompetanse i egen virksomhet til å utvikle analysemodeller og algoritmer, visualisering og formidling av analyseresultater.

Flere av informantene peker på viktigheten av at Husbanken utnytter potensialet for en mer omfattende analysefunksjon – ikke bare som faglig rådgiver for departementet, men også i den løpende kunnskapsbyggingen og rådgivningen overfor kommuner og utbyggere – og som input til en rolle som aktiv samfunnsdebattant. Et mulig fremtidsbilde på dette området – hentet fra tilsvarende arbeid innen e-helse³¹ – er en løpende sammenstilling og analyse av dagsferske data fra mange kilder, med «bot'er» som muliggjør automatiske rapporteringer, prediksjoner på utviklingstrekk og løpende støtte for myndighetenes beslutninger. Så vel vi som mange strateger innen digitaliseringsområdet ser det som høyst sannsynlig at det i framtiden vil være mindre behov for tradisjonell statistikk, evaluering og forskningsbaserte studier.



Figur 6-3 Husbankens digitale målbilde

Det erkjennes fra flere av våre informanter fra Husbanken at det er et behov for å dreie kompetanse og ressursinnsats framover, men konsekvensene ser ikke ut til å ha blitt diskutert til fulle ennå. Med en utvikling i retning av det digitale målbildet beskriver vil mer ressurser i Husbanken gå med til løpende å utvikle algoritmer, analysere data, visualisere og omgjøre data til kunnskap, forvalte digitale systemer og bidra til at det utvikles nye digitale tjenester. Mange vil fortsatt jobbe med å gi råd til kommuner og utbyggere innenfor Husbankens område, men kanskje i større grad gjennom digitale kanaler og som del av en totalløsning sammen med andre velferdsaktører. Relativt færre vil jobbe direkte med å forvalte økonomiske ordninger, kontrollvirksomhet, og tilstedeværende rådgivning i kommunene.

6.3.3 Mulige implikasjoner av ulike ambisjoner

Det foreligger ikke noen vedtatt plan for digitaliseringen videre, utover de prosjekter som ligger «nært» i porteføljen. Den konkretisering som er gjort for det digitale målbildet framstilles av noen som nokså visjonære ideer om utvikling av en kunnskapsbasert og datadrevet Husbank, mens andre legger an et noe lavere ambisjonsnivå. Uansett – Husbanken står overfor flere muligheter til å utnytte IKT enda mer offensivt enn i dag, men valget av ambisjonsnivå vil ha ulike implikasjoner.

³¹ <https://ehelse.no/nasjonale-prosjekter/helsedataprogrammet-prosjekt>

Slik det framstår for oss har Husbanken valget mellom følgende tre hovedveier videre:

1. Fortsatt digitalisering og brukerorientering av økonomiske ordninger, forenkling av kommunenes saksbehandlingssystemer og Husbankens egne saksbehandlings- og forvaltningssystemer knyttet til ordningene.
2. Fortsatt digitalisering av ordninger som i 1), men i større grad også digitalisering av Husbankens arbeid med erfaringsinnsamling, kunnskapsaggregering og -distribusjon ut mot kommunene.
3. En opptrappet digitalisering også på de mer kunnskapsorienterte delene av Husbankens arbeid slik som i alternativ 2), men i en enda mer helhetlig kontekst. I dette alternativet foregår arbeidet med å bygge en digital, kunnskapsbasert forvaltning sammen med de øvrige velferdspolitiske aktørene.

Alternativ 1 vil gradvis gi mer effektive arbeidsprosesser i kommunene og i Husbanken, og frigjøre ressurser fra de tradisjonelle «bank»-oppgavene. Det at digitaliseringen i seg selv bidrar til å skape styringsdata som kan utnyttes til en mer kunnskapsbasert forvaltning, utnyttes i begrenset grad i dette alternativet – siden kapasiteten til dataanalyse ikke er der. Arbeidet vil også muliggjøre mer brukervennlige løsninger for sluttbruker. I et scenario ser man for seg mulighetene for en digital «velferdsassistent» – som kan koordinere tjenester som er tilpasset livshendelser (jf. bruker som er sluppet ut av soning og trenger jobb og bolig i kommunen). Med en slik utvikling vil man i prinsippet også kunne se for seg at Husbanken kan profitere på en mer direkte, digital og smarttelefon-basert kommunikasjon med de vanskeligstilte, om deres erfaringer og bruk av Husbankens (og kommunens tilbud). Det synes ikke som om Husbanken så langt eksplisitt har utforsket det mulighetsrom dette kan representere, men det bør naturlig inngå i det videre planleggingsarbeidet innen fag- og virkemiddelutviklingen i Husbanken.

Alternativ 2 innebærer at Husbanken i tillegg til arbeidet under alternativ 1 også utvikler bedre systemstøtte for Kommuneprogrammet og den kunnskapsutviklings- og rådgivningsoppgavene Husbanken har mot kommunene og utbyggere. Her er det så langt gjort lite. I noen av sine scenarier beskriver Husbanken dette som en «digital boligekspert» som kan betjene kommunene i deres arbeid med å finne tilpassede løsninger for sine vanskeligstilte.

Vi tror at en hovedutfordring under dette alternativet vil være å systematisere og formalisere erfaringer og kunnskap, slik at denne kan komme til nytte i rådgivningen mot kommunene, og i kommunenes eget arbeid på det boligsosiale området. Sammen med enda mer bruk og analyse av markedsdata og demografiske og sosioøkonomiske data vil en slik systematisering av erfaringsbasert kunnskap gi muligheter for å innarbeide mer «kunnskap» i kommunenes saksbehandlingssystemer for de ulike ordningene. For eksempel kan lokale forhold ved boligmarkedet og erfaringer med den aktuelle ordningen eller målgruppen automatisk hensyntas i søknadsvurdering og i de tilbud som gis. Utvikling av e-læringstilbud til kommuner, utbyggere og andre aktører kan være et relevant tiltak i en slik strategi for å utvikle og distribuere erfaringsbasert kunnskap. Slike tiltak vil i noen grad kunne redusere behovet både for Husbankens stedlige rådgivning mot kommunene og for mer omfattende FoU- og utredningsarbeid. Boligsosialt arbeid er imidlertid et komplekst område, og det er grunn til å anta at det fortsatt vil være behov for visse typer kvalitative utredninger – både i rollen som faglig rådgiver for KMD, som grunnlag for

kunnskapsdeling mellom regionene og ut mot kommuner, utbyggere og andre samarbeidspartnere innen det velferdspolitiske arbeidet.

Alternativet innebærer blant annet en økt utnyttelse av data fra saksbehandlingssystemene, med kobling mot registerdata og andre typer data fra samarbeidsaktører og andre aktører. Dette vil kunne gi en mer omfattende dataanalyse og statistikkproduksjon enn i dag – også tilpasset kommunenes behov for kunnskap om utviklingen lokalt. I et 5-års perspektiv vil Husbanken kunne vurdere mulighetene for å introdusere stordata-teknologi som bidrag i utviklingen av mer prediksjon og «preskripsjon» i det boligsosiale arbeidet. En mer presis forståelse av utviklingstrekk og behovstrender vil gi muligheter både for mer forebyggende arbeid og for en mer målrettet og forebyggende bruk av Husbankens virkemidler. Det vil også bidra til å dekke departementets kunnskapsbehov bedre enn i dag.

Utviklingen gir altså muligheter til en mer digitalt understøttet kunnskapsproduksjon og kunnskapsformidling. Informantene er i hovedsak enige om at Husbanken har mulighet til å utnytte disse mulighetene for å bygge mer digitale samarbeidsflater mot kommuner og utbyggere – og med mer dataanalyse og stordata, men det varierer hvor raskt de mener utviklingen vil gå. En vesentlig utfordring er digitaliseringstakten i kommunene, og det faktum at mange kommuner fortsatt er lite digitalt modne og dermed har et stykke vei å gå før de kan tenkes å utnytte tilgangen på bedre data og moderne analyseverktøy. Vanskelig tilgang på kompetanse og et dårlig tilrettelagt lovverk (for tilgang til og gjenbruk av data – heriblant persondata) er andre motargumenter. Det er sannsynlig at Husbanken vil trenge hjemler til å få hentet inn data fra andre registre og datakilder (også fra andre sektorer) enn de som brukes i dag.

Vi ser allerede eksempler på radikal digitalisering av virksomheter innen typiske «datadrevne» sektorer, som bank og finanssektoren. I bankene foregår for tiden en kraftig nedbemanning. I offentlig sektor har virksomheter som Lånekassen også ambisiøse planer om å bygge ned sine tradisjonelle saksbehandlingsoppgaver. Allerede i dag gjøres over 65 % av all saksbehandling i Lånekassen gjennom automatiske, digitale løsninger. Staten har ambisjoner om å bli enda mer automatisert i forvaltningen av sine ordninger. Selv om Husbankens portefølje av ordninger er adskillig mer sammensatt enn Lånekassens, gir dette noen ideer om potensialet.

På bakgrunn av de utviklingstrekk vi ser fra andre organisasjoner og ut av de scenarier som er drøftet gjennom workshop med Husbanken synes en utvikling i en mer «datadrevet» retning å ha følgende implikasjoner for Husbankens organisering:

- ▶ Dreining av Husbankens årsverksinnsats i retning av mer strategisk «forretningsutvikling» og digitaliseringskompetanse i sentrale funksjoner i virksomheten.
- ▶ En betydelig sterkere satsing på statistikk og dataanalyse, hvor man utnytter tilgangen til et bredt og voksende datagrunnlag både fra egne arbeidsprosesser, erfaringer i kommunene og eksterne registre og andre datakilder, til å utvikle kunnskap.
- ▶ Den digitale kunnskapsproduksjonen blir i større grad selve «kjernen» i Husbanken, og en større andel av de ansatte enn i dag må jobbe med å vedlikeholde og understøtte denne.
- ▶ Det må være et svært tett samarbeid mellom «fag» og «digitalisering» i Husbanken, slik at de teknologiske mulighetene utnyttes i det faglige arbeidet knyttet til samfunnsoppdraget, og vice versa at de faglige utfordringene adresseres i de nye utviklingsprosjekter som settes på dagsorden.
- ▶ Statistikk, analyse, FoU, rapportering og kunnskapsdistribusjon må ses bedre i sammenheng enn det som ligger i dagens organisering av disse funksjonene i Husbanken.
- ▶ Det forutsettes en enda mer omfattende deling av data mellom relevante statsetater og mellom Husbanken og kommunene enn det som er tilfelle i dag.

- ▶ Organiseringen av Husbanken i kontorer og valg av geografisk distribusjon må vurderes også i lys av behovet for spesiell kompetanse i utviklingsarbeidet og hva som er effektivt for å realisere omstillingen til en mer datadrevet kunnskapsproduksjon.
- ▶ Mer fokus i ledelsen på digitaliseringen som driver for Husbanken, med en enda bredere forankring i ledergruppen enn til nå (hvor det har vært en egen styringslinje).

Etter vår vurdering vil det også være behov for betydelige investeringer i IKT også de neste 5 årene, for å realisere en mer datadrevet virksomhet, med enda mer digitalt understøttede arbeidsprosesser og bedre kunnskapssystemer.

Alternativ 3 er ambisiøst, men egentlig en naturlig konsekvens av Bolig for velferd-strategien. I dette alternativet vil staten ha en mer samordnet tilnærming til utfordringene til vanskeligstilte i kommunene, slik jo Bolig for velferd legger opp til. *Veiviseren.no* kan ses på som en første start på en slik utvikling, selv om det er usikkert om *veiviseren.no* som teknisk løsning skalerer til å være den løsningsarkitekturen som bør etableres under dette alternativet. Alternativet vil innebære at digitaliseringen på hele det velferdspolitiske området blir underlagt en felles digitaliseringsstrategi for Husbanken, de fem andre etatene og kommunene/KS. Dette vil gi en bedre samordning av innsatsen på området, blant annet fordi utnyttelsen av kunnskap på tvers av virksomhetene åpner for ny og mer helhetlig kunnskapsutvikling, enda bedre analyser av sammenhenger og utviklingstrekk, og enda mer treffsikre økonomiske ordninger.

Samtidig som en samlet digitalisering på hele dette «området» vil ha et stort gevinstpotensial og innebære en adskillig mer effektiv ressursutnyttelse enn om alle etatene digitaliserer sine ordninger hver for seg, vil det samtidig innebære økt kompleksitet i arbeidet, behov for mer koordinering både av etatenes digitaliseringsstrategier og på fag- og politikkområdene deres, og sannsynligvis en redusert framdrift i Husbankens digitalisering.

I dette alternativet er Husbankens koordinerende rolle i Bolig for velferd kanskje også videreutviklet til å være en koordinerende rolle også i selve digitaliseringsarbeidet. En slik rolle ligger også delvis uttrykt i Husbankens digitale målbilde. Koordineringsansvaret vil da ikke bare dreie seg om statlige aktørers digitalisering, men også kommunenes. Kommunene og KS er svært tilfreds med den innsats Husbanken har gjort så langt ved å digitalisere sine ordninger, siden arbeidet også har gitt kommunene bedre saksbehandlingsløsninger. Husbanken har startet diskusjoner om de framover bør tilby kommunene saksbehandlerverktoy til å håndtere også kommunale oppgaver på området, som for eksempel tildeling av kommunal bostøtte og kommunale boliger. Det ligger ikke bare samfunnsøkonomiske resonnementer bak en slik tankegang, men også et behov hos Husbanken for å få tilgang til mer sanntidsdata om situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette har så langt også være noe diskutert med KS og noen kommuner, og er presentert som et mulighetsbilde for KMD. En eventuell slik rolle overfor kommunesektoren må formaliseres og forankres godt. I et tenkt utviklingsløp i denne retning vil Husbanken i realiteten være et IKT-politisk verktøy for å modernisere kommunenes kjerneoppgaver og utvikle mer sammenhengende statlige tjenester (jf. Digitaliseringsrundskrivet og fellesføringene i tildelingsbrevne).

I tillegg til det som er nevnt over vil en slik utvikling implisere at:

- ▶ Husbanken setter på vent noe av det mer ambisiøse utviklingsarbeidet i sitt digitale målbilde, av hensyn til større behov for koordinering.
- ▶ Husbanken i enda større grad samarbeider med NAV, Bufdir, IMDi, Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet om løsninger for kommune-Norge og ut mot sluttbrukerne. Den kompleksitet som dette skaper må erkjennes, og vil bl.a. medføre at digitaliseringsarbeidet vil ta lenger tid.
- ▶ De øvrige velferdsetatenes planer og ambisjoner avstemmes med Husbankens planer.
- ▶ Husbanken utvikler et enda tettere samarbeid med KS og kommunene i digitaliseringsarbeidet.

- ▶ De ansvarlige sektordepartementene og KMD enes om en mer samordnet digitaliseringsstrategi på det velferdspolitiske området, og at man finner fram til egnede finansieringsmodeller og fordeling av gevinster mellom de berørte etatene.
- ▶ Det fremskaffes de nødvendige investeringsmidler for det utviklingsarbeid som må påregnes, særlig på de øvrige etatenes områder, hvor det i dag mangler løsninger.
- ▶ Husbankens fagkompetanse, innretningen på rådgivning mot kommunene, rekkevidden av analyser og rapporter etc. utvides til å dreie seg om hele bredden av velferdspolitiske temaer. Fordi koblingen av fag og digitalisering er så viktig, vil dette i realiteten være en annen organisasjon enn dagens Husbanken.

I forlengelsen av dette alternativet vil også Husbanken utvikle sin rolle i det å bidra til et velfungerende dataøkosystem for byggebransjen, gjennom et samarbeid både med byggebransjen, kommunene og de øvrige statsetatene og andre aktører som har en befatning med planlegging, utvikling og forvaltning av bygg. Vi går ikke spesifikt inn på hva en slik rolle vil forutsette av Husbanken, men påpeker at den vil være krevende – blant annet på grunn av den organisatoriske kompleksiteten både på privat og offentlig side.

6.4 Vår vurdering – hvor bør Husbanken gå videre?

Husbanken har de siste årene prioritert digitalisering og har fulgt opp regjeringens ambisjoner om digitalt førstevalg. Husbanken har således tatt grep om digitaliseringsutfordringene, og har også vært en pådriver overfor sitt departement. Ved å prioritere digitaliseringen av de økonomiske ordningene og saksbehandlingen knyttet til disse, har digitaliseringsarbeidet vært synlig og har gitt åpenbare gevinster for brukerne. Husbanken har blant annet vunnet priser for beste digitale tjeneste. Husbankens digitalisering av ordningene legger også grunnlaget for bedre styringsdata og rapportering. Husbankens digitaliseringsarbeid har vært betydelig, og organisasjonen har vist at de evner å ivareta en nødvendig digitalisering og modernisering på en god måte. Samtidig er det hevet over tvil at potensialet framover fortsatt er stort. Det gjenstår dels å realisere gevinstene av den digitaliseringsinnsats som er gjort, for Husbankens egen del – ikke bare i kommunene og for brukerne av de individrettede ordningene.

Informantene har svært ulike syn på hvor mye Husbanken kan effektivisere gjennom digitalisering. Flere informanter peker på at digitaliseringen gjør at en kan flytte innsats til nye oppgaver, men at det i bare begrenset grad vil medføre bemanningsreduksjoner. Samtidig er det de som litt spøkefullt mener at man ikke kan se bort fra at hele Husbanken kan erstattes av noen avanserte algoritmer. Det kan se ut til at det så langt har vært utfordrende å få hele organisasjonen med på de muligheter digitaliseringen gir – for eksempel for automatisering av ordninger og saksbehandlingsrutiner, nye og direkte digitale kanaler ut mot vanskeligstilte og en mer datadrevet kunnskapsbygging og -spredning i kommunene. Det kan synes som om SIKT-programmets ambisjoner ikke har vært tilstrekkelig bredt drøftet i organisasjonen. At SIKT har vært fulgt opp i en egen styringslinje internt i Husbanken – og ikke i den ordinære linjen – kan ha bidratt til dette. På den annen side kan en egen styringslinje ha vært en hensiktsmessig organisering i en tidlig fase for å få satt digitalisering tydelig på agendaen både i Husbanken og KMD. Koblingen mellom de to styringslinjene har vært sikret ved at administrerende direktør selv har ledet styringsgruppen for SIKT, samt at direktørene for Strategikontoret, Forvaltningskontoret, Husbanken Øst og Husbanken Bodø har vært faste representanter i styringsgruppen. Rammene for og hovedprioriteringene i SIKT-porteføljen har også vært behandlet av direktørmiljøet, i den ordinære linjen. Prinsipielle saker fra SIKT-arbeidet er dessuten blitt trukket ut til egen behandling i direktørmøtet. Gevinstrealiseringen fra SIKT-prosjektene har vært innarbeidet i den ordinære rapporteringen i linjen.

Mye er gjort, men fortsatt er mye ugjort når det gjelder ordningene og kommunenes saksbehandlingsløsninger, og ikke minst de interne systemene, rutinene og samhandlingen i

Husbanken. Digitaliseringen av det som etter hvert kan sies å bli Husbankens «kjerneoppgave», nemlig erfaringsinnsamling, kunnskapsutvikling og rådgivning mot kommunene har fått en god start i og med den digitale *veiviseren.no*, men har foreløpig kommet kort. For å realisere det vi over har beskrevet som «alternativ 2» blir det viktig å bygge god systemstøtte for det kommunenære kunnskapsoverføring- og rådgivningsarbeidet. Det vil ikke bare handle om å utvikle systemer som sammenstiller fakta og formaliserer og tilgjengeliggjør kunnskap og analyser som er relevante for kommuner og utbyggere, men også at kunnskapen distribueres til målgruppene i deres IT-systemer og gjennom andre digitale flater. Slik vil Husbankens kunnskap nå ut til de som trenger den, mer effektivt enn i dag. De «digitale flatene» kan være både mer «intelligente» saksbehandlingssystemer, e-læringskurs, online tilgang til enkle analyseverktøy, apper, såkalte chatboter og andre verktøy.

Når det gjelder oppbyggingen av dataanalyseområdet er etableringen av SVAR en start, men mye synes fortsatt å være ugjort med hensyn til å bygge opp Husbankens kompetanse og kapasitet innen «data analytics».

Kommunene og KS er svært tilfreds med den innsats Husbanken har gjort ved å digitalisere sine ordninger, siden dette også har gitt kommunene bedre saksbehandlingsløsninger. Husbanken har startet diskusjoner om de framover bør tilby kommunene saksbehandlerverktøy til å håndtere også kommunale oppgaver på området, som for eksempel tildeling av kommunal bostøtte og kommunale boliger. Det ligger fra Husbankens side ikke bare samfunnsøkonomiske resonnementer bak en slik tankegang, men også et behov for å få tilgang til mer sanntidsdata om situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette har så langt også være noe diskutert med KS og noen kommuner, og er presentert som et mulighetsbilde for KMD. Vi mener det vil være en viss risiko for at Husbanken tar på seg for mye i denne sammenheng, selv om det kan være samfunnsøkonomisk fornuftig at de gjør det. En eventuell slik rolle som statlig «digitaliseringsredskap» overfor kommunene må formaliseres og forankres godt. Det impliserer også et ansvar som i neste omgang kan vise seg å være forbundet med kostnader for husbanken, blant annet for å sikre god teknisk integrasjon med andre kommunale eller statlige løsninger som utbres i kommunene.

Det vil være krevende kortsiktig å realisere gevinstene av den digitalisering som er gjort. Dessuten vil digitaliseringsarbeidet også videre være ressurskrevende. En utfordring for Husbanken – som for mange statsetater – er koordineringen mellom utvikling av fag og virkemidler på den ene siden, og digitaliseringsarbeidet på den annen. For å tilrettelegge for en mest mulig koordinert utvikling videre, anbefaler vi at arbeidet med digitalisering følges opp i den ordinære linjestyringen i Husbanken – og ikke som til nå gjennom en egen styringslinje. Dette har også ledelsen i Husbanken påpekt som et naturlig neste steg. Det har vært et godt samarbeid mellom Strategikontoret og Forvaltningskontoret, men det bør vurderes en organisering som i enda større grad understøtter en tettere kobling mellom fag-/virkemiddelutvikling og IT-utvikling.

Digitaliseringen vil over tid påvirke Husbanken som organisasjon. Data om vanskeligstilte og boligsosiale forhold vil være kjerne for en mer datasentrert kunnskapsorganisasjon. Mange vil i Husbanken fortsatt jobbe med å gi råd til kommuner og utbyggere, men i løpet av 3–4 år i større grad gjennom digitale kanaler. Gradvis vil relativt færre jobbe direkte med å forvalte økonomiske ordninger, regnskap, revisjon, rapportering, kontrollvirksomhet, og tilstedeværende rådgivning i kommunene. Svenske forskere i Stiftelsen för strategisk forskning (SSF) har i en studie³² gjort beregninger for det svenske arbeidsmarkedet som viser at 53 % av alle svenske jobber kan forsvinne de to neste tiårene. Noe tilsvarende har SSB vurdert for Norge. Blant yrker som etter spådommene blir nesten helt borte er kredittanalytikere, regnskapsmedarbeidere og andre økonomifunksjoner. Men heller ikke undervisningspersonell, helsepersonell eller offentlige

³² <http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobb-automatiseras.pdf>

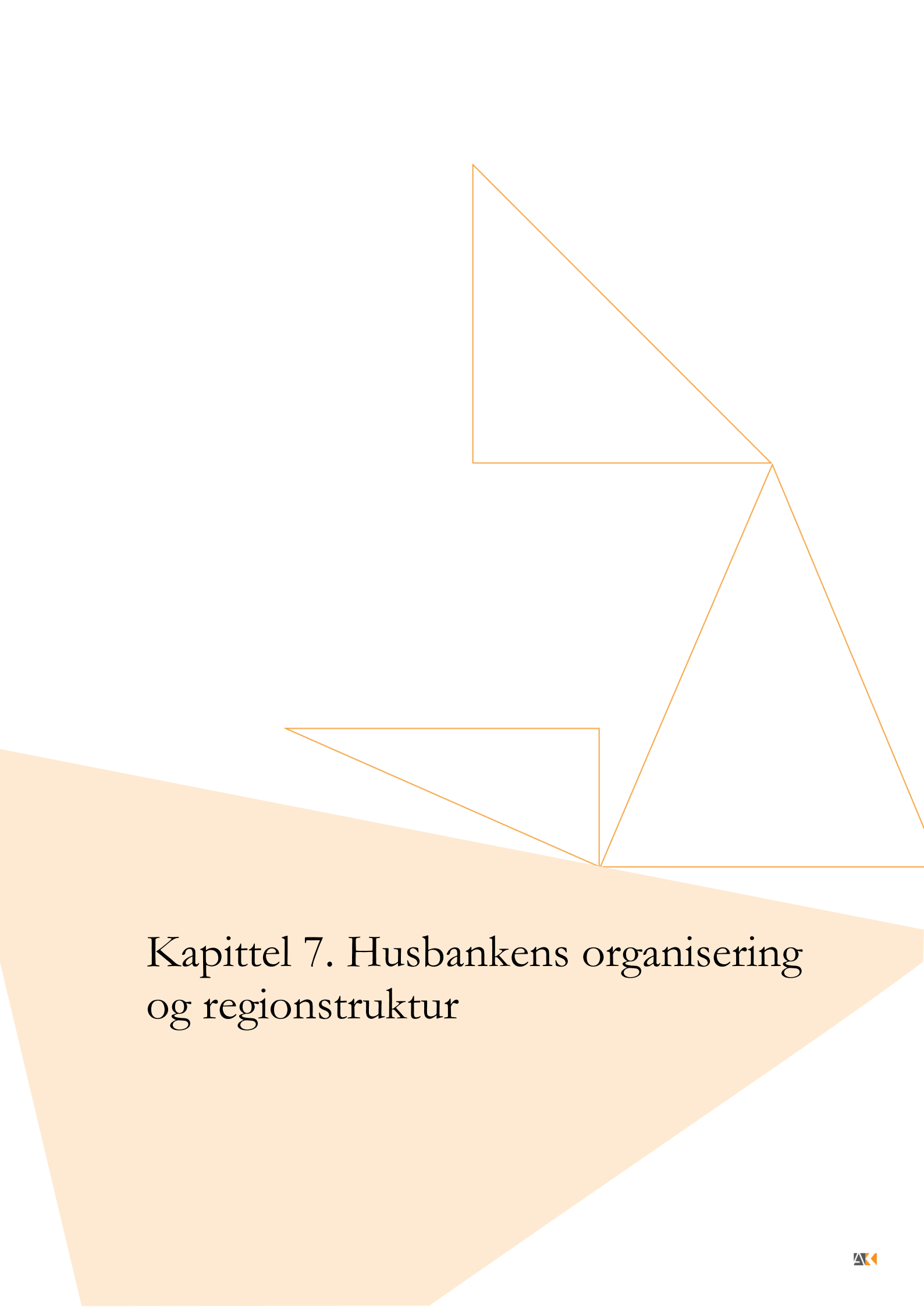
byråkrater skånes for trusselen om å bli delvis erstattet av programvare. Det er antagelig lite sannsynlig at vi vil merke mye av dette i et 5–10-årsperspektiv – men, for eksempel vil enklere kartleggingsoppgaver kunne bli berørt. Således er det ikke usannsynlig at Husbanken vil bruke gradvis mindre ressurser på deskriptive forsknings- og konsulentoppdrag, og heller benytte analysekapabiliteten som ligger i deres egne verktøy og tilgangen til stadig voksende datamengder. Flere enn i dag vil derimot jobbe med å utvikle algoritmer og analysemodeller, fortolke analyseresultater og ikke minst visualisere og kommunisere kunnskap basert på analysene – til målgruppene og til media. Kommuner, utbyggere og departementet vil for øvrig også kunne benytte Husbankens datakilder og analysekapasitet til å hente ut egne analyser. Innen en 5-års tidshorisont er det realistisk å komme noe vei på dette, men det vil være krevende. Andre sektorer (f.eks. skatteetaten og helsesektoren) bygger slik kapasitet og kompetanse de neste 3–4 årene, og det kan være hensiktsmessig for Husbanken å trekke erfaringer fra disse underveis i arbeidet.

Alternativ 3 over innebærer et «totalkonsept» som utvikles sammen med de andre statlige velferdsaktørene og kommunene/KS. Dette er en god ambisjon, og på mange måter riktig – sett for eksempel i kontekst av Digitaliseringsrundskrivet og Difis ambisjoner om å se ulike statlige tjenester mot samme målgruppe mer i sammenheng (såkalte tjenestekjeder). Vi tror imidlertid det er mindre realistisk å få til et slikt samordnet løp innenfor en 5-års tidshorisont, av flere grunner. Blant annet forutsetter en slik satsing en mer generell utredning av statens rolle overfor kommunene. Det er også behov for å gjennomgå og samordne flere etaters digitaliseringsstrategier og harmonisere etatenes utviklingsløp, noe som vil kreve mye tid – samtidig som det også vil kunne skape nye grenseflate-utfordringer innad i ulike sektorene. Det er isolert sett også en utfordring at noen av etatene har kommet svært kort i sitt digitaliseringsarbeid, og at de derfor neppe vil være modne til å delta finansielt eller på andre måter inn i arbeidet.

Vi tror likevel at det er riktig å begynne å planlegge dette arbeidet innen kommende 5-års periode. Siden det forutsetter mye koordinering og krevende avklaringer, må en slik felles strategi forankres høyt i de involverte sektorene – og sannsynligvis også behandles politisk. Det er uansett viktig at Husbankens digitaliseringsarbeid videre ikke er til hinder for en mer omforent og helhetlig digitaliseringsstrategi senere. Blant annet handler dette om teknologi- og arkitekturvalg, men også om å begynne å koordinere innsatsen og planleggingen mest mulig med kommunene/KS og de av velferdsetatene som har kommet lengst i egen digitaliseringsstrategi mot kommunene. De valg som gjøres på dette området har også markedsmessige implikasjoner.

Med en erkjennelse av at en samordnet digitalisering på hele det velferdspolitiske området ikke er realistisk på kort og mellomlang sikt, er det antagelig behov for et mer avklart og realistisk digitalt målbilde for Bolig for velferd-strategien og de videre utviklingsambisjonene for *veiviseren.no*. Spørsmålet er om Husbanken i tilstrekkelig grad har tenkt konsekvenser og sammenhenger mellom fag og digitalisering. Hvordan må utviklingsarbeidet i etatene harmonisere med ambisjonene om samlet innsats på det boligsosiale og kanskje hele det velferdspolitiske området?

Vi anbefaler at Husbanken utvikler en plan for et langsiktig digitaliseringsløp hvor det gjøres noen valg som er konsistente med de valg som gjøres for Husbankens innretning, arbeidsprosesser og samarbeid med andre statsetater og kommunesektoren. Planen må kommunisere hva digitaliseringen krever av samarbeid, og av ressurser, bemanning og kompetanse – og hva man kan se for seg av gevinstrealisering. Som til nå må digitaliseringsarbeidet og gevinstrealiseringen følges opp tett gjennom styringsdialogen, siden digitaliseringen i økende grad vil være avgjørende for Husbankens formåls effektivitet.

The background features a series of thin orange lines forming geometric shapes, including triangles and a stepped line. A large, solid orange shape occupies the bottom left corner, partially overlapping the text area.

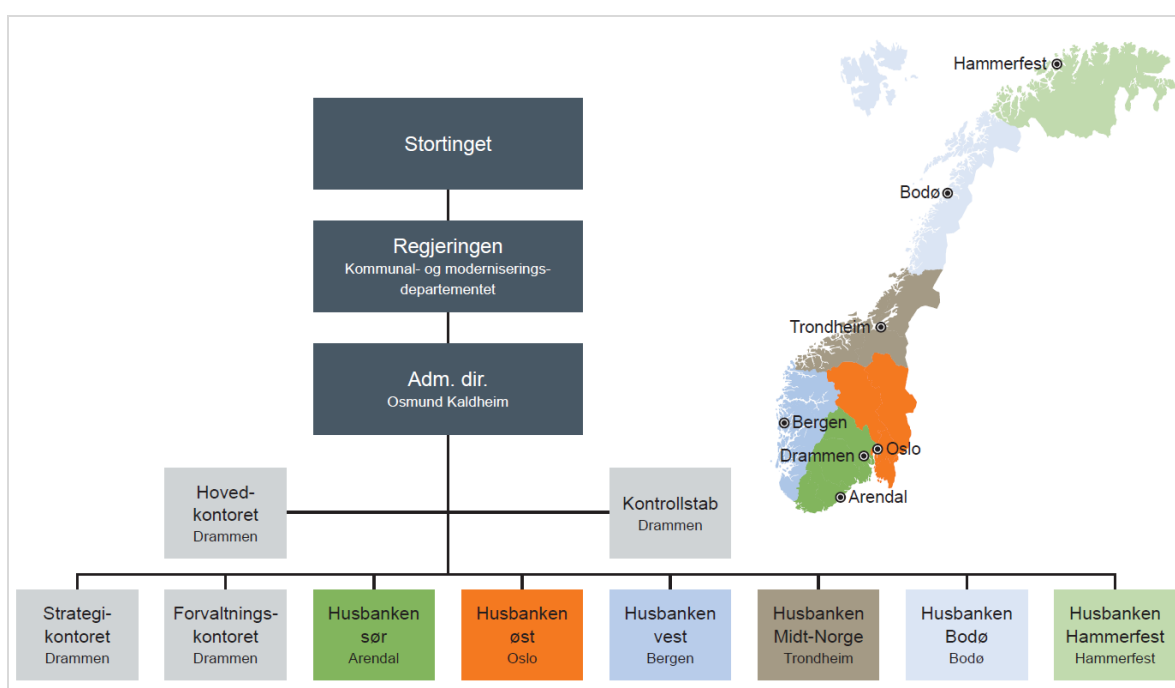
Kapittel 7. Husbankens organisering og regionstruktur

7 Husbankens organisering og regionstruktur

I dette kapitlet gjennomgår vi Husbankens organisering, ansvars- og oppgavedeling når det gjelder fag og mellom hovedkontor og regionene. Videre vurderer vi hvordan Husbanken styres internt. Vi drøfter så ressursbruken i driften av Husbanken og hvordan Husbanken arbeider med utvikling av organisasjonen. Til slutt drøfter vi Husbankens framtidige regionstruktur i lys av oppdragsgivers ønske om utredning av en Husbank med færre regioner.

7.1 Husbankens overordnede organisering

Husbanken er organisert med et hovedkontor, strategikontor og forvaltningskontoret som er lokalisert i Drammen. I tillegg har Husbanken seks regionkontorer, som vist på figuren under:



Figur 7-1 Husbankens organisering

Dagens regionstruktur og oppgavefordeling i Husbanken er resultat av en utvikling over mange år, hvor mange hensyn er tatt – delvis faglige og delvis politiske. Når Husbanken ble etablert i 1946 hadde banken hovedkontor i Oslo og distriktkontorer i Hammerfest, Bodø, Trondheim og Bergen. I tillegg ble det opprettet noen filialer, bl.a. i Kristiansund. For å forbedre kundecontact og service, samt få en ens struktur og organisering, ble det opprettet to nye regionkontor i 1998, Husbanken Øst og Husbanken Sør. Disse to kontorene fikk formelt samme status som de eksisterende fire regionkontorene rundt om i landet, men hadde kontorsted på Majorstuen i Oslo sammen med de sentrale kontorene. I 2003 ble et regionkontor opprettet i Arendal hvor deler av de ansatte knyttet til Husbanken Sør flyttet inn. Geografisk plassering i Arendal ble i stor grad politisk bestemt. I 2005 flytter Hovedkontoret, Strategikontoret og Forvaltningskontoret til Drammen, sammen med gjenværende ansatte i Husbanken Sør.

Husbankens bemanning har en svakt nedadgående trend. I 2011 var det 340 årsverk i Husbanken, mens det i 2015 var 326. Samtidig har Husbankens aktivitet økt noe. Driftskostnadene har utviklet seg i tråd med aktivitetsøkningen.

Husbanken i Drammen består av tre organisatoriske enheter: Hovedkontoret, Strategikontoret og Forvaltningskontoret. I tillegg er deler av Husbanken Sør samlokalisert med disse tre kontorene.

Hovedkontoret er stab for administrerende direktør og har oppgaver innenfor bl.a. HR, kommunikasjon, organisasjons- og lederutvikling og internasjonalt arbeid. Hovedkontoret omfatter i alt 14 personer. HR funksjonen ved hovedkontoret har en stabsfunksjon for administrerende direktør innen HR-relaterte oppgaver. HR har også en overordnet strategisk rolle på vegne av hele organisasjonen. Oppgavene er blant annet knyttet til utvikling av strategi- og policydokumenter innen HR, internt personalregelverk og rapportering. Videre skal hovedkontoret legge til rette for organisasjons- og ledelsesutvikling og være en støttespiller, samtalepartner og rådgiver for lederne.

Hovedkontorets kommunikasjonsstab (HKOM) har et overordnet ansvar for kommunikasjonsarbeidet i Husbanken. Alle kommunikasjonsmedarbeiderne i Husbanken inngår i en fellesfunksjon («Kommunikasjonsfunksjonen») som ledes av leder for HKOM og de betjener hele organisasjonen. Regionale oppgaver løses fortsatt i ganske stor grad regionalt, men en økende grad av oppdragene går via Kommunikasjonsfunksjonen for å sikre effektiv ressursutnyttelse og rett kompetanse til rett oppgave.

Strategikontoret har ansvar for policy- og strategiutvikling, rapportering og koordinering av konsernoppgaver og -oppdrag. Kontoret er organisert i seksjoner for Forretningsutvikling og porteføljestyling, som representerer fagsiden i sammenheng med tjenesteutvikling og IT, Analyse, utvikling og Budsjett som arbeider med analyser, virkemiddelutvikling, strategi og statsbudsjett, Virksomhetsstyring og rapportering som har ansvar for mål- og resultatstyringen i Husbanken og rapportering og statistikkproduksjon til KMD og en Juridisk seksjon som gir råd i enkeltsaker og deltar i regelverksutvikling. Strategikontoret har i alt 35 ansatte.

Forvaltningskontoret sine hovedoppgaver er forvaltning av lån samt drift og utvikling av Husbankens IT-systemer. Forvaltningskontoret bistår regionkontorene i møter med utbyggere og profesjonelle utleiende hvor det vurderes behov for spisset bankfaglig kompetanse, fortrinnsvis innen juridiske og økonomiske problemstillinger. Ved regelverksutvikling på området er kontoret både premissgiver og samarbeidspartner med juridisk stab og nasjonalt fagansvarlig. Kontoret er sekretariat for Klagenemnda for Husbanken og har ansvar for rentekompensasjonsordningene. Kontoret er delt opp i fire seksjoner; Stabsseksjon, Forvaltningsseksjonen, Seksjon for IT-utvikling og Seksjon for IT-drift og -infrastruktur. I alt er 67 personer ansatt ved kontoret.

Husbanken Bodø har i tillegg til ansvaret for regionale oppgaver to enheter som har interne oppgaver: Dokumentsenteret og Økonomisenteret. Dokumentsenteret skal ivareta Husbankens sentrale arkivtjeneste, oppfylle lovkravene som er knyttet til offentlig arkivdrift og være et arkivfaglig kompetansesenter for Husbankens kontorer. Sentralt postmottak, ensartet registrering og journalføring av saksdokumenter samt digitale løsninger skal heve kvaliteten og øke effektiviteten i saksbehandlingen og andre arbeidsprosesser. Dokumentsenteret skal etablere beste praksis og redusere ulik praksis. Dokumentsenteret har 11 medarbeidere.

Økonomisenteret skal stå for produksjon av riktig regnskapsrapportering i henhold til pålagte krav innenfor statsforvaltningen, effektiv drift og forvaltning av personaladministrative oppgaver og sørge for god økonomistyring av intern drift og prosjekter. De forestår rapportering ift. statsbudsjett og regnskaper, drifter Husbankens regnskap, har personaladministrative oppgaver innen lønn m.m. og arbeider med Husbankens økonomistyring. Økonomisenteret har 7 medarbeidere.

7.1.1 Synspunkter på Husbankens sentrale funksjoner

I sammenheng med datainnsamlingen har det kommet en rekke synspunkter på organiseringen av Husbanken. Siden ansvarsdeling og regionstruktur er egne evalueringsspørsmål vil disse forhold tas opp senere i dette kapitlet. Her vil vi kort drøfte innspill i forhold til organisering av de tre sentrale kontorene og interne oppgaver som er lagt til Husbanken Bodø.

Det er flere informanter fra Husbanken, både regionalt og sentralt, som stiller spørsmål ved organiseringen av de tre sentrale kontorene. Dette gjelder både skillet mellom hovedkontor-funksjonene, strategifunksjonene og forvaltningsfunksjonene og måten de interne oppgavene er fordelt på:

- ▶ Hovedkontoret oppfattes i praksis først og fremst å være en stab for direktøren. Flere stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ha et organisatorisk skille mellom f.eks. Strategikontoret og hovedkontoret, og innplasseringen av HR og Kommunikasjon under Hovedkontoret.
- ▶ Strategikontoret er det delte synspunkter på. Noen informanter mener navnet er lite treffende siden kontoret har mange andre oppgaver enn strategi. Andre derimot mener at Strategikontoret burde styrkes ytterligere, særlig i styrings- og fagøymed.
- ▶ Det stilles også spørsmål ved forvaltningskontorets organisering og ansvar. Hvorfor er ikke f.eks. IT skilt ut i en egen avdeling og gitt en mer framtrædende plass i organisasjonsstrukturen?
- ▶ Er det riktig at Husbankens sentrale juridiske kompetanse er fordelt på flere enheter, eller burde en samle dette i en avdeling?

Ifølge Husbankens ledelse var det planlagt å vurdere organiseringen av de tre sentrale kontorene i 2016, men dette ble stoppet av KMD, ettersom det var i siste del av åremålsperioden for direktøren og i påvente av at denne og Vistas utredninger skulle ferdigstilles. Det ble likevel gjort noen mindre endringer ved at kontrollerfunksjonen ble skilt ut fra Strategikontoret og lagt direkte under administrerende direktør.

Når det gjelder de respektive sentrale kontorenes funksjon, er det først og fremst Strategikontoret det kommer synspunkter på, men det er også noen kommentarer til de andre kontorene.

Hovedkontoret

Når det gjelder Hovedkontoret stiller flere informanter fra Husbanken spørsmål ved hensikten med å ha en konstruksjon med et lite Hovedkontor. Hovedkontoret oppfattes mest å fungere som en stab for administrerende direktør, og blir lett avsondret fra resten av organisasjonen. At HR og Kommunikasjon er lagt til Hovedkontoret bidrar også til at disse funksjonene blir sittende litt på siden av Strategikontoret. En slik organisatorisk frikobling av strategiske roller som egentlig henger tett sammen oppfattes ikke å være heldig.

Forvaltningskontoret

Forvaltningskontoret arbeider særlig med lån og tilskuddsforvaltning og IT, men har også administrative oppgaver. Når det gjelder forvaltningsoppgavene er våre informanter fra Husbanken ganske samstemte i at disse er godt håndtert. Forvaltningskontoret har svært lang erfaring i denne typen arbeid og har bygd opp kompetanse og erfaring på området. Den usikkerheten som trekkes fram rundt låneforvaltningen har vært diskusjonen om hele eller deler av virksomheten var mulig å skille ut. Dette har en nå fått en avklaring på i og med at innkreivingsoppgavene skilles ut og flyttes til Statens Innkreivingsentral. Fra representanter for Forvaltningskontoret påpekes det at denne prosessen har medført at nødvendig utviklingsarbeid på systemsiden er satt på vent. De systemene som Husbanken bruker for å forvalte lån og tilskudd er ifølge våre informanter utdaterte og det er behov for å få på plass et nytt moderne system. Et nytt system vil kunne bidra til en mer

effektiv forvaltning og til bedre kontroll med forvaltningen. Informanter fra Forvaltningskontoret og andre enheter i Husbanken har også innspill i forhold til Forvaltningskontorets omfattende ansvar ift. IKT. Denne tematikken er i stor grad håndtert i kapittel 6. I dette kapitlet vil vi bare kort kommentere noen organisatoriske aspekter ved IKT-ansvaret. For det første mener informanter fra Forvaltningskontoret at IT har blitt en så omfattende virksomhet at en nå har utfordringer i forhold til personellmessig kontrollspenn ved de to seksjonene som har ansvar for henholdsvis utvikling og drift. Flere andre informanter, særlig fra Husbanken sentralt, er opptatt av at ITs plassering i linjen ikke oppleves hensiktsmessig. Pr. i dag foregår styringen av IT-utviklingen i en slags dobbelt styringslinje, gjennom SIKT og den ordinære styringslinjen, og informantene mener IT-utviklingen ikke får den forankringen i Husbankens øverste ledelse som kunne vært ønskelig. Flere mener at IT burde få en tydeligere plassering i styringslinjen, og at det er et behov for en egen IT-direktør med plass i Husbankens øverste ledelse. Ettersom digitaliseringstempoet skyter fart, og en nå i større grad skal fokusere på Husbankens interne systemer når det gjelder IT-utvikling blir dette enda viktigere.

Strategikontoret

Det er en utbredt oppfatning både fra informanter ved Strategikontoret og ellers i organisasjonen, at Strategikontoret er overbelastet og derfor ikke fyller sin rolle fullt ut. Informanter fra Strategikontoret peker på at oppdrag og spørsmål fra KMD, arbeidet med Bolig for velferd og Veiviseren samt utrulling av det nye Kommuneprogrammet har tatt mye kapasitet ved kontoret som ellers kunne vært brukt til analyse og tjenesteutvikling. Det er særlig to seksjoner ved Strategikontoret som har oppgaver relatert til dette, Seksjon for analyse, utvikling og statsbudsjett og Seksjon for virksomhetsstyring og rapportering. De ser et tydelig behov for å styrke analysefunksjonen og har tatt grep for å styrke kapasitet og kompetanse.

Når det gjelder fagansvarsmodellen er det Strategikontoret ved seksjon for analyse, utvikling og statsbudsjett som er de egentlige eierne av fagansvarene. Flere informanter påpeker at siden Strategikontoret er organisatorisk sidestilt med regionkontorene som forvalter fagansvaret har ikke Strategikontoret den styringsrollen som det burde hatt. Derfor oppfattes nok også Strategikontoret som svakere overfor regionene enn det som kunne vært ønskelig. En opplever at det ikke er samsvar mellom rolle og myndighet på dette området. Dette speiles i kommentarer fra flere informanter ved regionkontorene som arbeider med regionale oppgaver. De etterlyser en tydeligere rolle i fagstyringen fra Strategikontoret både operativt og strategisk. Et annet eksempel som trekkes fram er Kommunesatsingen. Her er det i praksis etablert en dobbelt styringslinje med egne ledermøter mellom Husbanken Øst og Strategikontoret. Dette kan oppfattes som at den ordinære styringslinjen ikke er tilstrekkelig.

Strategikontoret ved Seksjon for virksomhetsstyring og rapportering har ansvaret for virksomhetsstyringen i Husbanken. Seksjonen utarbeider fortolkningen av tildelingsbrevet og utarbeider grunnlaget for fordeling av oppgaver på de andre organisasjonsenheterne. De konkrete oppdragene legges inn i Corporator hvor hver enkelt enhet kan se hva de skal levere på. Fra informanter ved regionkontorene oppleves dette i hovedsak som et fungerende system for mål- og resultatstyring, men det kommer også kritiske merknader. En opplever at Strategikontoret ikke har kapasitet til å ta en skikkelig styringsrolle overfor regionene. En savner bedre utviklede styringsmål og indikatorer. Det savnes særlig gode styringsparameter på rådgivningsvirksomheten mot kommunene. Et annet moment som trekkes fram er at selv om Corporator fungerer godt i forhold til å bryte ned oppgaver på enhetene, mister en oversikt over helheten. Hva er den samlede effekten av de oppgavene som Husbankens enheter leverer på? Strategikontoret burde, etter flere informanter ved regionkontorenes oppfatning, vært mer synlige i organisasjonen og hatt større fullmakter.

Flere informanter stiller også spørsmål ved Strategikontorets rolle som strategiansvarlig. Både i regionene og sentralt savnes det en klarere rolle for Strategikontoret i strategiarbeidet.

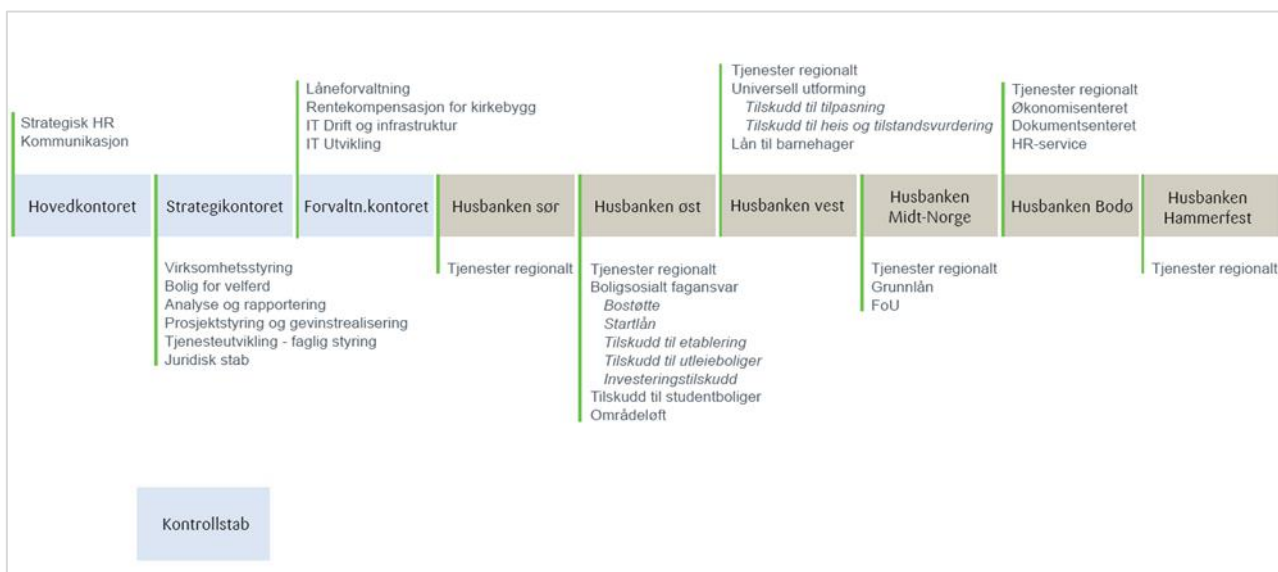
Strategikontoret har lagt de strategiske rammene gjennom den overordnede strategiplanen Strategi 2016–2020. I etterkant av denne er det utarbeidet delstrategier for HR, Kommunikasjon, FoU og strategi for virksomhets- og beslutningsstøtte («BI-strategi»). Flere informanter er usikre på hvor koordinert disse er mot Strategikontoret. Også når det gjelder andre viktige strategiområder som IT-strategien, utvikles denne i praksis ved Forvaltningskontoret. Seksjon for digital forretningsutvikling og porteføljestyling ved Strategikontoret oppfattes av flere informanter ikke å være i førersetet her. Tyngdepunktet i digitaliseringsarbeidet i Husbanken ligger i Forvaltningskontoret, som sitter med pengene.

Økonomi- og dokumentsenteret i Bodø

Synspunkter på Økonomi- og dokumentsenteret i Bodø er i hovedsak positive. Når det gjelder økonomistyringen oppfattes denne å fungere godt. Sentraliseringen av økonomifunksjonen til Bodø var i utgangspunktet lite populært, men har løftet kvaliteten på økonomifunksjonen. God kompetanse sammen med god kontakt med kontorene fungerer godt. Grensesnittet mellom kontorene og Økonomisenteret er i hovedsak greit, men en er ikke helt i land ennå. Det er ennå funksjoner som kan overføres til Bodø, f.eks. enkelte kontrollfunksjoner.

7.2 Ansvar- og oppgavefordeling – fagansvarsmodellen – internstyring

Husbankens sentrale funksjoner; Hovedkontoret, Strategikontoret og Forvaltningskontoret har i stor grad tradisjonelle hovedkontoroppgaver, i tillegg til spesifikk tjenesteproduksjon knyttet til Husbankens lån- og tilskuddsforvaltning. Regionene utfører regionale oppgaver, men har i tillegg nasjonale fagansvar. Figuren under viser oppgavefordelingen.



Figur 7-2 Oversikt over oppgavefordeling mellom regionene i Husbanken

Som det framgår av figur 2 er det store variasjoner i oppgaver mellom regionene. To regioner, Husbanken Sør og Husbanken Hammerfest har utelukkende regionale funksjoner. Regionale funksjoner omfatter i praksis å tilby Husbankens økonomiske virkemidler, kompetanse og nettverk overfor kommunene, samt tilbud om opplæring, kurs og øvrig informasjon. I tillegg skal en som en del av det regionale ansvaret ivareta samarbeid med andre regionalt baserte etater innenfor Bolig for velferd – satstingen og samarbeide med fylkesmannen og fylkeskommunen. De andre regionene har i tillegg til å tilby regionale tjenester, også nasjonale fagansvar for Husbankens forskjellige virkemidler og satsingsområder.

7.2.1 Nasjonalt fagansvar

Fagansvarsmodellen definerer hvordan ansvaret for det faglige innholdet i Husbanken tjenester forankres og skjøttes i organisasjonen. Regionene er gitt oppgaven med å forvalte fagansvar for Husbankens tjenester. Før fagansvarsmodellen ble innført hadde Husbanken sentralt formelt ansvaret, men i praksis var det regionene som forvaltet ansvaret. En opplevde at kommunene kom til Husbanken med stadig mer komplekse problemstillinger som regionene ikke klarte å svare ut og som hovedkontoret heller ikke var i stand til å håndtere på en god måte. En så derfor et behov for å styrke regionene ved å flytte fagansvar og kompetanse ut i regionene. Alle regionene hadde fagansvar, men de ble etter få år konsentrert i tre regioner. I Husbanken oppfattes dette i seg selv som en form for sentralisering, i den forstand at alle regionene tidligere var ansvarlige for det faglige ved eget kontor, mens en nå konsentrerte dette ved tre kontorer.

Modellen tar utgangspunkt i at kunnskapen bygges i møtet med kommunene og andre aktører lokalt og formidles videre fra regionene til fagansvarlig kontor som i tett samarbeid med Strategikontoret og regionene utvikler policy og metoder. Strategikontoret definerer policy, mens fagansvarlig kontor utvikler praksis. Føringer for praksis utarbeides, spres og forankres fra det fagansvarlige kontor til de andre regionene gjennom veiledningsmaterialet, samlinger og nettverk, rutiner og prosedyrer eller ved rådgivning basert på henvendelser fra regionene om konkrete saker eller problemstillinger.

Gjennom å flytte fagansvaret ut mente en at en fikk en bedre kobling mellom fagansvarsrollen og praksisfeltet. Kompetanse ute ble styrket og gjennom utformingen av ansvaret mener en at det er lagt til rette for enhetlig praksis og effektiv oppgaveløsning. Strategikontoret eier mandatene til fagansvarene – og eier slik sett fagansvarsmodellen. Strategikontoret har en koordinerende, og i noen grad styrende rolle, i den forstand at Strategikontor/administrerende direktør godkjenner vesentlige endringer i praksis som foreslås fra fagansvarlige.

Regioner med nasjonalt fagansvar har et ansvar for å forvalte og utvikle kompetanse om fagområdet på vegne av Husbanken og dele denne med resten av Husbanken. Rollen omfatter:

- ▶ Å være oppdatert på kunnskapsstatus, nasjonalt og internasjonalt, og å ta initiativ til og eventuelt finansiere kunnskapsutviklingsprosjekter
- ▶ Å stimulere, motivere og samarbeide med andre regionkontorer i forbindelse med regional initiering og oppfølging av pilotprosjekt av nasjonal betydning
- ▶ Å utvikle møteplasser og nettverk internt og eksternt, ha kontakt og samarbeid med nasjonale og internasjonale aktører (bransje, velferdsetater, interesse- og brukerorganisasjoner, kunnskapsprodusenter mv.)
- ▶ Å ha ansvar for å forvalte innhold for fagområdet og drifte interne diskusjonsforum
- ▶ Formidle egeninitiert kunnskap og ny kunnskap utenfra internt og eksternt

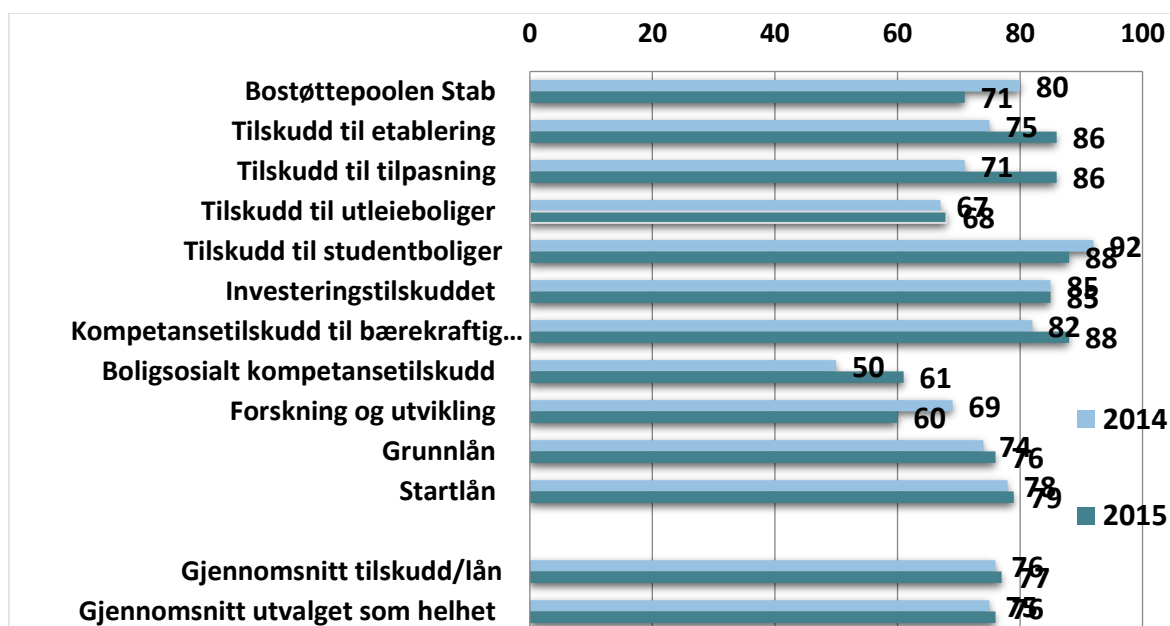
Fagansvaret omfatter også internkommunikasjon, tjenestekommunikasjon og virksomhetskommunikasjon som gjelder fagområdet. Kommunikasjonen skal skje i tråd med Husbankens førende dokumenter for kommunikasjon. Regionen med nasjonalt fagansvar har også hovedansvar for informasjon om temaet på *husbanken.no* og interne nett, ha hovedansvar for å produsere og revidere relevant informasjonsmateriell om fagområdet, ha hovedansvar for temaet på *veiviseren.no* og gi innspill til overordnede kommunikasjonsplaner for Husbanken. Fagansvarlige skal også samordne regionkontorenes rapportering i forbindelse med Husbankens rapportering på fagområdet. Kontoret med nasjonalt fagansvar har et ansvar for å initiere og gjennomføre tiltak som gjelder utvikling av fagområdet. Forslag til eventuelle endringer legges fram for direktørmøtet i samarbeid med Strategikontoret. Kontoret skal videre gi innspill til operasjonalisering av tildelingsbrevet og delta i prosjekter som gjelder utvikling av fagområdet.

I Husbankens budsjettprosess skal fagansvarlig kontor konkretisere større aktiviteter med tilhørende kostnader, både administrative og personalmessige. Vedtatte aktiviteter og tilhørende budsjetter skal følges opp av nasjonale fagansvar ved budsjettavviksrapporteringer. Dette gjøres i samarbeid med Husbankens Økonomisenter. Prinsipielle spørsmål skal i samarbeid med Strategikontoret legges fram for administrerende direktør. Kontoret med nasjonalt fagansvar har også ansvar for, i samarbeid med Strategikontoret, å løfte prinsipielle uenigheter til administrerende direktør. Kontoret med nasjonalt fagansvar har ikke beslutningsmyndighet i prinsipielle spørsmål.

Synspunkter på fagansvarsmodellen

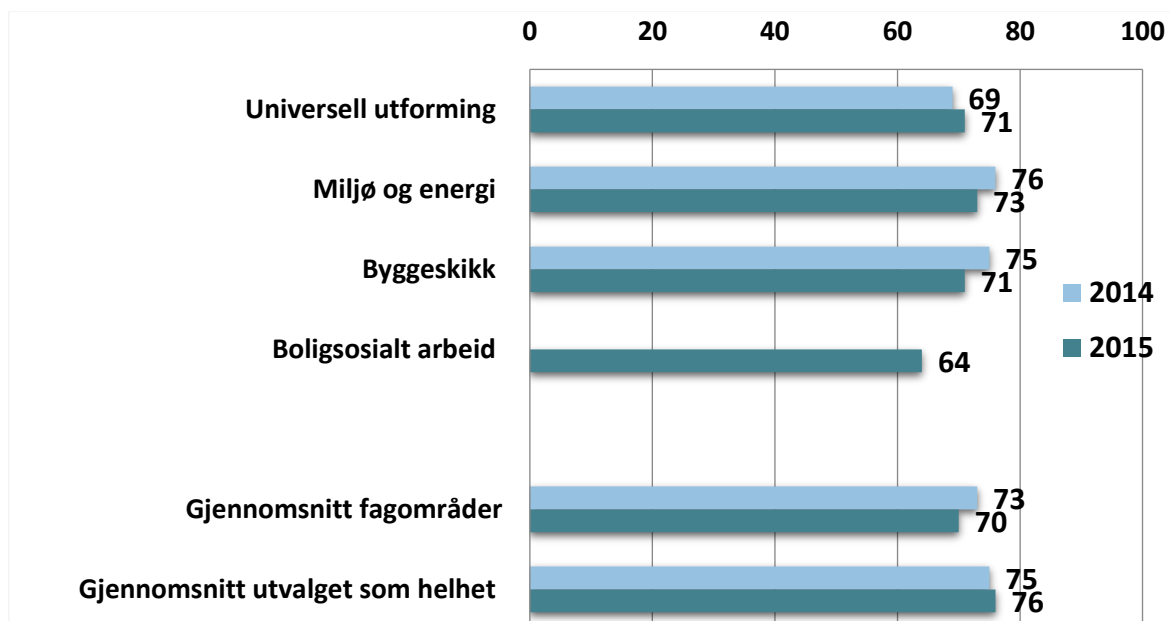
En intern brukerundersøkelse fra 2015 oppsummerer ansatte i Husbanken sitt syn på regionkontorenes utøvelse av sine respektive fagansvarsroller. Vi gjengir svargivingen på spørsmål om respondenten alt i alt er fornøyd med tjenestene de får fra det fagansvarlige kontoret. Respondentene svarer på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig. Denne skalaen er i ettertid omregnet til en poengskala fra 0–100, for på denne måten å komme fram til et relativt og enklere mål:

- 1: Svært misfornøyd/ helt uenig = 0 poeng
- 2: Misfornøyd / Uenig = 25 poeng
- 3: Verken eller = 50 poeng
- 4: Fornøyd / Enig = 75 poeng
- 5: Svært fornøyd/ Helt enig = 100 poeng



Figur 7-3 Ansatte i Husbankens syn på utøvelsen av fagansvarsrollen for lån og tilskudd

Vi ser at respondentene i gjennomsnitt er ganske fornøyd med utøvelsen av fagansvarsrollen, men at det er ganske stor variasjon i oppfatninger om utøvelsen fordelt på de forskjellige virkemidlene. Utøvelsen av fagansvaret for tilskudd til studentboliger og kompetansetilskudd til bærekraftig bolig og byggekvalitet scorer høyest. Den første er en liten ordning og den andre er avvirket fra 2017. Utøvelsen av fagansvaret i forbindelse med Boligsosialt kompetansetilskudd, scorer lavest, men dette er også en ordning som i all hovedsak er avvirket.



Figur 7-4 Ansatte i Husbankens syn på utøvelsen av fagansvarsrollen for viktige fagområder

I undersøkelsen spørres det også om utøvelsen av fagansvarsrollen på noen av Husbankens fagområder. Av disse er ansvaret for Miljø og energi og Byggeskikk nå overført til DiBK. Fagområdet boligsosialt arbeid er knyttet opp mot kommuneprogrammet og ses av mange som Husbankens viktigste fagområde. Scoringen på dette fagområdet viser at det er rom for forbedring.

Hvis vi ser litt nærmere på scoringen på dette området ser vi at respondentene generelt skårer utøvelsen av fagansvaret på det boligsosiale området litt lavere langs de fleste av dimensjonene som måles. Dette omfatter dimensjoner som den informasjonen om fagområdet som gis og hvor tilgjengelig den er, spisskompetansen som tilbys, tilgjengelighet og tydelighet, mottagelighet for innspill og tilrettelegging for faglige diskusjoner.

Det samlede inntrykket er at respondentene i undersøkelsen i snitt er ganske fornøyd med hvordan de respektive fagansvarlige kontorene skjøtter fagansvarsrollen. Vi ser også at de er noe mer fornøyd med hvordan rollen skjøttes ift. lån og tilskudd enn for fagområdene. Dette kan nok skyldes at lån og tilskudd er tydeligere og mer avgrensede saksområder enn fagområder.

Fra intervjuer får vi varierte tilbakemeldinger på Fagansvarsmodellen. Mange av våre informanter fra Husbanken, særlig de som selv har roller i forhold til fagansvar, mener fagansvarsmodellen er en god måte å sikre en god kobling mellom Husbankens utvikling av tjenesteyting og den virkeligheten Husbanken opplever i kommunene. Dette er svært viktig for Husbankens relevans overfor kommunene, og blir enda viktigere etter at en mistet kompetansetilskuddet. Ifølge informanter som støtter opp om modellen bidrar den til å sikre at Husbanken bygger og opprettholder spisskompetanse i forhold til de virkemidler og oppgaver de har. Gjennom å ha et fagansvar, plasseres også ansvaret for å sikre enhetlig praksis på en tydelig måte.

På den annen side er det også en rekke informanter som er kritiske til fagansvarsmodellen. Dette gjelder særlig de som arbeider med regionale oppgaver ute på kontorene, men omfatter også medarbeidere som arbeider med fagansvar. Et moment er at det er alt for mange fagansvar, og at Husbankens arbeid med tjenesteutvikling blir for oppstykket. Flere medarbeidere som selv er involvert i fagansvarsrollen mener mandatene som er definert for fagansvarsrollen ikke er konkrete nok og burde vært bedre operasjonalisert. Informanter ved regionkontorene i Husbanken beskriver også en situasjon hvor de fagansvarlige kontorene ikke er flinke nok til å be om innspill fra andre kontorer. Fagansvarlige blir derfor for preget av situasjonen ved eget kontor, og tar i for liten grad

hensyn til at situasjoner og utfordringer kan være annerledes ved andre kontorer. En opplever også at det tidvis er en uklar ansvarsdeling mellom regionkontor, fagansvarlige og Strategikontoret.

Kritiske kommentarer knyttes særlig til kommuneprogrammet og prosesser rundt dette. Det er Husbanken Øst som har ansvaret for kommuneprogrammet. Representanter for de andre regionkontorene opplever at Husbanken Øst i for stor grad tok utgangspunkt i egen problemforståelse i utforming av innhold og retningslinjer for programmet, og at dette har satt sitt preg på programmet. I intervju med Husbanken Øst erkjenner de denne kritikken og den er søkt håndtert ved å skille den nasjonale fagansvarsrollen og det regionale kommuneprogrammet fra hverandre organisatorisk.

En annen opplevelse som formidles er at fagansvarsmodellen fungerer greit når det gjelder konkrete virkemidler, f.eks. at en region har fagansvar for en spesifikk tilskuddsordning. Derimot er fagansvarsrollen mer problematisk når det gjelder fagområder – som boligsosialt arbeid og universell utforming. Fagområder favner mye bredere enn et virkemiddel og krever en mer helhetlig tilnærming. Det er også vanskeligere å gi presise angivelser av hvordan en sak skal vurderes/håndteres.

En viktig årsak til at informanter er kritiske til modellen er en opplevelse av manglende lojalitet i linjen til å akseptere at fagansvarlige region skal kunne overstyre en annen region. Husbanken har en lang historikk på sterk regional autonomi, og dette utfordrer en modell som forutsetter høy grad av lojalitet i regionene til et fagansvar som organisatorisk ligger på samme nivå som dem selv. Selv om Strategikontoret står som eier av fagansvaret utøver ikke de den eierrollen på en tydelig nok måte. Også blant kritikerne i Husbanken erkjennes det at det er gjort mye for å få modellen til å fungere bedre. Tydeligere rolledeling, mer enhetlig praksis gjennom EnHusbank – alt har bidratt til å redusere ulempene med modellen. Men like fullt opprettholder flere det synnet at fagansvaret burde sentraliseres.

Fra begge sider påpekes det at modellen er kostbar å drifte, i den forstand at den krever mye samordning og koordinering mellom fagansvarlig, strategikontor og regionene. Særlig når det gjelder fagområdene blir det mange aktører som er inne i bildet og som må være avstemt. Når ansvarsdelingen mellom de forskjellige aktører i tillegg ikke oppfattes som helt klar blir samordningsprosessen omfattende.

Husbankens organisering av fagansvar ble også tatt opp med eksterne aktører. Ikke overraskende var det mange som ikke hadde særlig kjennskap til dette, men det fåtallet av informanter som hadde en oppfatning opplever modellen som ressurskrevende og komplisert.

Informantene fra Husbanken ble også bedt om å kommentere mulige utviklingsspor for fagansvarsmodellen. De som er tilhengere av modellen er mer opptatt av videre trimming slik at modellen fungerer enda bedre. F.eks. hvordan digitalisering og EnHusbank-prosessen kan bidra til å redusere transaksjonskostnadene knyttet til modellen.

For de som er kritiske til modellen er det i første rekke en sentralisering av fagansvaret som det argumenteres for. Enten at fagansvaret legges til Strategikontoret, eller at en oppretter en annen funksjon eller enhet som ivaretar fagansvarsrollen. Dette kan f.eks. være en egen fagavdeling under en fagdirektør, for eksempel organisert etter en tjenestebasert struktur. At dette utfordrer praksisnærheten ser en, men allerede i dag opplever regioner at fagansvarlige regioner ikke er tilstrekkelig lydhøre for andre regioner. Et sentralisert fagansvar, med et tydelig mandat om å jobbe tett med alle regionene når det gjelder utvikling av faginholdet vil kunne fungere, mener disse. Det forutsetter en høy bevissthet om faren ved avstand til praksisfeltet. Disse ulempene kan reduseres ved organisering og utnyttelse av de muligheter digitalisering gir når det gjelder å samle inn erfaringer og kommunisere med regionene om innholdet i de faglige rådene som gis.

7.3 Regionkontorenes oppgaver mot kommunene og samarbeidspartnere

I figuren under har vi oppsummert regionenes viktigste oppgaver og hvilket nedslagsfelt de har med hensyn til innbyggere, kommuner, geografi og regionale samarbeidspartnere.

Husbankens regioner		Øst	Sør	Vest	Midt	Bodø	Hammerfest
Om regionen:	Antall innbyggere totalt i regionen	1 903 733	984 996	1 086 829	709 504	283 764	196 976
	Antall kommuner	89	83	85	84	58	29
	Segment 1	1	0	2	1	0	0
	Segment 2	28	21	9	7	3	4
	Segment 3	60	62	74	76	55	25
	Geografisk utstrekning (kv.km)	62 143	46 642	43 437	56 355	49 868	67 124
	Andre regionale enheter i regionen	5 Nav-fylker 4 Fylkesmenn 4 Fylkeskommuner 2 Imdi-regioner 1 Kriminalomsorgs-region 1 Bufetatregioner	5 Nav-fylker 4 Fylkesmenn 4 Fylkeskommuner 3 Imdi-regioner 2 Kriminalomsorgs-regioner 1 Bufetat	3 Nav-fylker 3 Fylkesmenn 3 Fylkeskommuner 1 Imdi-region 2 Kriminalomsorgs-regioner 1 Bufetat	3 Nav-fylker 3 Fylkesmenn 3 Fylkeskommuner 1 Imdi-regioner 2 Kriminalomsorgs-regioner 1 Bufetat	2 Nav-fylker 2 Fylkesmenn 2 Fylkeskommuner 1 Imdi-region 1 Kriminalomsorgs-region 1 Bufetat	2 Nav-fylker 2 Fylkesmenn 2 Fylkeskommuner 1 Imdi-regioner 1 Kriminalomsorgs-region 1 Bufetat
Oppgaver og organisering i regionen:	Utadrettede Oppgaver	Regionale tjenester Boligsosialt fagansvar Bostøtte Investeringsstilskudd Områdeløft Startlån Tilskudd til etablering, studentboliger og utleieboliger	Regionale tjenester	Regionale tjenester Barnehager Tilskudd til tilpasning, utredning og prosjektering, heis, tilstandsvurdering Universell utforming	Regionale tjenester FoU Grunnlån	Regionale tjenester	Regionale tjenester
	Interne oppgaver				Brukerundersøkelser Husbanken.no	Dokumentsenteret Økonomisenteret	
	Organisering (flat, team o.l.)	Fem seksjoner (Matriseorg)	To kontorsteder	Fire seksjoner	Tre avdelinger	Seksjoner + Nasj. Funksjoner	Seksjoner
	Bemanning	57	26	39	32	37	17

Figur 7-5 Oversikt over regionenes oppgaver og nedslagsfelt

Alle regionene utfører regionale oppgaver, mens noen i tillegg har nasjonale fagansvar, enten i forhold til Husbankens eksterne leveranser eller i forhold til interne funksjoner. Innholdet i nasjonale fagansvar er beskrevet i kapittel 7.2. De to minste kontorene, Husbanken Hammerfest og Husbanken Sør har kun regionale oppgaver.

Regionale oppgaver omfatter i praksis virkemidlene i Kommuneprogrammet, som er detaljert beskrevet i kapittel 5. Alle Husbankens virkemidler inngår i programmet. Ambisjonen er å tilby kommunene et treffsikkert tilbud der Husbankens virkemidler kombineres for å løse komplekse utfordringer i kommunene. Husbankens kompetanse og nettverk, samt tilbud om opplæring, kurs og øvrig informasjon tilbys sammen med økonomiske virkemidler. Et viktig verktøy og grunntilbud til alle kommunene, vil i framtiden være den digitale veilederen «Veiviser Bolig for velferd» - *veiviseren.no*. I Kommuneprogrammet skal Husbankens virkemidler kombineres med andre offentlige aktørers virkemidler. Samarbeidet med de andre velferdsaktørene er derfor avgjørende. Det er også ønskelig at virkemidlene brukes til å utløse ressurser og engasjement hos andre aktører for å styrke den boligsosiale måloppnåelsen. I 2017 skal programkommunene prioriteres når regionkontorene tildeler lån og tilskudd. Slik sett er Husbanken å betrakte som en partner for kommunene og det er dermed viktig at dette arbeidet skjer på kommunens premisser. Husbanken har også en viktig rolle i sammenheng med kunnskapsutvikling og formidling overfor og sammen med kommunene. Her vil som nevnt digitaliseringen kunne endre forutsetningene og mulighetene for mer løpende erfaringsdeling, analyse og kunnskapsbasert forvaltning på området.

Regionene er forskjellig organisert. Figuren under gir en detaljert oversikt over organiseringen ved de respektive kontorene.

Region	Øst	Sør	Vest	Midt	Bodø	Hammerfest
Organisering	Fem seksjoner (Matriseorg)	To kontorsteder	Fire seksjoner	Tre avdelinger	Seksjoner + Nasj. Funksjoner	Seksjoner
Seksjoner	Bostøtte (12) Regionalt kommune program (13) Nasjonalt kommune program (7) Økonomiske virkemidler (12) Regdir., administrasjon og komm (11)	Drammen (12) Arendal (15)	Økonomiske virkemidler (12) Bustad kvalitet og kommunikasjon (9) Stab (8) Bustadsosialt arbeid (6) Regiondir + Controller (2)	Stab (3) Avd. for boligsosialt programarbeid og forskning (11) Avd. for sak og administrasjon (10) Markeds og kommunikasjonsavd. (8)	Stab (5) Dokument senteret (11) Seksjon boligpolitikk og samarbeid (6) Seksjon økonomiske virkemidler (10) Økonomi senteret (7)	Stab (3) Seksjon for boligsosialt arbeid (7) Seksjon for boligkvalitet (8)
Antall medarbeidere	57	26	39	32	37	17

Figur 7-6 Organisering i Husbankens regioner. Årsverk i parentes (Disse varierer noe og stemmer ikke helt overens med sluttsommen som er bemanning per 2016)

Det er dermed ganske stor variasjon mellom kontorene hvordan de har organisert seg. Husbanken Øst har matriseorganisering med utgangspunkt i en seksjonsstruktur. Husbanken Sør har to kontorsteder uten noen tydelig funksjonell inndeling. Husbanken Vest har fire seksjoner som delvis skiller mellom regionale tjenester og ivaretagelse av nasjonale fagansvar. Husbanken Midt har en avdelingsstruktur hvor det nasjonale fagansvaret er lagt i en avdeling sammen med deler av de regionale tjenestene. I Husbanken Bodø er de nasjonale administrative funksjonene lagt til to egne enheter. I Husbanken Hammerfest er de regionale funksjonene organisert i to seksjoner.

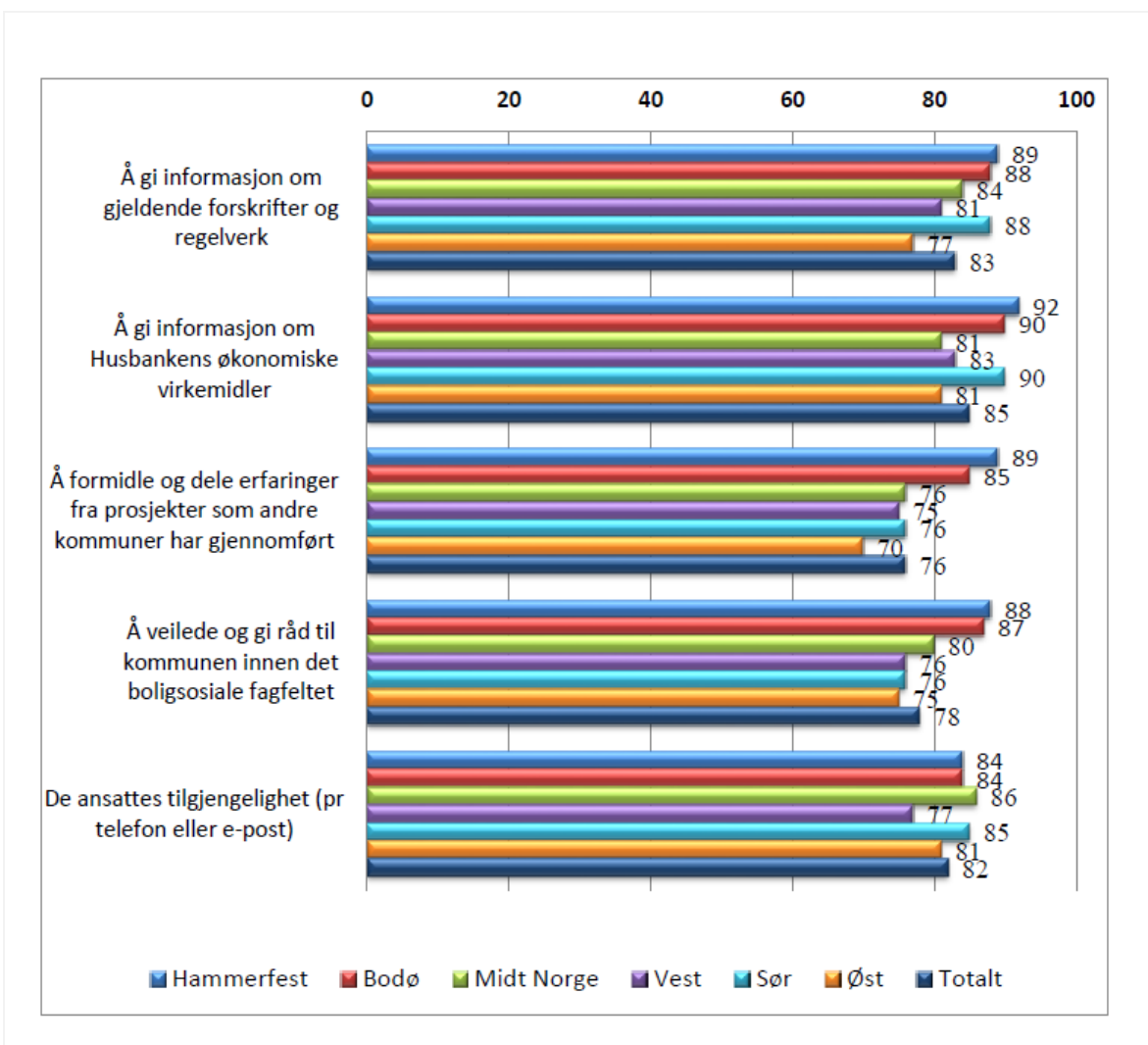
Kommunenes oppfatning om Husbankens tjenester

Husbanken gjennomfører regelmessig brukerundersøkelser i kommunene, og får stort sett svært gode tilbakemeldinger. Nedenfor oppsummeres resultater fra undersøkelsen i 2016.

Bolig for velferd – strategien angir retningen for det boligsosiale arbeidet fram mot 2020, og spørsmålene i kommuneundersøkelsen er tilpasset målsettingene i strategien. Grunnstammen av spørsmål i årets undersøkelse er den samme som i 2014 og 2015. Vi har dermed mulighet til å sammenligne utviklingstrekk og resultater over tid. Kommuneundersøkelsen gir de kommuneansatte mulighet til å vurdere samarbeidet med Husbanken, og angi hvor tilfreds de er med informasjon og rådgivning fra Husbanken.

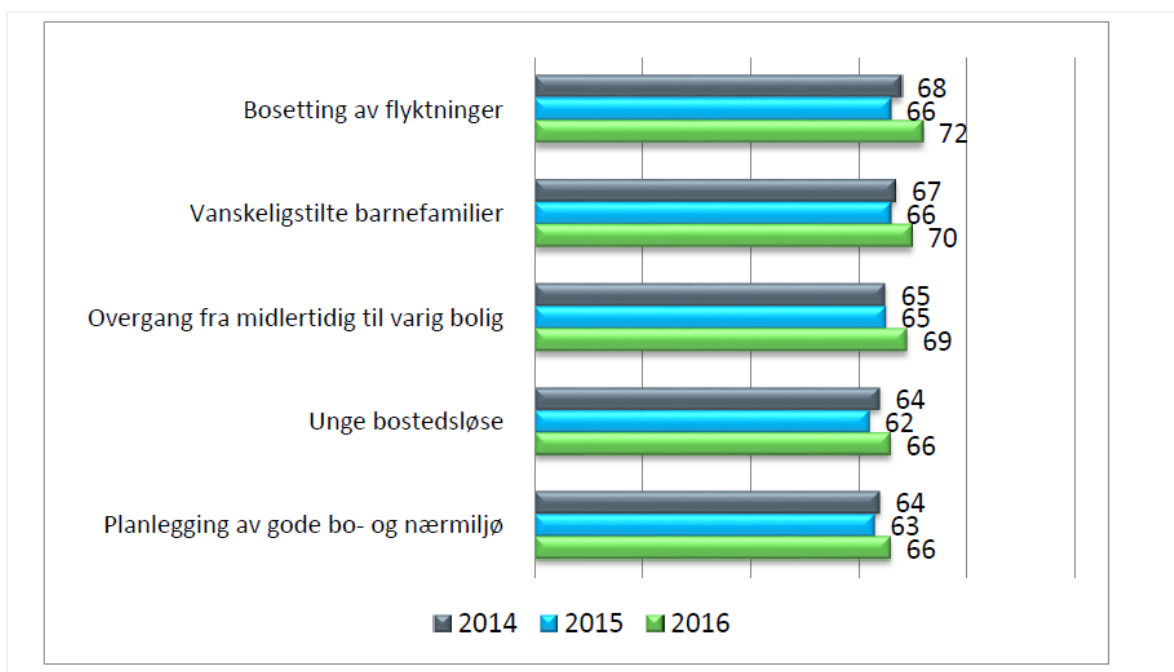
Det er først og fremst spørsmål under målsetting 12 i Bolig for velferd: Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer som er relevant i forhold til spørsmål om regionenes leveranser overfor kommunene. Her spørres det om tilfredshet med kontakt med Husbanken og med informasjon og rådgiving fra Husbanken i forhold som gjelder saker rettet mot ulike brukergrupper. I rapporten er resultatene kommentert ut fra skala-gjennomsnittet. Ved hjelp av disse gjennomsnittsskårene kan man skille mellom hva som anses som et godt resultat og hva som anses som et mindre bra resultat:

- ▶ 0–51 poeng: Dårlig
- ▶ 52–64: Mindre bra
- ▶ 65–74: Middels bra
- ▶ 75–80: Bra
- ▶ 81–100: Svært bra



Figur 7-7 Kommunenes tilfredshet med kontakten med Husbanken (0-100 poeng).

Vi ser at kommunen i hovedsak scorer Husbanken høyt. Alle regionene unntatt Husbanken Øst får skårer som ligger innenfor kategoriene Bra eller Svært bra. Husbanken Øst skårer ofte noe lavere enn de andre, mens Husbanken Hammerfest gjerne skårer høyest. Når det gjelder kommunenes tilfredshet med informasjon og rådgiving i forbindelse med saker knytte til forskjellige målgrupper gir figuren under en oversikt over hovedresultatene for Husbanken. Ifølge Husbanken er andelen kommuner som sier de er tilfredse med Husbankens innsats økende.



Figur 7-8 Kommunenes opplevde kvalitet på informasjon og rådgiving (0-100 poeng)

Vi ser at kommunene er mest tilfreds med Husbankens informasjon og rådgiving når det gjelder arbeidet med bosetting av flyktninger, men også at det er liten forskjell mellom typer målgrupper. Ifølge kategoriseringen Husbanken operer med skårer Husbanken stort sett innen «Middels bra»-kategorien. Kommunene med mer enn 100 000 innbyggere er fortsatt minst tilfreds med Husbankens informasjon og rådgiving. Dette kan være en forklaring på at Husbanken Øst skårer lavest, siden de har flest store kommuner.

Synspunkter på regionstruktur fra intervjuene

De aller fleste av våre informanter legger stor vekt på Husbankens regionale tilstedeværelse. Hvordan regionstrukturen skal se ut, eller om oppgavefordelingen internt i Husbanken kan være annerledes kan diskuteres, men at det er behov for et regionalt apparat er de aller fleste enige om. Nærheten til kommuner fremstår som essensielt for å løse oppgavene i kommuneprogrammet.

For å finne gode løsninger lokalt er det viktig at de som skal sette sammen virkemidlene på en god måte jobber tett med kommunene i forhold til hvilke utfordringer kommunene har og hvordan tiltak kan utformes på en måte som gir gode resultater for målgruppene. Mange av de problemstillingene som en konfronteres med i kommunene krever utøvelse av skjønn. Grunnlaget for god skjønn-utøvelse får en gjennom tett dialog, lokal kunnskap og tilpasningsdyktighet. Kontaktene med kommunen må være bred, på tvers av sektorer og nivåer. Dette forutsetter lokal tilstedeværelse. Særlig fra regionkontorene fremheves denne kontakten som en kritisk suksessfaktor for Husbankens oppgaveløsning innen de boligsosiale området. Kompetanseoverføring til kommunen mener også mange krever en lokal tilstedeværelse. Regioninndeling er også viktig for å få til et godt samarbeid med andre regionale statsetater.

Fra de intervjuede kommunene får vi også mye av de samme innspillene. Husbanken er kommunenes «venn» og beskrives som et eksempel til etterfølgelse for andre statsetaters kontakt med kommunene.

Hvorvidt det må være seks regioner, er flere villige til å diskutere. Enkelte mener en burde ha flere, for å komme enda tettere på kommunene. Andre ser at en med moderne teknologistøtte nok kan levere god rådgiving i en struktur med færre regioner. Det henvises også til at noen av dagens

regioner er små og sårbare kompetansemessig. Hammerfestkontoret nevnes gjerne i en slik sammenheng.

Det erkjennes også at det følger ulemper med en regionalisert virksomhet, men disse skiller seg lite fra de utfordringer som andre regionaliserte virksomheter har. En får forskjeller i praksis fra region til region og flere opplever regionens plassering i organisasjonen som en hemsko mot en mer enhetlig praksis. Andre ulemper som følger av regioninndelingen knyttes først og fremst til ansvarsdelingen i Husbanken, ikke at det er regioner som sådan.

7.4 Intern styring

Administrerende direktør leder Husbanken. Øverste besluttsende organ er direktørmøtet. I direktørmøtet sitter direktørene for Husbankens forskjellige kontorer. Alle kontorene (de tre kontorene sentralt og regionkontorene) er organisatorisk likestilt. Direktørmøtet møtes 7–8 ganger i året. Husbanken har en stor ledergruppe, bestående av i alt 11 personer:

- ▶ Administrerende direktør
- ▶ 2 assisterende administrerende direktører, hvorav den en også er direktør for Forvaltningskontoret
- ▶ Direktør Hovedkontoret
- ▶ Direktør Strategikontoret
- ▶ 6 Regiondirektører

For Husbanken kommer de viktigste styringssignalene fra tildelingsbrevet fra KMD og styringsdialogen med departementet. I tillegg utarbeider Husbanken en rekke strategier for sin virksomhet som skal legge mer langsiktige føringer på Husbankens virksomhet.

I sammenheng med prosjektet har vi fått oversendt følgende strategier/styringsdokumenter/planer:

1. Strategi 2016–2021
2. Strategi for virksomhetsstyring og beslutningsstøtte (datert 2016)
3. Styringsdokumenter for 2015 og 16
4. FOU-strategi 2015–2017
5. Kunnskaps- og læringsplan
6. HR-strategi 2016–2021
7. Kompetansestrategi 2015–2020
8. Handlingsplan 2015–2017 Kompetansehevende fellestiltak
9. Handlingsplan Universell utforming 2014–2018 (under revisjon med utkast til ny for 2017)
10. Kommunikasjonsstrategi 2016–2021

Husbanken har en overordnet strategi for 2016–2021 som er supplert med delstrategier og planer på FoU, HR, kompetanse, universell utforming og virksomhetsstyring m.m. Det er flere strategier/planer med fokus på kunnskap/FoU og kompetanse (til dels overlappende og til dels utfyllende). Når det gjelder digitalisering omtales digitalisering stort sett i alle dokumenter på en eller annen måte, men det foreligger ikke en egen digitaliseringsstrategi. Dette er drøftet nærmere i kapittel 6. Som tidligere nevnt har flere informanter kommentert at Strategikontoret ikke har en tilstrekkelig tydelig rolle i strategiarbeidet.

Styringssystemet i Husbanken har sitt utspring i tildelingsbrev og styringsdialog fra KMD. Dette tolkes og omsettes i et eget internt styringsdokument. Styringsdokumentet fortolker tildelingsbrevet,

konkretiserer de langsiktige strategiene og danner rammene for kontorenes aktiviteter. Styringsdokumentet operasjonaliseres gjennom Husbankens interne styringssystem Corporator. Målsettingene fra Styringsbrevet operasjonaliseres i konkrete mål og tiltak som brytes ned/fordeles til den enkelte organisasjonsenhet. For 2016 er Styringsbrevet knyttet opp mot Husbankens tre hovedprioriteringer; Et sterkere nasjonalt sikkerhetsnett, Boligen – framtidens kvalitetsbehov og Øke Husbankens gjennomføringskraft. Bolig for Velferd-strategien er et viktig styrende element i forhold til Husbankens aktivitet. Gjennom oppdragene formulert i Corporator og egne resultatavtaler med kontordirektørene, konkretiseres oppgavene som de respektive enhetene skal utføre. Det rapporteres kvartalsvis på resultater, med vekt på avviksrapportering

Økonomistyringen i Husbanken er sentralisert, i den forstand at Økonomisenteret i Bodø ivaretar Husbankens økonomifunksjon i samarbeid med kontorene. De økonomioppgavene som utføres lokalt er ganske enkle. Økonomisenterets mål er å få på plass en planbasert budsjettering i Husbanken. Dette gir mer strategisk fleksibilitet i forhold til utnyttelse av det handlingsrommet Husbanken måtte ha. Økonomisenteret stiller til rådighet verktøy og kompetanse for kontorene. Det arbeides med å utvikle samspillet mellom regionkontorene og økonomisenteret slik en får på plass smidige løsninger og unngår dobbeltarbeid.

Synspunkter på styringen

Flere informanter har kommentert sammensetningen av ledergruppen. Dette knytter seg først og fremst til at de seks regiondirektørene er del av ledergruppen, på lik linje med de tre sentrale kontorene. Noen informanter oppfatter at dette skaper uklarhet i styringslinjen. Enkelte mener det heller burde vært en direktør som representerte regionene i ledergruppen.

Når det gjelder selve styringen får vi litt varierende innspill. Noen informanter, fortrinnsvis ved de sentrale kontorene, tegner et positivt bilde av styringen. En opplever å ha en tydelig styringslinje hvor operasjonaliseringen gjennom Corporator gir en tydelighet i forhold til hva enhetene skal levere på og god kontroll med avvik. Å ha et velfungerende mål- og resultatstyringssystem oppfattes som svært viktig for å ha god styring på en kompleks satsing som f.eks. Bolig for Velferd.

På den annen side er det også mange, særlig i regionene som har innspill til forhold de mener bør forbedres. Corporator oppfattes i utgangspunktet som et godt instrument, men siden målområdene brytes ned i svært mange oppgaver er det vanskelig å få oversikt over helheten og særlig den enkelte medarbeiders bidrag til helheten. Corporator oppfattes slik sett kanskje å fungere best i overordnet styring av kontorene, men ikke til å styre internt ved kontorene. Det savnes en mer tydelig intern operativ virksomhetsstyring ved kontorene i regionene. Det som særlig savnes er en klarere kobling mellom oppgaver og ressurser. Budsjetteringen er i dag i stor grad basert på hvor mange medarbeidere en har uten at koblingen til oppgavene er god nok. Nye oppgaver burde utløse mer ressurser, men slik er det ikke i dag ved regionene. Derimot styres IT-utvikling på denne måten. Hvorfor ikke i resten av organisasjonen?

Informanter i regionene savner også bedre styringsindikatorer, særlig på rådgivningsvirksomheten. Dette er et viktig virksomhetsområde, men samtidig ett som det er vanskelig å få et helhetlig bilde av. Dette knytter seg særlig til kommunesatsingen. Det etterlyses bedre indikatorer på dette området som på en tydelig måte kobler ressursbruken til Husbankens målsettinger på området. Slik det er i dag oppleves målene mer å være innrettet på hva en skal oppnå i kommunene, ikke interne mål for hva en skal oppnå. Her etterlyses det videre utviklingsarbeid. En informant fra en region stiller spørsmålet om en ikke i dag har for mange målsettinger.

Etterlevelse av styringssystemet kommenteres også. Fra sentralt hold i Husbanken henvises det til saker som ikke følges opp av organisasjonen og hvor det må presses på for å få regionene til å gjøre det de skal. Det reises også spørsmål i forhold til i hvilken grad avvik reelt har noen konsekvenser.

7.5 Ressursbruk i Husbanken

Samlet ressursbruk

Husbankens eget driftsbudsjett er på ca. 335 millioner kr som i alle overveiende grad er lønnsmidler. Tabellen under gir en oversikt over Husbanken bruk av økonomiske virkemidler (lån og tilskudd som er bevilget) og Husbankens driftskostnader. I overkant av 60 % av driftskostnadene er lønnsmidler.

Tabell 7-1 Husbankens bruk av økonomiske virkemidler og driftskostnader i millioner kroner (Fra årsrapport 2015 og 2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Økonomiske virkemidler	26206	26597	31689	30000	29377	24309
Driftskostnader	356	360	369	394	390	391

Driftsbudsjettet pr. kontor er dermed nært knyttet opp mot størrelsen på kontorene. Tabellen under viser ressursfordelingen pr. kontor. Tallene her er basert på forslag til driftsbudsjett for 2016.

Tabell 7-2 Husbankens forslag til driftsbudsjett 2016, fordelt på kontorene

Region	Øst	Sør	Vest	Midt	Bodø	Hammer- fest	For- valtning	Strategi	Hoved- kontor	Samlet
Budsjett	54,1	26	34,6	32	33,6	18,1	92,2	31,6	19,6	342,2

Ressursfordeling til boligsosialt arbeide i regionene

Ressursbruken i regionene skal ideelt sett være direkte knyttet til omfanget av boligsosiale problemer innenfor den enkelte regions ansvarsområde. Ressursfordeling mellom regionene til boligsosialt arbeide gjøres på basis av folketall som hovedkriterium, med segmenteringsmodellen som justeringsfaktor.

Som et grunnlag for å styre ressursene har Husbanken utviklet en modell for å dele inn kommuner etter omfanget av boligsosiale utfordringer. Segmentering er et virkemiddel for å tilpasse Husbankens kommunenes behov, og prioritering av Husbankens ressursbruk. Det finnes en rekke enkeltindikatorer på boligsosiale utfordringer som boligmarkedet (priser, omsetninger etc.) og sosiale forhold (sosialhjelps/bostøttmottakere, uføre mottakere etc.). Segmenteringsmodellen er et forsøk på å gi en samlet framstilling av utfordringsbildet. Modellen tar utgangspunkt i fem faktorer:

- ▶ Andel sosialhjelpsmottagere
- ▶ Andel fattige (OECD 50 % skala)
- ▶ Gjennomsnittshusleie bostøttmottakere
- ▶ Boligpris (25 % kvartilen)
- ▶ Befolkning

Disse faktorene vektes så i forhold til flere kriterier som til slutt gir en et utvalg kommuner i hver region innenfor de respektive segmentene. Segment 1 består av de fire største byene (Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim) Segment 2 består av 71 kommuner og Segment 3 av 271 kommuner. Fordelt på de enkelte regionene blir dette som vist i tabellen under.

Tabell 7-3 Oversikt over regionenes fordeling av segment 1, 2 og 3 kommune (Kilde: Husbanken)

Region	Øst	Sør	Vest	Midt	Bodø	Hammerfest
Antall kommuner	89	83	85	84	58	29
Segment 1	1	0	2	1	0	0
Segment 2	28	21	9	7	3	4
Segment 3	60	62	74	76	55	25

Husbanken fører ikke regnskap på de ansattes tidsbruk ift. forskjellige oppgaver. For å utvikle bedre styringsinformasjon har de likevel innført et rapporteringssystem som skal gi en oversikt over ressursbruken fordelt på de forskjellige oppgavene. Tabell 7.4 viser en oversikt over ressursbruk totalt i Husbanken fordelt på viktige oppgaver.

Tabell 7-4 Ressursbruk fordelt på kategorier – hele Husbanken (Kilde: Husbanken)

Ressursbruk på hovedkategorier – 2015 og 2016				
	2015		2016	
	Årsverk	Andel	Årsverk	Andel
Økonomiske virkemidler*	103,6	34,40 %	96,1	33,40 %
Kompetansetjenester og utviklingsprodukter**	83,7	27,80 %	73,8	25,60 %
Administrasjon og ledelse	70,7	23,50 %	70,5	24,50 %
IKT-tjenester	43	14,30 %	47,6	16,50 %
Totalt***	301		288	
* Økonomiske virkemidler er f.eks. startlån, grunnlån, bostøtte m.m.				
** Kompetansetjenester og utviklingsprodukter er f. eks. boligsosialt arbeid, kommunesatsing, UU, m.m.				
*** Antall årsverk er et gjennomsnitt for hele året. Det er benyttet DFØs anbefalte uttrekksmåte for beregning av årsverk. Året 2015 er korrigert noe for å tilpasse seg dette.				

Tabellen over baserer seg på en lokal registrering av ressursbruk. Metoden for registrering er ifølge Husbanken ennå under innkjøring så det behefter usikkerhet til tallene og kategoriseringens treffsikkerhet

Basert på disse tallene er den største andelen ressursinnsats knyttet til forvaltning av økonomiske virkemidler. Ca. 1/3 av ressursinnsatsen i Husbanken brukes til dette. Forvaltningskontoret er naturlig nok det kontoret som har flest årsverk knyttet til forvaltning av de økonomiske virkemidlene, men også Husbanken Vest og Øst bruker mye ressurser på dette. I denne registreringen så inngår ivaretagelse av fagansvar i kategorien forvaltning av økonomiske virkemidler. Skiller en dette ut så omfatter det 10,7 årsverk fordelt på Husbanken Midt, Vest, Øst og Strategikontoret. Fordelingen av kompetansetjenester og utviklingsprodukter er særlig knyttet opp mot regionkontorer og Strategikontoret. Når det gjelder Administrasjon og ledelse har naturlig nok

Husbanken Bodø et stort antall årsverk i og med at økonomifunksjonen og dokumentsenteret er forlagt der. Forvaltningskontoret og Strategikontoret har flest årsverk når det gjelder IT.

Synspunkter på ressursbruk

I intervjuene knytter synspunkter på den interne ressursbruken seg først og fremst til transaksjonskostnadene av fagansvarsmodellen. Mange fagansvar spredt rundt på kontorene er en ressurskrevende modell mener mange. Samtidig mangler en gode nok tall for dette, selv om en nå er i ferd med å utvikle styringsinformasjon på området.

7.6 Sentrale utviklingsprosesser og arbeidsmiljø

7.6.1 Sentrale utviklingsprosesser og endringer

Husbanken gjennomfører kontinuerlig prosesser for å forbedre seg. Dette omfatter både faglige utviklingsprosesser i forhold til Husbankens tjenesteleveranser, men også tiltak av mer intern karakter, rettet mot å effektivisere og forbedre Husbankens interne prosesser og øke kompetansen i organisasjonen. Nedenfor vil vi kort redegjøre for et utvalg prosesser som vi oppfatter har særlig relevans i forhold til problemstillingene i denne utredningen. Utviklingsprosesser på IT-området er omtalt i kapittel 6 i rapporten.

EnHusbank

EnHusbank ble igangsatt i 2012. Hovedmålet er at "Husbanken skal være en effektiv velferdsetat som møter brukere og kunder regionalt med felles og tydelige tjenester". Det er knyttet tre resultatmål og seks prosessmål til arbeidet. Målene ligger til grunn for arbeidet med å forbedre Husbankens oppgaveløsning. Resultatmålene er:

- ▶ Bruker og kunder tilbys tydelige og like tjenester, uavhengig av tilhørighet til regionkontor
- ▶ Brukere og kunder møter en profesjonell statlig forvalter av offentlige lån, tilskudd og bostøtte
- ▶ Vi har frigjort ressurser til å styrke prioriterte nasjonale oppgaver

Tiltak gjennomført under EnHusbank er:

- ▶ Kommunesatsingen i 2016 angir en felles metodikk som kontorene skal følge i den regionale tjenesteytingen. Det utvikles mer enhetlige kriterier for måloppnåelse
- ▶ Styringen av hvordan de økonomiske virkemidlene brukes og saksbehandles er bedret
- ▶ E-søknad bostøtte, e-søknad startlån og selvbetjente løsninger for lånekundene er de første synlige resultatene av en planlagt digitaliseringen av tjenestene

Alle kontorer har bidratt i utviklingsdialogen, sammen med IT-miljøet i Drammen. En rekke nye styringsverktøy (porteføljestyling, ressurskartlegging m.m.) er tatt i bruk. Flere kontorer har i perioden fått utvidet ansvar for å bygge opp boligfaglig spisskompetanse (fagansvar), eller ivareta sentraliserte administrative støttefunksjoner på vegne av hele Husbanken.

Det er oppslutning blant våre informanter om målsettingen med EnHusbank. Utfordringen med manglende enhetlig praksis kom for alvor på dagsorden når Bård Øistensen tiltrådte som direktør.

Et kritisk utgangspunkt er at hvis Husbanken trenger EnHusbank er det fordi en ikke er det. Selv om EnHusbank har flere dimensjoner ved seg er enhetlighet og standardisering gjennom bl.a. digitalisering som er de mest synlige dimensjonene, men også Husbankens mål og resultatstyring nevnes i denne sammenheng. Blant våre informanter som tar opp dette er de fleste enige i behovet for tiltak som balanserer de sterke regionkulturene. På den annen side er enkelte også opptatt av at en må ha en viss aksept for lokale tilpasninger. Enkelte gir også uttrykk for en viss utålmodighet

og kunne tenke seg at dette arbeidet kunne gått litt fortere. Strategikontoret kunne vært enda tydeligere på dette.

Grunnlinjen

Grunnlinjen skal profesjonalisere forvaltningen av Husbankens grunnstamme av dokumenter og verktøy knyttet til de ulike økonomiske virkemidlene og andre fagområder. Effekten skal være å heve kvaliteten og øke effektiviteten i saksbehandling og andre arbeidsprosesser. Grunnlinjen skal ha kompetanse på og aktivt forbedre arbeidsprosesser gjennom helhetlig prosessforståelse og prosessmodellering. Grunnlinjen skal etablere beste praksis og redusere ulik praksis. Grunnlinjen har klare koblinger til EnHusbank og til Husbankens arbeid med mål og resultatstyring. Grunnlinjen jobber mot de nasjonale fagansvarene, særlig de økonomiske virkemidlene. Gjennom sitt arbeid skal Grunnlinjen levere:

- ▶ Oppdaterte verktøykasser, regelverksbase og dokumentbase med gyldige dokumenter
- ▶ Opplæring
- ▶ Fjerne ulik praksis
- ▶ Planer for fremtidig omstilling av ressursbruk innenfor de økonomiske virkemidlene

I intervjuene ses Grunnlinjen i sammenheng med EnHusbank. Holdningen er at for å lykkes med felles praksis må også rammene rundt praksisen standardiseres. Kulturelle forskjeller mellom regionene og siloene alle fagansvarene skaper, har medført en situasjon hvor det var store forskjeller i hvordan oppgaver løses, hvordan intern kommunikasjon gjennomføres og hvordan retningslinjer og regler var utformet. Grunnlinjen etablerer en felles ramme for hvordan en skal håndtere disse forskjellige temaene. Tiltaket oppfattes å være et tidsavgrenset tiltak for å strømlinjeforme praksisen. Når en lik praksis er etablert vil tiltaket avsluttes.

Bostøtte-poolen

Bostøttepoolen ble etablert 2014. Denne består av medarbeidere ute i regionene som saksbehandler klager og tilbakekravssaker, samt betjener alle kommuner når det gjelder spørsmål relatert til klager på bostøtte. Poolen har også en rolle som et servicekontor for kommunene. Medarbeiderne i poolen sitter rundt på regionene, hvor også personalansvaret ligger. Den faglige styringslinjen er fra Husbanken Øst gjennom fjernledelse fra seksjonsleder med fagansvar.

Målet for ordningen er å bidra til lik saksbehandling og saksbehandlingstid for brukerne uansett hvor man bor i landet og øke tilgjengeligheten for brukerne. Internt har en som mål bl.a. å oppnå økt effektivitet, gjøre saksbehandlingen mer profesjonell og redusere sårbarhet.

Flere mener bostøttepollen er en god idé som burde vurderes å brukes på andre områder også. Dette viser at det er et potensial for effektivisering, særlig av oppgaver hvor det i liten grad er behov for å utøve skjønn. Samtidig tror enkelte at kommunen nok kan oppleve det som uvant å skulle møte representanter for Husbanken som ikke er knyttet til deres egen region og som kanskje ikke kjenner kommunen fra før.

Samtidig er det også røster som er kritiske til pool-ordningen, og på den ene siden ser det som en fare at en ved for mye bruk av poolløsninger vil pulverisere fagmiljøene. De som jobber i en pool mister kontakten med medarbeidere som arbeider med andre saksområder. Dette gjør samordning vanskeligere. Andre mener slike pool-ordninger bare er en løsning en velger fordi en vil holde liv i regionene. Egentlig burde denne type aktivitet sentraliseres. Det ville gitt klare effektiviseringsgevinster. Informasjon som kommunene trenger i forhold til saksområdet kunne bli gitt på konferanser eller gjennom andre informasjonskanaler.

Omorganisering av HR-funksjonen

I oktober 2015 ble organiseringen av HR-funksjonene justert. Endringen innebærer en sterkere sentralisering, tydeliggjøring av skillene mellom administrativt, operativt og strategisk HR, samt en rendyrking av de ulike HR-rollene. Målet med organiseringen var å styrke fagkompetansen, tydeliggjøre ansvars- og rolledelingen og få mest mulig effekt ut av ressursene som brukes til HR-arbeid.

HR-utvikling skal foregå ved Hovedkontoret. HR-funksjonen skal ha en overordnet strategisk rolle på vegne av hele organisasjonen. Oppgavene er blant annet knyttet til utvikling av strategi- og policydokumenter innen HR, internt personalregelverk og rapportering. Videre skal Hovedkontoret legge til rette for organisasjons- og ledelsesutvikling og være en støttespiller, samtalepartner og rådgiver for lederne på HR-området. Hovedkontoret har også en stabsfunksjon for administrerende direktør innen HR-relaterte oppgaver.

HR-service i Bodø skal forestå det operative HR-arbeidet og være et kompetansemiljø som gir raske og entydige svar til organisasjonen om regelverket og endringer av dette. Ved de fleste kontorene er det inntil videre en eller to personalmedarbeidere som gir støtte knyttet til ansettelser, registreringer, sykefravær, livsfasepolitikk og inkluderende arbeidsliv lokalt, lønn og andre personalsaker. Disse blir faglig koordinert fra økonomisenteret i Bodø – HR-service. Dette skal føre til at det praktiske personalarbeidet i større grad enn i dag vil bli håndtert likt ved alle kontorene. De lokale personalmedarbeiderne skal fases ut i henhold til vedtak i direktørmøtet november 2015 (sak 15/116): 5. Når lokale personalmedarbeidere slutter i sin stilling (fratredelse, ny jobb osv.), skal HR-oppgavene overføres til HR-service i Bodø.

7.6.2 Arbeidsmiljø og noen kulturelle trekk

Husbanken gjennomfører regelmessige medarbeiderundersøkelser. Vi har fått tilgang på følgende undersøkelser: Avant 2013 og 2016 (Difis undersøkelse gjennomført av Rambøll), samt undersøkelser om Energi, kunnskap og identitet fra 2014 og 2015. De to Avant-undersøkelsene er ikke sammenlignbare da spørsmål og hovedkategorier ble endret mellom undersøkelsene.

2013-undersøkelsen viser samlet sett stor grad av medarbeidertilfredshet, og et noe høyere gjennomsnittsresultat enn snittet for andre Avant-brukere (mellom april 2010 og juni 2012). Medarbeiderne er mest fornøyd med mangfold på arbeidsplassen samt arbeidssituasjon og utvikling, med egen enhet og virksomheten generelt. Lavest skåre får omstilling og endringsprosesser og spørsmål knyttet til om det arbeides aktivt med å skape høyere etisk bevissthet. På enkeltspørsmål er det tilfredshet med lønns- og ansettelsesvilkår som får lavest skåre, og det er de med lavest utdanning som er minst fornøyd, og som samtidig oppfatter at de har minst muligheter for jobb og karrieremuligheter i det øvrige arbeidsmarkedet. Eldre arbeidstakere synes generelt å være noe mindre fornøyd enn unge arbeidstakere.

2016-undersøkelsen viser som for 2013-undersøkelsen, stor grad av medarbeidertilfredshet og at Husbanken fortsatt har et noe høyere gjennomsnittsskåre enn for andre Avant-brukere. De eldste medarbeiderne er noe mindre tilfredse enn de yngre. Enkeltspørsmål som får lavest skåre knytter seg til ledelse (herunder spørsmål knyttet til om lønnsutvikling har vært et tema i medarbeider-samtalen). Selv om ikke undersøkelsene er sammenlignbare, viser begge at arbeidsmiljøet i Husbanken i all hovedsak oppleves som godt.

En annen type undersøkelse som er gjennomført er en kartlegging som måler humankapitalindeksen i Husbanken. Undersøkelsen fokuserer på tre dimensjoner og kartlegger status på drivere som er knyttet til disse dimensjonene. Dimensjonene er:

- ▶ Identitet knytter seg til om Husbankens ansatte identifiserer seg med Husbankens i dens rolle.
- ▶ Energi knytter seg til om arbeidsformen i Husbanken oppleves som positiv og motiverende.

- Kunnskapsdeling fokuserer på klimaet for kunnskapsdeling og læring i Husbanken.

Husbanken har definert mål for hver dimensjon. Resultatene viser gjennomgående gode skåre og en positiv utvikling fra 2014 til 2015. Gjennomsnittsskårene pr. dimensjon ligger alle over målene Husbanken har definert.

Synspunkter på arbeidsmiljø og kultur i Husbanken

Arbeidsmiljøundersøkelsene som gjøres i Husbanken tegner et ganske entydig bilde av et godt arbeidsmiljø. Dette ble det imidlertid ikke eksplisitt fokusert på i intervjuene, men det kom gjerne opp i sammenheng med omtale av den interne organiseringen i Husbanken. Det tegnes et bilde av et arbeidsmiljø med betydelig frihet og stor takhøyde, i den grad at det av enkelte opplevdes som en utfordring i forhold til resultatfokus i organisasjonen. Enkelte beskriver arbeidsmiljøet i Husbanken å være preget av en «alle vil være med på alt»-kultur, og hvor en også får anledning til dette. Flere informanter savner en større lojalitet til beslutninger som er fattet. Noen informanter sier at det fortsatt er litt for mye omkamper og en opplever at det ikke får konsekvenser hvis beslutninger ikke følges opp. Styringsstrukturen, hvor det stadig foregår diskusjoner mellom Strategikontor, Fagansvarlige og Regionkontorene skaper en arena hvor slike prosesser kan utspille seg. Istedenfor at noen tar tydelig beslutningsansvar blir det en utbredt konsensuskultur.

7.7 Vurdering av den overordnede organiseringen av Husbanken

Organisering er bare en av mange faktorer som påvirker måloppnåelsen i en organisasjon. I vår tilnærming er organisasjonsstruktur et virkemiddel som skal støtte opp om virksomhetens kjerneprosesser og legge til rette for virksomhetens måloppnåelse. Erfaringer fra organisasjonsforskning viser også at organisasjonsmodell ikke nødvendigvis har så stor betydning for resultater, forutsatt at en erkjenner svakhetene ved valgte modell og kompenserer for disse.

Bakgrunnen for regionalisering av offentlig virksomheter knytter seg gjerne til en forestilling om betydningen av nærhet til brukerne og at en ved å ha lokal representasjon i større grad evner å ta hensyn til lokale forskjeller og problemstillinger. Dette må veies opp mot styringsutfordringer og manglende helhetlig praksis som en regionstruktur kan skape. Pr. i dag er det ca. 38 regionaliserte statlige virksomheter. Interessant nok har disse 38 klart å velge 36 forskjellige inndelinger av regionene. Husbanken har seks kontorsteder/regioner og plasserer seg dermed «midt på treet» i antall regioner i forhold til andre statsetater.

Som nevnt over har forskning i liten grad underbygget klare sammenhenger mellom organisasjonsstruktur og effektivitet/resultat. Det finnes med andre ord ikke «én god organisasjonsmodell». Ulike organisasjonsmodeller kan fungere for en gitt virksomhet i en gitt situasjon. Likevel antar vi at visse egenskaper er mer ønskelige enn andre – fordi de legger bedre til rette for gode prosesser, intern samhandling, kompetansebygging osv. Organisasjonens egne erfaringer, endrede rammebetingelser (som ny teknologi) og eksterne forventninger utenfra, kan gi retning til hvordan organisasjonen utformes.

7.7.1 Styrker og svakheter ved dagens organisering

Husbanken har en komplisert organisasjon. Tre sentrale kontorer, seks regioner og fordelingen av et stort antall fagansvar på tre av regionkontorene bidrar til dette. Husbanken har iverksatt en rekke tiltak for å redusere ulempene den kompliserte strukturen fører med seg. Nedenfor oppsummerer vi styrker og svakheter med modellen og peker på hvilke utviklingsmuligheter vi ser som kan danne utgangspunkt for en mer effektiv og helhetlig oppgaveløsning i Husbanken.

Styrken ved dagens organisering er praksisnærhet til kommunene

Den åpenbare styrken ved dagens organisering er at den bidrar til praksisnærhet både gjennom regionstruktur og fagansvarsmodellen. Nærheten til kommunene, som er Husbankens viktigste «kunde», oppfattes som en svært viktig forutsetning for at Husbanken skal levere gode og relevante tjenester overfor kommunene. Rådgivingsarbeidet overfor kommunene forutsetter bred kompetanse hos Husbanken om egne virkemidler og at Husbanken har god forståelse av utfordringsbildet i kommunen. Denne kunnskapen genereres og anvendes i en dialogpreget prosess med kommunen, hvor utøvelse av skjønn spiller en stor rolle.

Lokal tilstedeværelse er også viktig for vellykket samarbeid med andre statlige etaters regionale apparat innenfor rammen av Bolig for Velferd-samarbeidet.

Betydningen av nærhet til praksisfeltet understrekes også når det gjelder de fagansvarliges rolle i utviklingen og bruken av Husbankens virkemidler. Gjennom lokalt fagansvar ansvarliggjøres regionene ved å bidra til at Husbanken løser sine oppgaver på en kostnads- og resultateffektiv måte.

Regional tilstedeværelse er også viktig for vellykket samarbeid med andre statlige etaters regionale apparat innenfor rammen av Bolig for Velferd-samarbeidet, selv om samarbeid og samordning er krevende dels på grunn av ulik sektortilhørighet, ulike digitaliseringsstrategier og ulik digital modenhet, men også fordi aktørene har ulik regional inndeling.

Fagansvarsmodellen gjør det utfordrende å utvikle enhetlig praksis og en helhetlig utvikling av virkemiddelporteføljen

Utfordringen for Husbanken er at en har valgt en oppgave- og ansvarsdeling som ser ut til å forsterke utfordringene som skapes av en regionalisert organisasjon, heller enn å kompensere for utfordringene som skapes.

Fagansvarsmodellen deler opp Husbankens virkemiddelbruk i et stort antall fagansvar som er plassert ute i regionene. Dette bidrar til utfordringer når det gjelder å opprettholde et helhetlig fokus på utviklingen av virkemiddelporteføljen, med forskjeller i struktur og praksis som resultat. Strategikontoret, som «eier» mandatene til fagansvaret har ikke kapasitet eller kompetanse til å fylle rollen som koordinerende og samordnende instans på det nivå som synes nødvendig. Fagansvarene utøves forskjellig og etableringen av en tydelig og enhetlig praksis synes vanskelig å få til. Selv om det er gjennomført en rekke tiltak for å bøte på dette har en ennå ikke i tilstrekkelig grad lyktes i å etablere en enhetlig praksis. I regionene vil noen kontorer ha svært korte veier til spisskompetanse i sammenheng med utførelse av sine regionale oppgaver, mens andre har en lenger vei. Etableringen av en enhetlig praksis synes særlig vanskelig på viktige fagområder som Kommunesatsingen hvor utøvelse av skjønn i en dialogbasert samhandlingsprosess med kommuner og andre interessenter er viktig.

Modellen er også en utfordring for Husbankens rolle som kunnskapsutvikler, både nedover mot kommunene og andre aktører, og oppover mot KMD. Innsamling av kunnskap og omsetting av denne til praktisk rådgiving foregår i for stor grad i faglige siloer. Rollen er fragmentert mellom Strategikontoret, fagansvarene ved regionkontorene og FoU-funksjonen som er lokalisert til Trondheim.

Med en slik struktur er det avgjørende at Strategikontoret har en tydelig koordinerende og samordnende rolle som binder sammen og forvalter Husbankens helhetlige virkemiddelportefølje og rollen som kunnskapsutvikler og formidler. Denne rollen fyller ikke Strategikontoret i tilstrekkelig grad i dag. Det kan skyldes at Strategikontoret ikke har nødvendig kapasitet og kompetanse, men også at Strategikontorets plass i styringsstrukturen heller ikke legger til rette for at kontoret skal kunne fylle denne rollen. De omfattende prosessene for å ensrette praksis som er iverksatt

gjennom EnHusbank og Grunnlinjen er i seg selv prisverdige tiltak, men er samtidig også symptomer på svakheter ved oppgave og rollefordelingen som vi har beskrevet ovenfor.

Styringsstrukturen er komplisert og ressurskrevende

Husbankens styringsmodell gir stor frihet og handlingsrom til de enkelte kontorene. Dette er delvis historisk betinget, men reflekterer også kulturen i Husbanken som kan beskrives som en frivillighetskultur. Kjennetegn ved frivillighetskulturen er at det er stor frihet i forhold til å engasjere seg etter eget interessefokus, at en i utførelsen av sine oppgaver gjør ting etter «eget hode» og har mindre respekt for rutiner og etablerte prosedyrer. Selv om informanter mener denne situasjonen er blitt bedre er det også de som peker på manglende lojalitet til beslutninger som er fattet, hyppige omkamper i forhold til beslutninger og at det i for liten grad får konsekvenser hvis beslutninger ikke følges opp, fortsatt er en utfordring.

Plasseringen av fagansvar ute i regionen medfører også at det er stor forskjell på størrelsene på kontorene noe som gjør det mer komplisert å ha en enhetlig styringspraksis overfor kontorene.

Et annet aspekt ved Husbankens ansvars- og oppgavedeling er at den virker ressurskrevende. Det brukes mye tid og ressurser på ledelse og administrasjon. Som det framgår av Husbankens egen oversikt brukes 24,5 % av personellressursene til administrasjon og ledelse. Selv om dette ser ut til å inkludere faglig ledelse mener vi dette er et høyt nivå. Husbanken oppgir selv at dette er et upresist tall.. Ser vi på kommuner med tilsvarende antall medarbeidere som Husbanken ser vi at deres administrative bemanning ligger på mellom 5 og 7,5 %³³ En gjennomgang av et utvalg direktoraters bemanning innen administrasjon viste en variasjon mellom 10 og 23 %, med et snitt på 16 %³⁴. Det er vanskelig å sammenligne direkte med andre virksomheter, siden både organisering og målemetodikk varierer. Med utgangspunkt i de tallene vi har gjengitt over mener vi likevel å ha grunnlag for å hevde at administrasjonsandelen i Husbanken trolig ligger i det øvre sjiktet.

7.7.2 Forslag til føringer for framtidig organisering

En videre utvikling av Husbankens organisering må derfor adressere flere dimensjoner som peker tilbake på regionstruktur og oppgave- og ansvarsdelingen. Vi har tatt utgangspunkt i følgende kriterier for organisering som temaer en ny struktur må ivareta.

Regionenes oppgaver mot kommuner og andre sentrale lokale aktører bør i større grad rendyrkes

Begrunnelsen for å ha en regionstruktur er at det er behov for fysisk tilstedeværelse for å kunne levere og utvikle kunnskap som rådgiver til lokale og regionale aktører som kommuner, statlige aktører, frivillige organisasjoner og utbyggere. Vår anbefaling er at regionenes oppgaver i større grad rendyrkes til å ivareta kjerneoppgaver mot disse aktørene, og at regionene ikke tillegges nasjonale fagansvar for ulike oppgaver. Med regionale oppgaver mener vi primært kunnskapsutvikling og veiledning til kommunene når det gjelder boligsosialt arbeid i og mellom kommuner, bruk av Husbankens virkemidler/ordninger som er rettet mot kommuner og utbyggere og bistand til planlegging av en sosial boligpolitikk. Når det gjelder statlige aktører vil oppfølging av Bolig for Velferd stå sentralt og mot frivillige organisasjoner utvikling og oppfølging av samarbeidsavtaler.

³³ Agenda Kaupang: Sammenlikning av kommunenes administrative stillinger R9499, 2016. Tallene er basert på andelen av bemanningen som brukes til administrativ ledelse og stabs- og støttefunksjoner

³⁴ Menon Economics: Evaluering av NVE (2016) Omfatter 10 direktorater og virksomheter; NVE, Landbruksdir., Miljødir., Fiskeridir., Udir., DSB, NORAD, DIFI, Riksrevisjonen og Bufdir/Bufetat)

Dette vil legge til rette for en enklere styring og mer samordnet utvikling av arbeidet mot det lokale og regionale nivået.

Sterkere sentral og samordnet styring av fagutviklingen

Dagens oppgave- og ansvarsdeling gir ikke en tydelig nok faglig ansvarsdeling. En framtidig organisering av Husbanken må gi grunnlag for en mer helhetlig og koordinert virkemiddelutvikling, tett knyttet opp mot de strategiske valg Husbanken gjør i lys av det oppdraget KMD gir dem. Fag- og virkemiddelutviklingen må i større grad enn i dag kobles opp mot Husbankens digitaliseringsarbeid. Digitalisering er både en premiss for og en vesentlig komponent i virkemiddelutviklingen, noe som gjør at det framover vil være nødvendig med et tettere samarbeid mellom «fag» og «digitalisering». En implikasjon av dette kan også være at det blir riktig å skille IT-utvikling og -drift. At ikke det strategiske SIKT-programmet, som er et viktig strategisk satsingsområde for Husbanken, er plassert på høyt nivå i den ordinære styringslinjen, men isteden styres vi en egen styringslinje, tror vi som tidligere nevnt også er en ulempe med hensyn til samordning og forankring framover.

Videre blir det viktig å bygge en organisasjon som evner å utnytte tilgjengelige data på en bedre måte enn i dag. I en framtidig organisasjon bør statistikk, analyse, FoU, rapportering og kunnskapsdistribusjon ses bedre i sammenheng enn det som ligger i dagens organisering. Dette handler dels om å styrke analyse- og utredningskapasiteten generelt, men også å jobbe på nye måter – herunder ta i bruk verktøy for data analytics på tvers av egne data og data fra andre velferdsaktører.

I tillegg bør spørsmålet om sentralisering av fagansvaret også sees i sammenheng med vår vurdering i kapittel 2.5.5 om behovet for bedre kontroll og oppfølging av tilskudd som forvaltes av kommunene.

Innenfor rammen av fagansvarene har Husbanken allerede i dag fagnettverk. I en modell med sentralisert fagansvar blir det kritisk viktig å videreutvikle disse for å sikre at erfaringer og kunnskaper som regionene opparbeider seg i kontakt med kommunene formidles og systematiseres som grunnlag for justeringer og videreutvikling av virkemidler og ordninger.

Det kan også være hensiktsmessig å vurdere å samle flere oppgaver på samme måte som en har gjort med bostøttepoolen. At en på en vellykket måte har samlet administrative støttefunksjoner ved Bodø-kontoret er også et eksempel på dette. Vi mener det bør vurderes om flere oppgaver kan løses på denne måten. Dette kan gi effektiviseringsgevinster, sikre en mer enhetlig oppgaveløsning og ikke minst tydeliggjøre ansvarslinjene.

Legge til rette for tydeligere ledelse og styring

Den framtidige organiseringen av Husbanken bør også legge til rette for en tydeligere styring av organisasjonen. Sentralt i Husbanken bør en vurdere organisering av oppgavene som løses innenfor strukturen med tre (hoved)kontorer. Skillet mellom hovedkontorfunksjonene, strategifunksjonene og forvaltningsfunksjonene og måten de interne oppgavene er organisert på, virker ikke å være i tråd med Husbankens behov og utviklingstrekk.

Det bør være et klarere skille mellom den administrative styringen av regionene som leverandører av regionale tjenester og den faglige styringen av innholdet i tjenestene. Styringslinjene må tydeliggjøres og grunnlaget for styring forenkles gjennom at regionene får et mer enhetlig ansvar og utforming. I den sammenheng bør regionenes plassering i styringsstrukturen vurderes. Mange opplever at det i dag er en ubalanse i styringslinjen siden de tre hovedkontorfunksjonene er plassert på samme nivå som regionene. De tre kontorene har en strategisk styrende rolle, men har ikke i tilstrekkelig grad myndighet til å følge opp denne rollen. Et annet moment er at dette også medfører at Husbankens ledergruppe blir stor. En vanlig erfaring med store ledergrupper er at

driftssaker og gjensidig informasjon blir dominerende og at det er vanskelig å få til gode diskusjoner rundt strategiske emner.

7.8 Vurdering av framtidig regionstruktur

7.8.1 Faktorer som peker i retning av færre regionkontorer

Vi er bedt om å vurdere dagens kontor- og regionstruktur og som minimum foreslå en organisering med færre kontorer. Som tidligere nevnt er dagens regionstruktur et resultat av en utvikling over tid, hvor både faglige og politiske argumenter har hatt betydning, og som Husbanken har tilpasset seg.

Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for regional tilstedeværelse forutsatt at Husbanken fortsatt vil ha tilnærmet de samme oppgavene og virkemidlene som de har i dag.

Vi ser at følgende faktorer peker i retning av behovet for færre regioner:

- ▶ Forutsatt en rendyrking av regionale oppgaver kan det være nødvendig å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner for å sikre robuste fagmiljøer på regionale kjerneoppgaver
- ▶ Effekten digitalisering vil ha på ressursbruk knyttet til låne- og tilskuddsforvaltningen og ved at det tas i bruk mer digitale verktøy i kunnskapsutviklingen og kunnskapsoverføringen kan bidra til behov for færre ansatte ved regionkontorene
- ▶ Nye grensesnitt i samarbeid med kommunene og statlige aktører gjennom kommune- og regionreform tilsier at det vil være behov for å vurdere regionstrukturen nærmere

Rendyrke regionale oppgaver og samtidig sikre robuste fagmiljøer

Om Husbanken får færre eller flere oppgaver vil ha betydning for behovet for regional tilstedeværelse. De oppgavene som er flyttet ut og overført til DiBK har liten betydning i forhold til regionstruktur. Ev. tydeliggjøring av oppgaver innen sosial boligplanlegging overfor kommunene vil styrke argumentet for fortsatt regional tilstedeværelse. En kan også se for seg at en skiller ut større deler av Husbankens oppgaveportefølje. To alternativer som har vært diskutert i den sammenheng er overføring av forvaltningen av lån og tilskudd til en annen aktør. Dette har i første rekke dreid seg om oppgaver som utføres sentralt av Forvaltningskontoret og har dermed i begrenset grad betydning for regionstruktur. Det er nå avklart at en begrenset del av forvaltningen skal overføres til Statens innkrevingsentral. Dette vil ikke ha noen konsekvenser for regionstrukturen.

Vår vurdering er at Husbankens regioner primært bør ha regionale oppgaver og at nasjonale fagansvar i hovedsak bør sentraliseres (jf. kapittel 7.7). Dette tilsier at det vil bli behov for færre ansatte ved regionkontorene. For å opprettholde og eventuelt forsterke fagmiljøene knyttet til en helhetlig rådgivning og boligsosial planlegging i forbindelse med kommunesatsingen på regionnivå, vil det derfor kunne være behov for færre regioner.

Effekter av økt digitalisering

Som vist i kapittel 6 så kan oppgavene som Husbanken har ytterligere digitaliseres. Låne- og tilskuddsforvaltningen kan digitaliseres i større grad enn i dag, noe som ville kunne redusere behovet for medarbeidere som arbeider med låne- og tilskuddsforvaltning i regionene. Dette omfatter en betydelig andel av region kontorenes virksomhet. Videre kan en se for seg at en i sammenheng med den boligsosiale rådgivningen i langt større grad enn nå kan gjøre bruk av digitale verktøy. Dette omfatter verktøy for kunnskapsutvikling og analyse, kunnskapsoverføring til kommunene og dialog og støttesystemer som vil effektivisere rådgivingen og redusere behovet for lokal tilstedeværelse. Dette vil både kunne redusere behovet for personell lokalt, men også behovet for fysisk tilstedeværelse i kommunene.

Nye grensesnitt i samarbeidet med kommunene og statlige aktører

Kommunen er Husbankens viktigste lokale samarbeidspart. Kommunereformen vil redusere antallet kommuner og dermed antallet samarbeidsparter noe. Samtidig er reduksjonen ganske moderat og sammenslåinger vil ikke påvirke omfanget av boligsosiale utfordringer i nevneverdig grad. I forlengelsen av kommunereform er det nå også signalisert en regionreform som vil erstatte fylkene i Norge med et antall regioner (10–12). Fylkesmannsembetene skal også endres, hovedsakelig i tråd med den nye regioninndelingen. Over tid forventes det også at andre regionaliserte statsetater skal tilpasse sin regionstruktur til de nye inndelingene slik at en reduserer det lappe-teppe av regionstrukturer som er i dag. Gjennom Bolig for Velferd samarbeider Husbanken med etater som enten har egne regioner eller som er representert av fylkesmannen lokalt. Færre samarbeidsparter vil kunne underlette samarbeid og koordinering og redusere transaksjons-kostnadene knyttet til samarbeidet. Dette vil også kunne ha implikasjoner for Husbankens valg av regionstruktur, i forhold til antall regioner og/eller lokalisering av kontorene.

7.8.2 Fordeler og ulemper med færre regioner

Den viktigste innvendingen mot færre regioner er at den fysiske avstanden til kommunene blir lengre og at praksisnærhet og kunnskapen om kommunenes behov kan svekkes. En løsning med færre regioner vil trolig også medføre noe økt reisevirksomhet for ansatte i Husbanken. Vår vurdering er at betydningen av regionenes lokalkunnskap om kommunenes behov og utfordringer er vesentlig for å kunne være en relevant og effektiv rådgiver og kunnskapsutvikler. Fysisk nærhet til mange kommuner vurderes imidlertid ikke som like kritisk viktig for å kunne levere godt. Den fysiske avstanden til mange kommuner er stor, også innenfor dagens regionstruktur med seks regioner.

Vi har ikke fått vesentlige innvendinger mot dagens regionstruktur fra informanter i Husbanken, kommunene og samarbeidspartnere. Men det er fra enkelte informanter både i Husbanken og i kommunene reist spørsmål ved behovet for Hammerfest som egen region. Regionen betjener få kommuner og innbyggere selv om det geografiske nedslagsfeltet er stort. Vi har fått opplyst at regionen er faglig sårbar på enkelte områder, men mottar nødvendig faglig støtte fra kontoret i Bodø ved behov. Noen kommuner som egentlig hører hjemme til Hammerfest må derfor forholde seg til regionkontorer. Når det gjelder bilaterale møter med kommunene benytter kontoret i stor grad telefon, Skype og videomøter da store geografiske avstander gjør det ressurskrevende og upraktisk med fysiske møter.

Til tross for at Husbanken Øst er størst langs de fleste dimensjonene både når det gjelder innbyggere, boligsosiale utfordringer (antall segment 1 og 2 kommuner), antall regionale samarbeidspartnere, og at regionen har en geografisk utstrekning omtrent som kontoret i Hammerfest, er det ikke framkommet synspunkter som tilsier at regionen er for stor. Kommuneundersøkelsen i 2016 viser imidlertid at kommunene er noe mindre fornøyd med Husbanken Øst enn de andre regionene. En forklaring kan være at større kommuner er generelt mindre fornøyd med Husbankens informasjon og rådgivning og at Husbanken Øst har mange store kommuner i porteføljen.

De konkrete erfaringene både fra Hammerfest som i stor grad bruker Skype og videomøter for å håndtere store geografiske avstander når det gjelder bilateral kontakt med kommunene, og at størrelsen på Husbanken Øst ikke er vurdert til å ha vesentlig ulemper, indikerer at det vil være realistisk med færre og større regioner uten at dette trenger å bety at regionenes tilbud til kommunene svekkes. Når potensialet knyttet til digitale verktøy for kunnskaps- og erfaringsdeling i økende grad tas i bruk, vil tilbudet på sikt ytterligere kunne styrkes.

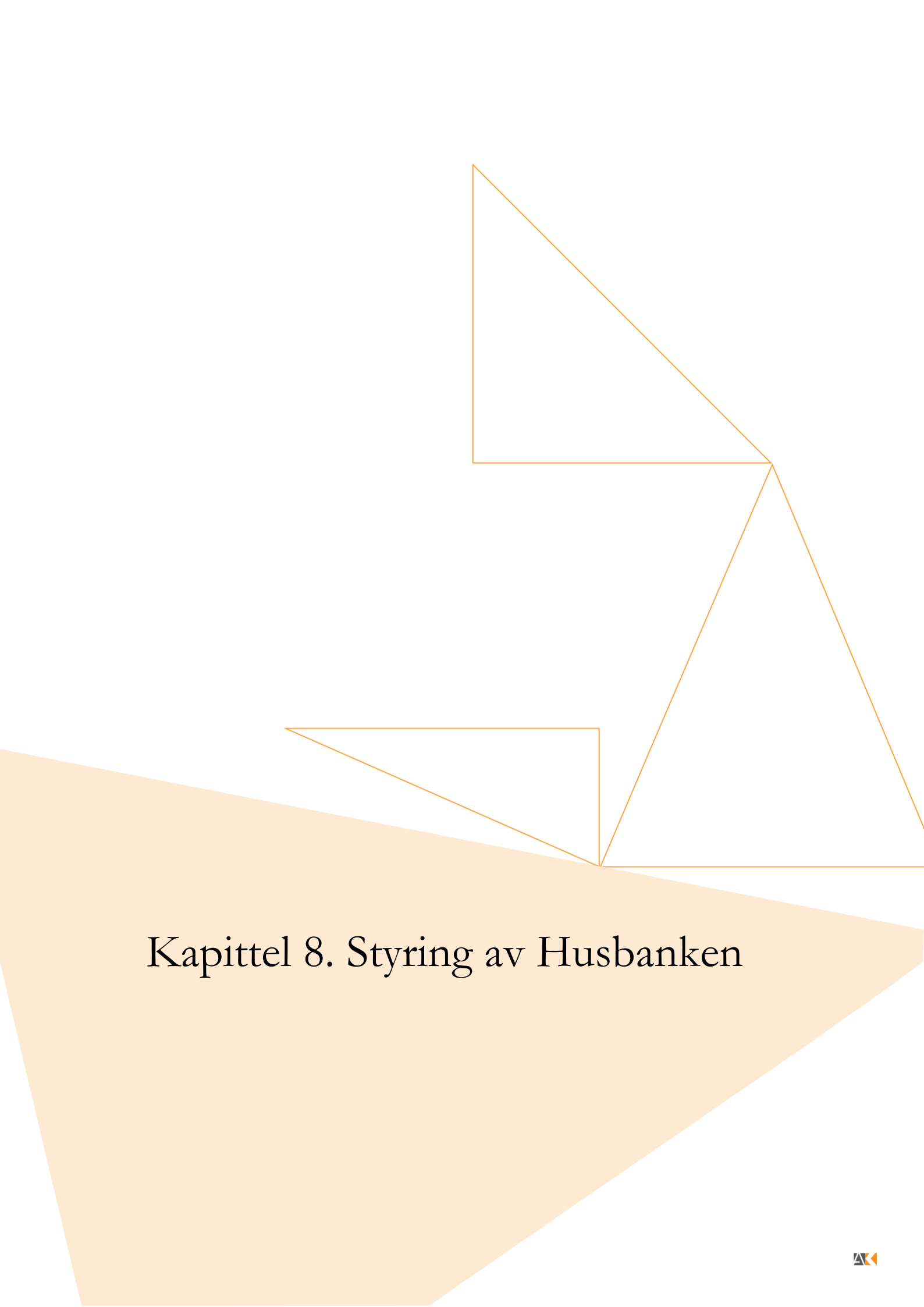
Hva vil man oppnå med færre regioner? Hensikten vil primært være å frigjøre ressurser som kan brukes til å styrke Husbanken på viktige kompetanseområder, enten dette gjelder analyse- og

utredningsfunksjonen, digitalisering og helhetlig tjenesteutvikling, en forsterket og samordnet innsats mot kommunene eller som grunnlag for rene kostnadskutt. Vår konklusjon er at det er behov for fortsatt regional tilstedeværelse, men at det i framtiden kan være grunnlag for å konsentrere tilstedeværelsen i færre regioner. Vår utredning gir imidlertid ikke metodisk grunnlag for å anbefale hvordan tjenesteytingen overfor kommunene konkret bør organiseres når det gjelder lokalisering og bemanning av regionkontorene. Dette krever nærmere boligfaglige analyser og kostnadsanalyser. Behovet for regional tilstedeværelse må veies opp mot mulighetene for å gi tilfredsstillende tjenester uten samme geografiske nærhet.

7.8.3 Andre modeller for organisering

En annen modell vi har fått innspill på fra enkelte informanter i intervjuer og som er drøftet på workshop, er overføring av ansvaret for det boligsosiale arbeidet og kommunerettede økonomiske virkemidler i sin helhet til fylkesmannen. Dette kan innebære at Husbanken i praksis opphører som regionalt representert virksomhet ved at fylkesmannen overtar de regionale oppgavene, og at Husbanken rendyrkes som nasjonalt kompetansesenter med ansvar for samlet kunnskapsutvikling og spredning samt sentral premissgiver for digital utvikling av sektoren. Argumenter for en slik løsning kan være at det legges bedre til rette for en mer statlig samordnet opptreden på velferdsområdet overfor kommunene, og det vil kunne trekkes veksler på fylkesmannens plankompetanse når det gjelder planlegging av en sosial boligpolitikk. Argumenter mot en slik løsning er oppsplitting av det boligsosiale fagmiljøet i Husbanken, og at det kan medføre små og sårbare boligsosiale miljøer hos fylkesmannen (forutsatt at det ikke skjer en vesentlig opprusting av kapasitet og kompetanse ved kontorene). Et vesentlig argument som framheves er at Husbanken mister praksisnærhet til kommunene som vurderes som sentralt for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Det reises også spørsmål ved om hvor aktivt Fylkesmannen kan utøve en veilednings- og rådgivningsrolle overfor kommunene når Fylkesmannen samtidig har en kontrollrolle.

Det er også kommet innspill fra enkelte informanter på at det bør vurderes å slå sammen Husbanken og DiBK for å etablere et Boligdirektoratet med et helhetlig ansvar for bolig – og bygningspolitikken. Det har ikke vært grunnlag for å vurdere disse modellene nærmere innenfor rammen av utredningen.

The background features a light blue gradient. Overlaid on this are several thin orange lines forming geometric shapes: a right-angled triangle in the upper right, a smaller right-angled triangle below it, and a larger triangle to the right of the smaller one. A large, solid orange shape, resembling a wide triangle or a sector, occupies the bottom half of the page.

Kapittel 8. Styring av Husbanken

8 Styring av Husbanken

I dette kapitlet vurderer vi for det første om rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD og Husbanken er klar og hensiktsmessig, herunder om Husbanken ivaretar sin rolle som faglig rådgiver og premissleverandør for departementet. For det andre vurderer vi om KMD utøver en effektiv mål- og resultatstyring av Husbanken, herunder om målene tydelige, om Husbankens virkemidler og handlingsrom er i samsvar med målene som er satt, og hvilke forbedringspunkter finnes i KMDs etatsstyring av Husbanken.

8.1 Rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD, øvrige departementer og Husbanken

8.1.1 Generelt om roller og ansvar mellom departement og direktorat

Departementenes oppgaver er å være faglig sekretariat for politisk ledelse, herunder utarbeide regjeringens forslag til Stortinget. Departementene utøver myndighet, primært ved enkeltvedtak eller forskrifter, gjennomfører sektorpolitikken overfor blant annet kommuner, næringsliv, organisasjoner og borgere innenfor politisk gitte rammer og styrer underliggende virksomheter. Direktoratene er underlagt departementene.

Direktoratene har to hovedroller; direktoratene er «gjennomførere», typisk gjennom delegert myndighetsutøvelse overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv., herunder forvaltning av regelverk og tilskudd. Rollen omfatter også løpende iverksetting av vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner osv. Dette vil ofte medføre oppgaver med å gi faglig veiledning, råd og retningslinjer overfor kommunene når det er disse som utgjør det operative nivået for iverksettingen. Direktoratenes faglige rolle er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget.

8.1.2 Rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD og Husbanken

Det er statens ansvar å sørge for gode rammer for bolig- og bygningssektoren gjennom å utvikle og forvalte regelverk, økonomiske ordninger og kunnskap. Det er kommunene som har ansvaret for å iverksette bolig- og bygningspolitikken lokalt. I hovedsak er det private som prosjekterer og bygger, står for finansiering og salg, og som forvalter og vedlikeholder bolig- og bygningsmassen.³⁵

KMD skal bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg en bolig og beholde den. Regelverk og andre virkemidler skal fremme god byggkvalitet og en effektiv prosess i byggesaker. Departementet er ansvarlig for plan- og bygningsloven. Departementet har også ansvar for boliglover, blant annet borettslagsloven, eierseksjonsloven og husleieloven.

Også andre departementer fatter beslutninger som har stor betydning for boligpolitikken. Blant annet har Finansdepartementets skatte- og avgiftspolitikker stor betydning for boligpolitikken.

KMD samarbeider med andre departementer om utforming av en helhetlig bolig og bygningspolitikk.

³⁵ Prp.1 S(2016-2017)- KMD side 189–190

KMD v/Bolig- og bygningsavdelingen (BOBY)

Det er KMD v/BOBY som har det overordnede ansvaret for Husbanken. BOBY har ansvaret for å følge opp regjeringens bolig- og bygningspolitikk. De bolig- og bygningspolitiske målene skal nås ved hjelp av økonomiske og juridiske virkemidler, kompetanseoppbygging, veiledning og informasjon.

Husbankens rolle er å iverksette Regjeringens boligpolitikk gjennom de virkemidlene etaten har: økonomiske virkemidler som bostøtte lån og tilskudd, kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring til kommuner, frivillig sektor, byggsektoren og andre (se kapittel 5 for utdyping av oppgaver)..

Avdelingens tre hovedmål er også lagt til grunn for styringen av Husbanken i tildelingsbrevet:

- ▶ Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter
- ▶ Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig
- ▶ Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet

I tillegg til ansvar for Husbanken har avdelingen også ansvaret for Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og Husleietvistutvalget.

Rolle- og oppgavefordelingen mellom KMD og Husbanken knyttet til forvaltning av tilskudd/ordninger og arbeidet mot kommunene oppfattes av informantene i hovedsak å være ryddig og klar. Utviklingen går i retning av å forskriftsfeste flere ordninger for å bli tydeligere på målgrupper og tildelingskriterier. Dette innebærer en sentralisering i forhold til dagens praksis der tildeling i større grad har vært basert på Husbankens retningslinjer og veiledninger.

Rollen som faglig rådgiver for BOBY

KMDs forventninger til Husbanken som faglig rådgiver for departementet kommer blant annet til uttrykk i tildelingsbrevet for 2017 der det heter at *«en av Husbankens roller er å være en faglig rådgiver for departementet. Dette innebærer blant annet å gjøre tilgjengelig statistikk om Husbankens ordninger og utarbeide analyser som gir grunnlag for videre politikkutfordring.*

Husbanken skal prioritere dette arbeidet i 2017». Tildelingsbrevet viser også til ny utredningsinstruks som trådte i kraft 2016 med formål om å forbedre beslutningsgrunnlaget i staten.

Husbanken skal videre bruke evalueringer og annen FOU som verktøy for virksomheten til å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og evalueringer skal brukes systematisk og strategisk.

Evalueringer skal brukes som integrert del av virksomhetsstyringen, og alle FOU-rapporter/-evalueringer skal sendes departementet til orientering. Departementet ber også Husbanken ta høyde for mindre oppdrag gjennom året, knyttet til eksempelvis høringer, arbeid med strategier og handlingsplaner, meldinger og proposisjoner, utarbeide problemnotater eller enkeltsaker fra Stortinget.

Når det gjelder rollefordelingen mellom departement og Husbank knyttet til statistikk, utredning- og analyser og Husbankens rolle som faglig rådgiver for departementet, synes det å være enighet mellom KMD og Husbanken om at grensesnittet er blitt noe uklart, og det reises spørsmål om hvorvidt det kan være overlapp. Vi får opplyst at det ikke har vært prosesser knyttet til å drøfte hvordan rollefordelingen på analyser bør være mellom KMD og Husbanken.

Når det gjelder Husbankens organisering av analyse- utredningsarbeid vises til kapittel 7. Når det gjelder BOBYs organisering får vi opplyst at tre av fire seksjoner i avdelingen jobber med FoU, utredning og analyse på Husbankens fagområde:

- ▶ Boligseksjonen – ansvar for det boligsosiale arbeidet, herunder de boligsosiale virkemidlene
- ▶ Økonomi- og etatsstyringsseksjonen – ansvar for statsbudsjett, etatsstyring, digitalisering, FoU og Husbankens lånevirkksomhet

- Byggkvalitetsseksjonen – ansvar for kvalitet i bygg, herunder tilskudd til heis og tilstands-vurdering, tilskudd til tilpasning

BOBY har ikke ressurskartlegginger som kan si noe om hvor mye tid avdelingen bruker på Husbankens område, men en overordnet vurdering fra avdelingen er at Økonomi- og etatsstyringsseksjonen og Byggkvalitetsseksjonen bruker omtrent like mye ressurser som før på dette området. Boligseksjonen bruker om lag 4 årsverk (totalt) på dette, herunder budsjettering, utvikling av virkemidlene, evaluering og forskning som departementet bestiller. I tillegg er det arbeidet mye med statistikkutvikling og bedre utnyttelse av eksisterende statistikk på det boligsosiale feltet de siste par årene. Boligseksjonen anslår at det i 2013 ble brukt om lag 3 årsverk på dette arbeidet, og at de siden den gang har økt med ett årsverk. Det er særlig mer arbeid i dag knyttet til budsjett-innspill på bostøtte og utvikling av ny statistikk i SSB.

Ifølge KMD skyldes økningen dels av at Husbanken ikke leverer det departementet har behov for når det gjelder statistikk og faglige analyser, men også at KMD har behov for å gjøre analyser som det ikke er naturlig at Husbanken gjør. Departementet etterspør flere analyser av effekter av ulike virkemidler/ordninger og resultater som Husbanken oppnår, blant annet systematisering og bruk av den kunnskapen Husbanken opparbeider seg gjennom arbeidet med kommunene som grunnlag for ideer og innspill til politikkutviklingen. Husbanken er enig i at det er behov for å styrke analyse-funksjonen og rollen som faglig rådgiver overfor departementet (jf. både kapittel 6 og 7), men gir samtidig uttrykk for - basert på enkelte erfaringer - en viss usikkerhet for hvor reelt interessert KMD er i faglig uavhengige råd.

KMD har i tillegg stort behov for fortløpende statistikk fra Husbanken i forbindelse med spørsmål fra Stortinget, andre departementer og internt arbeid, og Husbanken får derfor mange ad-hoc-opppdrag fra departementet. Husbanken er i tildelingsbrevene de siste årene bedt om å ta høyde for tilleggsoppdrag/forespørsler fra KMD gjennom året. Fra KMD har vi mottatt følgende oversikt over ekstrabestillinger sendt på e-post i 2016 og pr. 1. april 2017.³⁶

Tabell 8-1 Ekstrabestillinger fra KMD til Husbanken 2016 og pr. 1. april 2017

Ekstrabestillinger fra KMD til Husbanken	2016	2017
Spørsmål fra Stortinget	4	1
Mediehenvelper	1	0
Statsbudsjett - bostøtte	29	4
Statsbudsjett – andre saker	9	3
Statistikk	5	4
Spørsmål ifm. utredninger/analyse	20	6
Annet	20	3
Totalt	88	21

³⁶ KMD har opplyst at kategorisering av bestillingene i 2016 var noe omtrentlig. I 2017 er kategoriseringen sikrere.

Husbanken leverer generelt raskt på slike henvendelser, og utviklingen av SVAR-tjenesten (jf. også kapittel 6) vil gi KMD tilgang på statistikk og informasjon som vil kunne avlaste Husbanken. KMD er imidlertid ikke tilfreds med kvalitetssikringen av en del statistikk, eksempelvis i forbindelse med årsrapporteringen. Husbankens vurderinger er imidlertid at kvaliteten på statistikk i all hovedsak er god, selv om det er eksempler hvor dette ikke har vært tilfelle. Når det gjelder Husbankens evne til å levere på departementets forventninger som faglig rådgiver vises også til kapittel 7 der vi reiser spørsmålet om Husbankens arbeid med kunnskapsutvikling er optimalt organisert. Dagens fag-ansvarsmodell kan synes å være en utfordring i forhold til en enhetlig og tydelig rådgivingsrolle overfor KMD gjennom at en må mobilisere kunnskap fra mange forskjellige lokasjoner og fag-miljøer, og at dette krever en omfattende koordineringsinnsats fra Husbankens strategikontor.

KMD v/Planavdelingen

Planavdelingen har ansvar for forvaltnings- og utviklingsoppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og konsekvensutredninger. Avdelingen har også ansvaret for den nasjonale kart- og geodapolitikken, og er tillagt etatsstyringsansvaret for Statens kartverk. Det er inngått et nytt tiårig program for områderettet innsats i Groruddalen og der KMD v/Planavdelingen har ansvaret for å koordinere innsatsen fra de syv samarbeidende departementer.

Planavdelingen forvalter tilskudd til områdesatsingen i byer. Dette omfatter et tilskudd til område-satsing i Groruddalen som Oslo kommune kan søke på, og et tilskudd til Områdesatsing i indre Oslo øst og Fjell i Drammen som de berørte kommunene kan søke på. I tillegg forvalter Husbanken tilskuddet til bolig-, by- og områdeutvikling (post 72). Ansvaret innebærer å behandle søknader om støtte, samt oppfølging, kontroll og rapportering. Tilskuddet skal gå til tiltak indre Oslo øst og områder i Bergen og Trondheim med miljømessige og sosiale utfordringer. Posten er plassert under Planavdelingens budsjettkapittel for å gjøre det mer oversiktlig for Stortinget når postene står samlet, men budsjettansvaret ligger som tidligere hos BOBY.

Områdesatsingen og områdeløft som en del av kommunesatsingen er redegjort nærmere for i kapittel 5.3.3 og 5.7.3 og det framstår som uklart hvem som har ansvar for satsingene/løftene – Plankontoret eller Husbanken og hvilket innhold de to tilnærmingene i realiteten har. Vi anbefaler derfor at KMD ser nærmere på dette.

Også andre avdelinger i KMD har ansvar med relevans for Husbanken, blant annet:

- ▶ Avdeling for IKT og fornying som har koordineringsansvaret for forvaltningspolitikken og IKT-politikken, som blant annet arbeidet med digitalisering og fornying av offentlig sektor.
- ▶ Kommunalavdelingen har ansvaret for å følge opp regjeringens kommunepolitikk
- ▶ Regionavdelingen og arbeidet med regionreformen
- ▶ Statsforvaltningsavdelingen som blant annet har ansvaret for etatsstyringen av fylkesmennene

8.1.3 Husbankens ansvar for å forvalte ordninger for andre departementer

Husbanken forvalter i tillegg tilskuddsordninger for Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kunnskapsdepartementet (KD) og Kulturdepartementet (KUD). En nærmere redegjørelse for tilskuddsordningene er gjort i kapittel 5.

Helse- og omsorgsdepartementet

Husbanken forvalter investeringstilskudd til heldøgn omsorgsplasser i institusjon og omsorgsboliger (overført fra KMD i 2013/2014). Dette innebærer også at Husbanken skal bidra til å synliggjøre gode prosjekter finansiert av investeringstilskudd og bidra til utvikling av ordningen, blant annet for

å se denne i sammenheng med andre ordninger Husbanken forvalter. I tillegg forvalter Husbanken på vegne av HOD en ordning for kompensasjon for renter og avdrag på lån til alle som fikk oppstartstilskudd for omsorgsbolig- og sykehjemsprosjekter under Handlingsplan for eldreomsorgen 1998–2003 og Opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2004.

Kunnskapsdepartementet

Husbanken forvalter tilskudd til studentboliger og rentekompensasjonsordning for skole og svømmeanlegg. Når det gjelder tilskudd til studentboliger, er rollefordelingen som følgende: Det er KD som kunngjør tilskuddsordningen til studentsamskipnader og studenboligstiftelser, samt behandler søknader og vedtar tilsagn om tilskudd. Husbankens rolle er å godkjenne prosjekter som planlegges oppført med tilskudd, og utbetale tilskudd dersom prosjektet er i tråd med retningslinjene. Hva angår rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg, er den avviklet for nye tilsagn f.o.m. 2017, og Husbankens forvaltning av ordningen innebærer å utbetale tidligere gitte tilsagn. Dette innebærer registrering, saksbehandling, kontroll og utbetalinger.

Kulturdepartement

Husbanken forvalter rentekompensasjonsordning for istandsetting av kirkebygg som skal stimulerer til sikring og bevaring av kirkebyggene, kirkenes utsmykking og inventar etter egne retningslinjer. Forvaltningen av ordningen lagt til Husbanken fordi Husbanken har et profesjonelt fagmiljø på forvaltning av tilskudd, og det ikke er andre etater det er naturlig å legge forvaltningen av ordningen til.

Synspunkter fra informanter

Når det gjelder forvaltningen av ordninger/tilskudd for andre departementer oppfattes rollefordelingen i stor grad som ryddig og klar både av departementene og Husbanken. Vi registrerer at forventningen til om Husbanken skal bidra aktivt til utvikling av ordningene er ulik. Det er først og fremst HOD som forventer at Husbanken skal bidra til utvikling av tilskuddet og ikke ren forvaltning. En gjennomgang av referatene fra kontaktmøtene viser at utvikling, justeringer og forståelse av retningslinjene knyttet til ordningen har vært tema og ordningen har vært gjenstand for endringer (jf. som vist i kapittel 5.1.3), samt at Husbanken har bidratt med sine erfaringer knyttet til hvordan ordningen fungerer. HOD verdsetter at Husbanken deler erfaringer og gir innspill selv om departementet kan ha andre vurderinger.

Departementene oppfatter Husbanken som serviceorientert mht. at de svarer raskt på spørsmål om statistikk mm. Det brukes ord som lojal, profesjonell, proaktiv og med god kompetanse både på blant annet arkitektur, økonomi og juss, men det kommenteres at saksbehandlingssystemet framstår som lite hensiktsmessig. Fra HOD er det et ønske at Husbanken i noe større grad kunne prioritere å delta på seminarer på omsorgs- og rusfeltet, eksempelvis samlinger arrangert av Helsedirektoratet sammen med fylkesmannen. Vi ser av styringsreferat 29.4.15 at det er behov for en avgrensning av Husbankens rolle knyttet til bruk av velferdsteknologi i bygg.

Når det gjelder rentekompensasjonsordninger viser referater fra kontaktmøter med departementer som har denne type ordninger som Husbanken forvalter at det har vært drøftinger av hvordan mindreforbruk kan håndteres ³⁷, blant annet hvordan ordningene kan gjøres mer kjent.

³⁷ Referat fra kontaktmøte mellom KD, KMD og Husbanken 12. august 2015

8.2 KMDs styring av Husbanken

Mål- og resultatstyring (MRS) innebærer i korthet at det fastsettes overordnede mål som konkretiseres slik at resultater kan beskrives og måles, vurderes og følges opp som grunnlag for forbedrings- og utviklingstiltak.³⁸ For departement som etatsstyrer er MRS slik sett en styringsmetode for å sikre bedre styringsinformasjon som grunnlag for oppfølging med sikte på forbedring og utvikling av virksomheten.

MRS som styringsform i offentlig sektor har vært og er et omstridt tema. Selv om prinsippet er enkelt, har praktiseringen ofte vist seg vanskeligere. Ideelt sett skal MRS gi den styrte virksomheten mulighet for stor grad av frihet til selv å velge hvilke tiltak og aktiviteter som skal brukes og prioritere mellom dem. Hensikten er å sikre at kompetanse og ressurser i virksomheten blir brukt best mulig, gitt de målene som ligger til grunn for virksomheten. I tillegg skal MRS bidra til læring i både den underliggende virksomheten og i det etatsstyrende departementet.

Vi redegjør og vurderer i det etterfølgende for KMDs styring av Husbanken når det gjelder utviklingen av Husbankens mål, rapportering og styrings- og fagdialogen.

8.2.1 Husbankens mål

Husbankloven, departementets årlige statsbudsjett og tildelingsbrev, samt virksomhets- og økonomiinstruksen legger rammene for Husbankens virksomhet. Det er BOBYs tre hovedmål som er lagt til grunn for styringen av Husbanken gjennom tildelingsbrevene. Avdelingens hovedmål er pt:

- ▶ Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter
- ▶ Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig
- ▶ Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet

I tabellen under vises en oversikt over utviklingen av hovedmål og tilleggsmål for Husbanken i perioden 2012–2017.

Tabell 8-2 Oversikt over utviklingen av hovedmål og tilleggsmål for Husbanken i perioden 2012-2017 gitt i tildelingsbrev.

År	Hovedmål 1	Hovedmål 2	Hovedmål 3	Tilleggsmål
2016–2017	Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter	Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig	Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet	
2014–2015	Mer forenkling og innovasjon i bolig og byggsektoren	Flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo	Flere boliger og bygg som møter framtidens behov	Effektiv og brukerrettet forvaltning
2012–2013	Ein velfungerande boligmarknad	Auka busetjing av vanskelegstilte på bustadsmarknaden	Fleire miljøvenlege og universelt utforma bustader og bygg på attraktive stader	Effektiv og brukarorientert forvaltning

Oversikten viser at hovedmålene har vært få og relativt stabile. Mens hovedmål 2 med fokus på vanskeligstilte har vært gjennomgående for hele perioden, har formuleringer knyttet til hovedmål 1 og 3 endret seg noe underveis. De to første målene er eksterne og beskriver effekter (raskere

³⁸Artikkel i Stat og Styring 3/2016: Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer

boligbygging og tilgjengelighet for vanskeligstilte), mens det siste målet (effektiv og brukerrettet forvaltning av bolig og byggesektoren) kan leses som et eksternt systemmål. Når man leser tilhørende delmål og styringsparametere er det mer å forstå som et internt mål for Husbankens virkemidler og verktøy, og det har erstattet tilleggs målet «Effektiv og brukerrettet forvaltning».

Målstrukturen består av tre hovedmål, med til hørende delmål, resultatmål og styringsparametere og konkrete oppdrag, men det varierer i hvilken grad hovedmålene har knyttet delmål og/eller resultatmål til seg.

- ▶ Hovedmål 1 har resultatmål og styringsparametere, men ingen delmål,
- ▶ Hovedmål 2 har både delmål, resultatmål og styringsparametere
- ▶ Hovedmål 3 har to delmål hvorav ett med tilhørende resultatmål og styringsparametere, mens det andre ikke er fulgt av resultatmål, men kun styringsparametere.
- ▶ Til alle hovedmålene er det knyttet konkrete oppdrag.

I tabellen under vises hovedmål og delmål i tildelingsbrevet for 2017:

Tabell 8-3 Hovedmål og delmål i Husbankens tildelingsbrev 2017

Hovedmål	Delmål 1	Delmål 2
Hovedmål 1: Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter	Ingen delmål	
Hovedmål 2: Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig	Delmål 2.1: Bidra til at vanskeligstilte skal kunne eie egen bolig	Delmål 2.2: God tilgang på egnede utleieboliger
Hovedmål 3: Forvaltningen av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet	Delmål 3.1: Brukervennlige og digitale tjenester	Delmål 3.2 (nytt fra 2017): Høy effektivitet og kvalitet i forvaltningen av Husbankens virkemidler

Delmål ble introdusert i målstrukturen i 2015 og ser ut til å ha erstattet overordnede retningsgivende resultatmål (dvs. bruk av formuleringer som eksempelvis «økt botrygghet og etablering i eid bolig») og «flere egnede utleieboliger»). Resultatmålene er blitt mer konkrete og forpliktende med måltall eller aktiviteter som skal være gjennomført innen en frist. Eksempler fra tildelingsbrevet i 2016 er at antall boliger som har fått tilskudd til heis skal øke med 10 %, 50 % av antall startlån skal gis til barnefamilier, og «Digital boligsosial veiviser skal lanseres i løpet av 2016».

Det har vært en dreining i målene mot at Husbankens rolle skal være rettet mot vanskeligstilte, og mindre på boligforsyning og aktør for et velfungerende boligmarked (jf. at også oppgaver knyttet til miljø/energi og byggeskikk skal/er overført til DiBK).

Det er stor grad av enighet blant informantene om at utviklingen av Husbanken mot en velferdspolitisk aktør har vært riktig. I Samtidig er det vår vurdering av at det er ulike oppfatninger/noe usikkerhet både i KMD og Husbanken om hvor spisset Husbanken profil mot vanskeligstilte på boligmarkedet bør være. Videre registrer vi samme grad av usikkerhet om hvilken rolle Husbanken bør ha som aktør for et velfungerende boligmarked, og hva dette i så fall innebærer. En illustrasjon kan være at det ikke er formulert delmål for Husbanken under hovedmål 1: Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter, mens det er formulert tydelige delmål på

hovedmål 2 som retter seg mot vanskeligstilte. Som vist i kapittel 5.5 har eksempelvis Husbanken i strategien for 2016–2020 at de har en rolle i planlegging av sosial boligpolitikk som en av sine hovedstrategier, mens KMDs tildelingsbrev over flere år i liten grad gjenspeiler dette.

En gjennomgang av tilleggsoppdrag i perioden 2012-2016 viser at det gis få formelle tilleggsoppdrag gjennom året³⁹, men KMD etterspør mye statistikk og annen informasjon fra Husbanken, justeringer i ordninger og i forbindelse med spørsmål fra Stortinget. (jf. oversikt i kapittel 8.1.2). De formelle tilleggsoppdragene til tildelingsbrevet omhandler i hovedsak endringer i statsbudsjettet mht. reduksjon eller økning i tilskudd og lånerammer. I 2013 ble det gitt tilleggsoppdrag knyttet til oppfølging av St. melding 17 (2012–2013) «Byggje og Bu», i 2015 endringer i kriterier for energi, miljø og kvalitet og vurdering av bruk om intern revisjon, og i 2016 endringer i forskriften for bostøtte og bistand til kommuner med å skaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte.

8.2.2 Rapportering og styringsdialog

Styringsinformasjon og rapporteringskrav

Styringsinformasjon KMD ber om i tildelingsbrevet består gjennomgående av to typer:

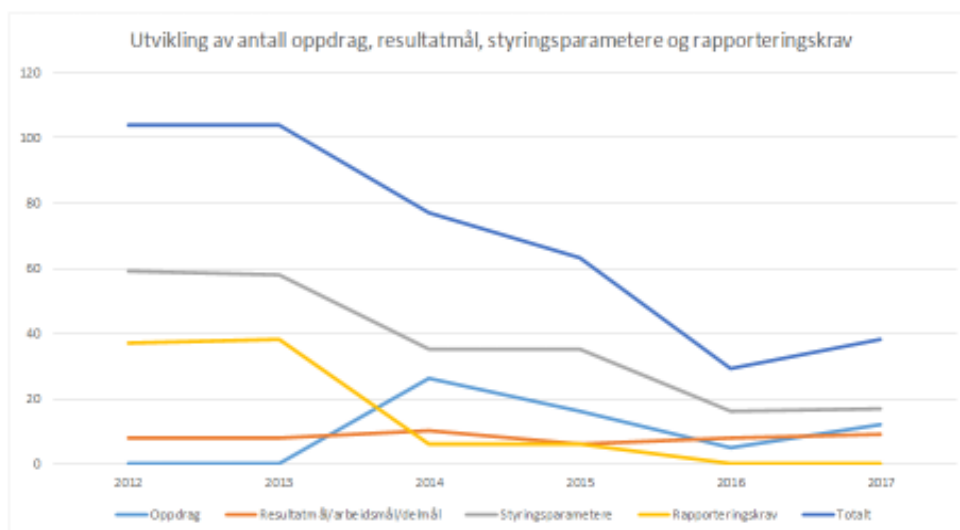
- ▶ Styringsparametere som kvantitativ statistikk, noen med nærmere definerte resultatmål (eks: «40 % av tilsagnsrammen om tilskudd skal gå til tilpasning skal gå til barnefamilier»)
- ▶ Oppdrag, der flere har rapporteringskrav i seg. Disse rapporteringskravene har gjennomgående et kontrollfokus (eks «det skal også fremgå hvordan kontroll og oppfølging foregår i praksis» s. 7 Tildelingsbrev 2017)

I tillegg bes det om diverse statistikk og dokumentasjon knyttet til bruk av ordningene og lånevirkksomhet, planer m.m.

Figuren under viser at det har vært en reduksjon i antall krav om å rapportere på ulike styringsdata. Antall oppdrag har imidlertid økt fra 2016–2017.

³⁹ jf Tillegg til tildelingsbrev 2012-2016

Reduksjon i antall krav om å rapportere på ulike styringsdata



Figur 8-1 Utvikling av antall oppdrag resultatmål, styringsparametere og rapporteringskrav i tildelingsbrev 2012-2017. Kilde: Tildelingsbrev 2012-2017

Som nevnt i kapittel 8.1.2 vurderer KMD at kvaliteten på en del rapportering/statistikk ikke er god nok. Dette medfører at det må gås flere runder fordi tallene ikke stemmer. Informanter i Husbanken vurderer imidlertid kvaliteten på rapportering/statistikk i hovedsak er tilfredsstillende, selv om det sies at det glipper noen ganger.

Styringsdialogen

Styringskalenderen følger som vedlegg 1 til tildelingsbrevet og gir en oversikt over alle rapporteringskrav og møter mellom KMD og Husbanken, samt kontaktmøter med øvrige departementer som Husbanken forvalter ordninger for.

For 2017 er det planlagt to styringsmøter med et fagmøte om IKT i forkant (april og november) i tillegg til ett kort styringsmøte med fokus på avvik. Formell rapportering skjer i årsrapporten. Det skrives referater fra styringsmøtene (og noen fagmøter). Agendaen på styringsmøtene omfatter årsrapportering eller avviksrapportering, risikovurderinger, behandling av forhåndsmeldte temaer, samt evaluering av møtet. Referatene oppsummerer oppfølgingspunkter med ansvarlige med tidsfrister og disse blir i hovedsak fulgt opp av de som gis ansvar for oppfølging. Styringsmøtene evalueres stort sett positivt, blant annet fordi KMD i forkant redegjør for spørsmål de ønsker svar på fra Husbanken. Hvis det er behov tas konklusjoner fra fagmøter inn og formaliseres i styringsmøte (eks. fra fagmøte om IKT 5.4.16). Vi registrerer at det i styringsmøtet 18.4.16 gis en kort vurdering fra Husbanken og KMD av måloppnåelsen iht. til de tre hovedmålene, der KMD i hovedsak synes å være fornøyd med Husbankens måloppnåelse.

I tillegg til de to styringsmøtene gjennomføres det fagmøter etter behov. Eksempler på temaer de siste årene har vært: FoU-prosjekter, erfaringer med pilotprosjekter sammen med DiBK, ambisjonsnivå for Husbankens arbeid med den boligsosiale strategien, hvilken statistikk KMD ønsker på startlån, IKT-arbeid, Husbankens strategi for 2016-2020, kommuneprogrammet, utvikling av boligsosiale virkemidler.

Informantene fra både KMD og Husbanken vurderer den overordnede styringen fra KMD som god, selv om Husbanken oppfatter at KMD noen ganger kan bli både for detaljert, men også utydelig i styringen. KMDs koordineringsrolle mot de øvrige departementene får i hovedsak gode tilbakemeldinger fra de andre departementene.

KMDs styring sammenfaller med trenden i andre departementer om forenkling i styringen, basert på politiske føringer og erfaringene etter 22. juli. Styringsdialogen har endret seg ved at mål- og resultatstyringen er forenklet; antall styringsparametre, rapporteringskrav og styringsmøter er blitt færre. Formålet med endringene har vært å bidra til mindre detaljstyring, mer tillit til etaten og tydeligere forventninger til resultater.. Endringene i styringssystemet er utviklet i samarbeid mellom KMD og Husbanken.

Fagdialogen

Fagdialogen oppleves av informantene i KMD og Husbanken i hovedsak som ryddig, selv om den ikke helt har funnet sin form. Det varierer fra fagområde til fagområde hvordan fagdialogen gjennomføres i praksis. Det savnes noe mer åpenhet mht til å tørre å utfordre hverandre mer - ha større aksept for at man kan ha ulike oppfatninger og være mer utforskende, men samtidig være lojal når beslutninger er tatt. Det sies at man ikke treffer helt på de faglige diskusjonene og at dette både kan ha med ulike roller, kompetanse og hvem som deltar på møtene å gjøre, sitat fra en informant: *«For mange av de samme som møter på både styrings- og fagmøtene – og da blir møtene nesten styringsmøter»*.

Husbanken oppfattes av informantene i KMD og Husbanken å ha vide fullmakter og er lite regelstyrt. Det er Husbanken som utarbeider retningslinjer og veiledere. Det er videre en utvikling i retning av å forskriftsfeste flere ordninger mht. formål og målgrupper, hvilket innebærer en viss sentralisering. Enkelte informanter i Husbanken har uttrykt en viss skepsis til for streng målgruppedefinering, da dette kan innebære at man mister en fleksibilitet knyttet til bruk av ordningene og om de treffer ulike kommuners reelle behov.

Husbanken oppfattes også av informantene å ha utnyttet sitt handlingsrom når det gjelder digitalisering og har vært en pådriver overfor KMD i dette arbeidet (jf. også kapittel 6). Husbanken har mistet en del virkemidler/ordninger de siste årene (i første rekke kompetansetilskuddet) som gjør at handlingsrommet oppleves noe mindre enn før (jf. også kapittel 5).

Informantene sier det er mye uformell kontakt mellom KMD og Husbanken på ledernivå. Selv om Husbanken oppfatter det formelle handlingsrommet som stort, oppleves handlingsrommet reelt sett litt trangt gjennom den uformelle kontakten.

Det er framkommet noen synspunkter fra enkelte informanter på at Husbanken bør ha en tydeligere boligsosial stemme i den offentlige debatten. Husbankens egne strategier og styringsdokumenter synes å ha ambisjoner om å delta mer aktivt utad som premissleverandør for debatter om god boligpolitikk⁴⁰. I tildelingsbrevene fra departementet framkommer det ikke slike ambisjoner. I den forbindelse reiser enkelte informanter i Husbanken spørsmålet om hvilket handlingsrom Husbank har/og bør ha. Blant Husbankens informanter oppfatter vi at det er litt ulike holdninger til spørsmålet, der noen mener at dette er en viktig del av rollen knyttet til Husbankens rolle som boligekspert, mens andre mener at Husbanken bør prioritere rollen som faglig rådgiver for departementet (og mot kommunene).

En utfordring har ifølge informanter i Husbanken og enkelte informanter fra samarbeidende direktorater vært knyttet til Husbankens koordinerende rolle overfor de øvrige direktoratene i Bolig for Velferd. Tildelingsbrevene til direktoratene i Bolig for Velferd har ikke vært tilstrekkelig

⁴⁰ jf. Strategi 2016-2020 i rollen som boligeksperten + styringsdokument 2016 s. 10.

samstemte. Dette har vært et svært ressurskrevende og tungt arbeid ifølge Husbankens informanter. Det vurderes derfor som positivt at direktoratene nå har fått likere føringer på oppfølging av Bolig for Velferd i sine tildelingsbrev og at fylkesmannen har fått en tydeligere rolle i oppfølgingen⁴¹ (se også kapittel 5.2).

8.3 Vår vurdering

8.3.1 Husbankens rolle i planlegging av en sosial boligpolitikk

Evalueringen viser at det er stor grad av enighet om at det har vært et riktig å dreie Husbankens virksomhet mot fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet og Husbanken som velferdspolitisk aktør. Det er imidlertid noe usikkerhet og ulike oppfatninger knyttet til hvilken rolle Husbanken skal ha i den generelle boligsosiale politikken.

For det første har KMD i forbindelse med denne utredningen signalisert at de vurderer å utvide Husbankens portefølje til å inkludere et utvidet ansvar for en sosial boligpolitikk. Det kan innebære å veilede kommunene om planlegging etter plan- og bygningsloven, å veilede i verktøy for å legge til rette for gode kvaliteter i by, bo- og nærmiljø eller stimulere til deltakelse og inkludering som forebygger segregering, isolasjon og utenforskap. Utfordringene knyttet til boligsosial planlegging i kommunen i lys av demografiske utfordringer knyttet til eldre, flyktninger, urbanisering og klima antas å være betydelige i årene som kommer. Mye tyder på at Husbanken allerede til dels har tatt dette ansvaret gjennom sitt arbeid knyttet til blant annet Bolig for velferd, veiviseren og kommuneprogrammet og Husbankens interne strategier vektlegger dette ansvaret. Det er eksempelvis det siste året utarbeidet tekst som belyser sosial boligpolitikk på veiviseren, det er utviklet foredrag og materiell til kommunene. Og Husbanken har vinteren 2017 hatt et internt opplæringsopplegg på helhetlig boligitisk planlegging på alle regionkontorer.

For det andre reiser vi spørsmål om Husbankens rolle knyttet til boliger på omsorgssektoren (og velferdsteknologi) er tilstrekkelig avklart, utover å forvalte tilskuddsordningen til omsorgsboliger og sykehjem. En tydeligere rolle på dette området vil gi Husbanken en bredere rolle på boligfeltet når det gjelder kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring til kommunene. Dette etterspørres av kommuner vi har intervjuet og må sees i sammenheng med rollen knyttet til planlegging av en sosial boligpolitikk.

For det tredje virker Husbankens rolle knyttet til områderettet innsats uklar. Gjennom Program for områdeløft forvalter Husbanken tilskuddet til bolig-, by- og områdeutvikling, samtidig som Planavdelingen i KMD forvalter to tilskudd til områdesatsing i byer. Både informanter i og utenfor Husbanken opplever dagens situasjon rundt de to tilnærmingene som uklar. Det gjelder både hvem – Planavdelingen i KMD eller Husbanken – som formelt finansierer og har ansvar for satsingene/løftene og hvilke innhold de to tilnærmingene i realiteten har. Vi opplever også at Husbanken og de andre involverte aktørene ikke er tydelig og/eller oppdatert om dette på sin hjemmesider mv. Begrepene brukes f.eks. om hverandre i tillegg til at også andre begreper som "Innsats i levekårsutsatte områder" benyttes.

Forutsatt at Husbanken skal ha en rolle knyttet til områderettet innsats i fremtiden anbefaler vi KMD og Husbanken å se nærmere på begrepsbruken og være tydeligere på hvilke roller og ansvar som den enkelte aktør skal ha. Gjennom satsingen på Bolig for velferd har berørte departementer og etater fått i oppdrag å samarbeide - med Husbanken som koordinator. Vi anser det som fornuftig at mest mulig av det boligsosiale arbeidet kanaliseres gjennom denne satsingen i stedet for bilateral kontakt mellom enkelt departementer/etater og kommuner. I den grad det skal være en forskjell i

⁴¹ S.prp 1 (2016-2017) s. 80

tilnærming, finansiering og/eller metode mellom områdesatsinger og områdeløft bør dette tydeliggjøres i relevant dokumenter/hjemmeside/mv.

Vi registrerer at Husbanken i tildelingsbrevet styres på forvaltningen av ordningene, oppfølging av Bolig for Velferd og digitalisering, men det er få direkte spor av styring knyttet til Husbankens arbeid mot kommunene og planlegging av en sosial boligpolitikk. Husbankenes interne strategier og styringsdokumenter har imidlertid fokus på dette (jf. kapittel 7.4). Blant informantene er det framkommet synspunkter om at det er vanskelig å finne gode styringsindikatorer mot kommunene. Det er også et spørsmål om hva KMDs styring skal ha fokus på: skal det kun være sluttbruker (dvs. den vanskeligstilte) eller også kommunene som Husbanken jobber gjennom for å nå mål mot sluttbrukeren.

Vår vurdering er at en tydeligere rolle på planlegging av sosial boligpolitikk passer godt inn i Husbankens oppgaveportefølje mot kommunene. Dette forutsetter en forståelse av at Husbanken skal være noe mer enn en profesjonell forvalter av tilskuddsordninger med fokus på vanskeligstilte. Det vil da forventes at Husbanken tar en sentral kunnskapsutviklerrolle med ansvar for å se ulike virkemidler og planlegging i sammenheng på det boligsosiale feltet mot kommuner, samarbeids partnere og som faglig rådgiver for KMD.

En tydeligere rolle for Husbanken i den boligsosiale politikken forutsetter et tettere samarbeid mellom Planavdelingen og Bolig- og bygningsavdelingen på det boligsosiale feltet. I tillegg vil det være behov for å styrke kompetanse i Husbanken jf. kapittel 5.7.6.

8.3.2 Husbankens rolle som faglig rådgiver for KMD

Den generelle rollefordelingen mellom KMD, øvrige departementer og Husbanken virker i all hovedsak å være klar og ryddig. HOD, KD og KUD er godt fornøyd med både KMDs koordinerende rolle og Husbankens forvaltning av deres ordninger.

KMDs forventninger til Husbanken som faglig rådgiver kommer blant annet til uttrykk gjennom tildelingsbrev. Forventningene er særlig knyttet til å tilgjengeliggjøre statistikk og analyser om Husbankens ordninger som grunnlag for videre politikktutvikling. I tillegg etterspør departementet løpende statistikk, dokumentasjon og vurderinger i forbindelse med spørsmål i Stortinget, høringer, strategier, planer o.l.

Husbanken leverer generelt raskt på henvendelser fra departementet. Det synes imidlertid å være behov for bedre kvalitetssikring av en del statistikk og nøkkelinformasjon selv om det er noe ulike vurderinger i KMD og Husbanken av hvor stort dette problemet er.

Når det gjelder rollefordelingen mellom KMD og Husbanken framstår denne som noe uklar når det gjelder analyser- og utredninger. KMD har styrket sin analysekompetanse, dels fordi KMD opplever at de ikke får de analysene de trenger fra Husbanken, dels fordi departementet har behov for analyser det ikke er naturlig å be Husbanken om. Digitale løsninger, blant annet gjennom utviklingen av SVAR-tjenestene, vil gjøre departementet mere selvforsynt når det gjelder tilgang på relevant statistikk og nøkkelinformasjon. Dette forventes å føre til færre bestillinger fra KMD til Husbanken. Det synes derfor å være behov for å klargjøre hva KMD selv skal utføre av analyse- og utredningsoppgaver og hva Husbankens rolle skal være, og vi anbefaler at KMD og Husbanken i samarbeid avklarer dette.

Oppsummert viser evalueringen at det er behov for å styrke Husbankens rolle som faglig premissleverandør overfor departementet. Dette innebærer etter vår vurdering både å styrke Husbankens analyse- og utredningskapasitet og kompetanse, samt vurdere en mer effektiv organisering av utredning- og analysefunksjon i Husbanken (jf. også kapittel 7).

8.3.3 KMD styring av Husbanken

Agenda Kaupang legger til grunn at mål- og resultatstyring i henhold til statens økonomireglement fastslår at styringen skal tilpasses «virksomhetens egenart», samt legge vekt på «vesentlighet» og «virkninger/resultater». I tillegg legger vi til grunn at styringen bør vektlegge virksomhetens endringsbehov. Forskning har imidlertid dokumentert en rekke eksempler på mindre god styringspraksis. Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har vært preget av mange mål⁴² og aktivitets- og tiltaksstyring med omfattende krav om rapportering for kontrollformål⁴³. Spissformulert er styringspraksis omtalt og forkortet til MAS (mål- og aktivitetsstyring) istedenfor MRS (mål – og resultatstyring)⁴⁴. Det erkjennes imidlertid både i den offentlige debatten og forskningen at styring i offentlig sektor er krevende, og at det er behov for økt kunnskap om hva som er viktig å vektlegge i god styring.

Oppsummert viser evalueringen at den overordnet styring fra KMD oppfattes av informantene å fungere godt. Forenklingene som er gjennomført vurderes av informantene som positive og det har vært et samarbeid mellom KMD og Husbanken om endringene. Mens den formelle styringsdialogen fungerer godt, har ikke fagmøtene helt funnet sin form. Husbankens formelle handlingsrom oppfattes i hovedsak som stort, men det er noe ulike oppfatninger mellom KMD og Husbanken om hvor reelt dette handlingsrommet er i praksis.

Vi vurderer kort departementets mål- og resultatstyring av Husbanken med utgangspunkt i følgende perspektiver: 1) kontroll, 2) effektmåling, 3) styring som strategisk utviklingsprosess og i hvilken grad styringssystemet har innslag av flere av disse perspektivene⁴⁵. Hvor det er riktig å legge trykk på styringen vil variere fra virksomhet til virksomhet og kan blant annet være avhengig av politisk oppmerksomhet på feltet, virksomhetens egenart og utfordringer, men kan også være et uttrykk for manglende tillit til underliggende virksomhet.

Når det gjelder MRS som kontroll, kjennetegnes dette perspektivet av at departementet skal sikre at spesifikke oppgaver, eksempelvis oppdrag gitt i tildelingsbrev utføres i tråd med forventninger. Mål og indikatorer er tilsvarende tett knyttet opp mot aktivitetene, tidlig i verdikjeden. Som vist i 8.2 har Husbankens overordnede mål vært få og relativt stabile gjennom i perioden 2012-2017. I tråd med politiske føringer har det vært gjennomført endringer der formålet har vært mindre detaljstyring og forenklinger i rapporteringskrav og styringsdialog. Utviklingen oppfattes å ha gått i riktig retning av både KMD og Husbanken. Vår vurdering er likevel at tildelingsbrevet fortsatt har et sterkt innslag av detaljstyring og kontroll. Det er mange konkrete oppdrag med angitte tidsfrister og kvantitativt orienterte resultatmål og styringsindikatorer som er knyttet til bruk av ordningene. Disse er målbare og det er således lett å kontrollere om målene er nådd. Når det gjelder om ordningene Husbanken forvalter når de målgruppene de er ment å treffe og om midlene brukes i tråd med retningslinjer, finner vi det naturlig at det er et sterkt innslag av kontroll i styringen, jf. også statsrådets konstitusjonelle ansvar.

Når det gjelder MRS som effektmåling, er formålet med departementets styring å vurdere om virksomheten har hatt den ønskede virkningen på brukere og samfunnet. Selv om hovedmål 1 og 2 er på samfunnsnivå, kan kun i beste fall noen av styringsparameterne sies å prøve å fange opp resultat og virkninger. Dette har ifølge KMD blant annet sammenheng med at det er utfordrende å ha årlige styringsparametere langt ut i resultatkjeden. KMD har derfor sammen med Husbanken etablert styringsparametere som Husbanken selv kan påvirke. Samtidig oppfatter vi at

⁴² NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* kap. 7

⁴³ Johnsen, Å (2012). Er målstyring i staten målstyring? I Difi Rapport 2012:14 *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*.

⁴⁴ Artikkel i *Stat og Styring* 3/2016: Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer

⁴⁵ Framstillingen er basert på artikkel i tidsskriftet *Magma* om mål- og resultatstyring <http://www.magma.no/malet-er-malet?tid=213203>

departementet ønsker et større fokus på effekter av ordninger og tiltak ved at de etterlyser flere og bedre analyser fra Husbanken og bruk av FOU/evalueringer som kan sannsynliggjøre måloppnåelse. I tildelingsbrevet for 2017 er det flere eksempler på oppdrag der det bes om analyser av ordninger/tiltak. Som vist i tidligere kapitler er bedre analyse- og utredningskapasitet og kompetanse et forbedringsområde i Husbanken. Vår vurdering er at selv om KMD synes å være opptatt av om tiltak og ordninger har tilsiktet effekt, så synes ikke de enkelte oppdragene å være forankret i en overordnet analyse og langsiktig plan for hva slags kunnskap det er behov for på det boligsosiale feltet i årene framover, eksempelvis i form av satsingsområder. Området preges av detaljstyring og gir Husbanken mindre forutsigbarhet mht. å utvikle rollen som faglig premissleverandør for KMD. Vår anbefaling er derfor at KMD vurderer om det vil være formålstjenlig å utvikle en felles strategi for kunnskapsutvikling med Husbanken. Som eksempel kan nevnes at Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og NAV som oppfølging av styringsdialogen om kunnskapsfunksjonen i 2015 nedsatte en arbeidsgruppe mellom ASD og NAV som skulle se nærmere på prioriteringer og arbeidsdeling mellom departementet og direktorat. Bakgrunnen var at det var identifisert et behov for et tettere samarbeid mellom departement og direktorat på dette feltet og at det i sterkere grad skulle satses på forskning som gir mer sikker kunnskap om effekter av politiske reformer, tiltak og tjenester. Rapporten som ble utarbeidet foreslo langsiktige prioriteringer mht. kunnskapsutvikling innenfor sektoren og omhandler blant annet hvem som har ansvar for å anskaffe og finansiere ny kunnskap⁴⁶.

MRS som strategisk utviklingsprosess handler om en felles prosess mellom departement og virksomhet, der formålet er å gi virksomheten retning ved å drøfte framtidige mål og hva som er virksomhetens endringsbehov. Dette forutsetter at departementet er interessert i å gjøre seg godt kjent med virksomheten og dens utfordringer, og tilsvarende at virksomheten er villig til å åpne for å drøfte dilemma og egne disposisjoner, uten å gå for sterkt i forsvar. Vi ser ambisjoner om og spor av slik styring, blant annet ved at det er lagt vekt på å utvikle tildelingsbrev og den formelle styringsdialogen i samarbeid med Husbanken. Videre at IKT utvikling og digitalisering av Husbankens tjenester de siste årene har hatt mye oppmerksomhet. Styringsmøtenes agenda er imidlertid primært innrettet på avvik og risikostyring, og har i liten grad et strategisk utviklingsfokus. Hvis det er ønskelig å utvikle styringen mer i denne retningen, kan erfaringer fra Kunnskapsdepartementet i deres etatsstyrende og koordinerende rolle i styringen av Norges forskningsråd være relevante. Bruken av fagmøter oppfatter vi som et forsøk på å få til en mer strategisk agenda selv om fagmøtene ikke helt har funnet sin form.

Selv om styringen av Husbanken trolig fortsatt vil ha et sterkt innslag av kontroll når det gjelder Husbankens forvaltning av ordninger, bør det være en ambisjon å utvikle en mer balansert styring med økt vekt på styring som strategisk utviklingsprosess. Raske endringer i omgivelser og rammebetingelser (digitalisering, demografisk utvikling, kompleksiteten knyttet til det boligsosiale feltet) tilsier at det vil være behov for en mer utviklingsorientert tilnærming. Basert på vår utredning ser vi også flere aktuelle temaer for en slik dialog, eksempelvis:

- ▶ Tydeliggjøre Husbankens ambisjoner og rolle under hovedmål 1: Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter, samt Husbankens rolle Husbanken knyttet til planlegging av en sosial boligpolitikk.
- ▶ Ytterligere profesjonalisering og utvikling av Husbankens regionale kontorer mot kommuner og regionale aktører
- ▶ Behov for investeringer, endringer og omstilling i Husbanken som ledd i digitaliseringen i årene som kommer.

Utvikling av Husbankens rolle som faglig premissleverandør for KMD

⁴⁶ *Agenda Kaupang og Rambøll Management Consulting (2016). Bruk av evaluering i statlig styring. Rapport til Direktoratet for Økonomistyring.*



Vedlegg til rapport

Vedlegg 1: Intervjuguide Husbanken, KMD og øvrige departementer

Vedlegg 2: Intervjuguide kommunene

Vedlegg 3: Intervjuguide samarbeidspartnere, utbyggere m.m.

Vedlegg 1:

Intervjuguide Husbanken, KMD og øvrige departementer

1. Innledning om formål med utredningen og intervjuer

Formål med utredningen

Formålet med utredningen er å gi et godt beslutningsgrunnlag med anbefalinger om hvordan Husbanken bør utvikle seg for å bidra til mest mulig måloppnåelse for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utredningen skal både ha et evaluerings- og et utviklingsspor. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingsspolet skal som et utgangspunkt ha et fem års perspektiv. Det er følgende fire overordnede temaer som skal vurderes.

- Husbankens oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse
- Husbankens digitaliseringsarbeid
- Husbankens organisering og regionstruktur
- Forholdet mellom KMD og Husbanken

Utredningen gjennomføres av Agenda Kaupang og Proba på oppdrag fra KMD. Rapporten skal leveres 12. mai.

Om intervjuene

Hensikten med intervjuene er todelt:

- Innhente kunnskap om og få en god forståelse av hva som er nåsituasjonen mht. til de fire hovedtemaene, herunder hva som er styrker og svakheter med dagens praksis
- Innhente innspill og synspunkter på hva som kan være ulike utviklingsveier for Husbanken i framtiden

Intervjuguiden omfatter en rekke spørsmål knyttet til hvert av hovedtemaene. Informantene vurderer selv hvilke av spørsmålene som er relevante å svare på.

I rapporten vil vi oppsummere *hovedinntrykk* fra intervjuene og framstillingen vil være anonymisert. Dersom det i enkelte tilfeller kan være ønskelig å gjengi synspunkter fra en informant, skal formuleringer godkjennes av informanten det gjelder.

Vi vil innhente synspunkter fra ledere og ansatte i Husbanken, KMD og øvrige berørte departementer, kommuner, samarbeidspartnere m.fl.

Navn

Stilling

Organisasjon/avdeling

Kort om eget ansvarsområde og erfaring med relevans for problemstillingene

2. Oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse

2.1 Vurderinger av situasjonen fram til nå

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder forvaltning av tilskudd og ordninger (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Individuelle ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor de vanskeligstilte (NB: forvaltes av kommunene). (*Startlån, bostøtte, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*). Er det de riktige ordningene mht. til å nå relevante målgrupper? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor kommunene (*grunnlån, tilskudd til utredning og prosjektering, tilstandsvurdering, utleiebolig, heis, omsorgsboliger og sykehjem, Rentekompensasjonsordninger for skole, svømmeanlegg og kirkebygg*). Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling (*områdeløft i Groruddalen, Tøyen, Bergen Trondheim og Drammen*). Er det riktig av Husbanken å ha en slik oppgave?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor byggebransjen (*grunnlån, tilskudd til heis, studentboliger, utleieboliger, kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet, tilstandsvurdering*). Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Kontrollvirksomhet mht. låne- og tilskuddsmidler (stikkprøver). Har man erfaring/synspunkter?
- De viktigste tilskuddordningene på tvers
 - o Studentboliger – Kunnskapsdepartementets rolle?
 - o Utleieboliger og investeringstilskudd – Helsedirektoratets rolle?

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder kompetanseoverføring/kunnskapsutvikling (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Ny kommunesatsing som er delt i tre; Storbyprogrammet, By- og tettstedsprogrammet og resten av kommune-Norge. Er det fornuftig? Endring sammenlignet med den «gamle» kommunesatsingen?
- Kompetanseoverføring til/mellom kommuner?
 - o Husbankens finansiering og bruk av FOU-virksomhet?
 - o Hvordan vurderes Husbankens kompetanse på boligsosialt arbeid?
 - o Husbankens bruk av samlinger/konferanser mv.?
 - o Samhandling/kommunikasjon med enkeltkommuner/saksbehandlere?

Hvordan vurderes strategien «Bolig for velferd» (MÅL: 1) Alle skal et godt sted å bo, 2) Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og 3) den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv) – styrker og svakheter?

Noen stikkord – hvordan fungerer

- samarbeidet mellom IMDI, BUFdir, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, NAV og Husbanken?
- Husbankens rolle som koordinator av satsingen og statens rolle?
- samhandling med Fylkesmennene om strategien?

- samhandling med andre aktører (utover de 6 etatene) om strategien?
- rollen som kunnskapsutvikler, herunder www.veiviser.no (Bolig for arbeid)?
- deltatt i arbeidet med veiviseren? Hvordan var rollene/ansvar/samhandlingen?

Hvordan vurderes følgende endringer i Husbankens rolle/oppgaver som er gjort i 2016 og 2017?

- Byggeskikk overført til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2016
- Fagansvar for områdene miljø og energi til DiBK i 2017
- Boligsosialt kompetansetilskudd overført til kommunene i kommunerammen fra 2017

Strategikontoret

Oppgaver og roller:

Seksjon for digital forretningsutvikling og porteføljestyring

Juridisk seksjon

Seksjon for analyse, utvikling og statsbudsjett

Seksjon for virksomhetsstyring og rapportering

Rolle ift. Fagansvarsmodellen

Rolle ift. Bolig for velferd

Rollen som Kunnskapsutvikler - FoU

Rolle ift. KMD

Hvordan vurderes Husbankens kompetanse som

- forvalter av økonomiske ordninger innenfor boligfeltet
- produsent, bestiller og bruker av statistikk, analyse og utredning
- nasjonalt kompetansemiljø på boligsosialt arbeid

Hvordan anvender Husbanken sentralt (hovedkontoret/strategikontoret/regionalt) statistikk, analyse og utredning i sitt arbeid som

- forvalter av økonomiske ordninger innenfor boligfeltet
- nasjonalt kompetansemiljø på boligsosialt arbeid
- i dialogen med departementet/stortinget

Hvordan vurderes Husbankens arbeid med kompetanse og kompetanseutvikling i egen organisasjon?

2.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. oppgaver og kompetanse

Eksempelvis:

- Hva er sentrale rammebetingelser og eventuelle endringer i rammebetingelsene som en videreutvikling av Husbanken i særlig grad bør vektlegge (eksempelvis knyttet til politikk, økonomi, teknologi, sosiokulturelle forhold m.m.)?
- Hva kan påvirke fremtidig kompetansebehov, samt oppgave- og tiltaksporteføljen innen det boligsosiale arbeidet?
- Bør låneadministrasjon fortsatt være hos Husbanken?
- Det har vært stor fluktusjon i interessen for grunnlån de siste årene. Alternativet til grunnlån kan være Kommunalbanken og vanlige långivere (banker mv.) Er Husbankens innretning fornuftig (overoppfylle TEK10 på energi/miljø og UU (ikke slikt krav for utleiebolig for vanskeligstilte)?)
- Bosetting av flyktninger (bedre samordning med IMDi)?
- Ny oppgave på planlegging av en sosial boligpolitikk?
- Endret organisering av det boligsosiale arbeidet i fremtiden (Husbankens rolle mv.)?
- Mer arbeid med framstilling av statistikk, analyse og utredninger?
- Hva vil mer digitalisering bety for de øvrige oppgavene?

3. Digitalisering

3.1 Vurdering av nåsituasjonen fram til nå

- Husbanken er inne i et IKT-moderniseringsprogram fram mot 2020, med bl.a. modernisering av prosesser knyttet til lån- og tilskuddsforvaltning. Hva er de overordnede vurderinger av styrker og svakheter knyttet til Husbankens digitaliseringsarbeid fram til nå, mht.:
 - o fokus/innretning
 - o ambisjoner og framdrift
 - o kvalitet i løsninger
 - o kompetanse
 - o gevinstrealisering (i egen organisasjon og i kommunene)
- Hvordan har Husbankens digitaliseringsarbeid vært integrert med Husbankens strategi og tjenesteutvikling for øvrig?
- I hvilken grad har Husbanken jobbet med digitalisering av tjenester sammen med samarbeidspartnerne og andre etater? Hva har i den sammenheng fungert bra/mindre bra?
- Hvordan har Husbanken håndtert digitaliseringsutfordringene i kommunene? Hvilke virkemidler er benyttet?
- Hvordan har Husbankens digitaliseringsarbeid vært integrert og hengt sammen med digitaliseringen i sektoren(e) som helhet?
- Hvordan realiseres gevinstene av den digitalisering som har foregått?
- Hva vil være implikasjonene av digitaliseringen langs de planer som foreligger pr. i dag med hensyn til organisering, dimensjonering og kompetansebehov for Husbanken? Hvordan er dette hensyntatt i øvrige planer og disposisjoner?
- Hva er blitt vurdert og valgt bort av utviklingsoppgaver de siste årene – og hvorfor? Hvordan har dette eventuelt vært uheldig for utviklingen av Husbanken?

- Hva har vært utfordringer som en bør lære av med tanke på videre utviklingsarbeid i Husbanken?

3.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. digitalisering

Langs hvilke av følgende mulige utviklingsveier mener dere at Husbanken framover bør gå enda lenger enn det de har gjort til nå? Hvorfor/hvordan?

- Å forsterke automatiseringen og robotiseringen av oppgaveløsningen på lån og tilskudd
- Å utnytte andre virksomheters kapasiteter ved at Husbankens tjenester og oppgaver ivaretas helt eller delvis av dem (gjennom digitalisering og mer deling av data)
- Videreutvikle rollen som leverandør av løsninger til kommunene og pådriver for kommunenes digitalisering innen relevante områder
- Bruk av stordata/dataanalyse til prediksjon og beslutningsstøtte i en mer datadrevet forvaltning – bl.a. med direkte og sanntidskobling mellom analyseresultater og øvrig virkemiddelbruk
- Digital integrasjon mot byggebransjen og bidrag til et «dataøkosystem» for smarte byer, sammen med kommunene og relevante statlige aktører

Hvilke implikasjoner (organisasjon, størrelse, kompetanse, arbeidsform, utviklingsbehov, annen virkemiddelbruk) får en eventuell sterkere satsing på områdene over for Husbanken?

Hvilke andre utviklingsbehov og statlige digitaliseringsinitiativ vil det være viktig at Husbanken tar hensyn til i årene som kommer?

Hva vil være hindringer for Husbanken med å lykkes innenfor de ulike aktuelle utviklingsveiene?

4. Organisering og regionstruktur i Husbanken

4.1 Vurdering av situasjonen fram til nå

Hva er overordnede vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens organisering av Husbanken?

Innenfor ditt ansvarsområde/arbeidsområde:

- Beskriv kort hovedlinjene i ansvarsdelingen – organisering av kjerneprosesser
- Hva er styrker og svakheter knyttet til den vertikale ansvarsdelingen?
- Hva er styrker og svakheter knyttet til den horisontale ansvarsdelingen?

Hvordan vurderes styrker og svakheter knyttet til fagansvarsmodellen?

- Styrker og svakheter knyttet til fordelingen av nasjonalt ansvar på (i hovedsak) tre regioner?
- Er oppgavesammensetningen (grupperingen mellom kontorene) hensiktsmessig?
- Er det oppgaver som heller burde vært forankret på en annen måte (sentralisert, eller desentralisert)?
- Synspunkter på strategikontorets rolle innenfor dette?
- Hvordan sikres enhetlig praksis innenfor rammen av modellen?
 - o Saksbehandling
 - o Kompetanse

Hvordan vurderes styrker og svakheter knytte til styringen av Husbanken?

- Hvordan fungerer styringen innenfor ditt ansvarsområde/arbeidsområde?
- Hvordan opplever du den interne styringen av Husbanken i stort?

Hvordan vurderes styrker og svakheter knyttet til dagens regionstruktur knyttet til

- lån og tilskuddsforvaltning
innsamling og systematisering av kunnskap
- kompetanseoverføring til kommunene
- faglig rådgiver og premissleverandør til KMD og andre

Hvor viktig er nærhet til kommunene – må den være fysisk eller kan tett samarbeid ivaretas på andre måter?

4.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. organisering og regionstruktur

Hvis en ser bort fra regionstruktur:

- Hva er de viktigste organisatoriske utfordringene for Husbanken – framover?
- Endring eller tilføring av nye oppgaver – hvilken betydning har dette?
- Ser du for deg at digitalisering vil endre på måten Husbanken er organisert på?
- Hvilke faktorer bør særlig vektlegges ved organisasjonsendringer/tilpasninger framover?

Synspunkter på alternative regionstrukturer:

- Færre regionkontorer?
- Sentralisering av Husbanken på ett sted
- Kan Husbankens lokale tilstedeværelse overtas av andre eller slås sammen med andre (IMDi, Fylkesmannen)?

Hva er de viktigste faktorene som bør legges til grunn ved en ev. vurdering av regionstrukturen?

Hva er betydningen av digitalisering for organisasjons-/regionstrukturen?

- Hvilke tjenester kunne håndteres på avstand gjennom digitale løsninger?

Mulige nye oppgaver: veilede kommunen om planlegging etter plan og bygningsloven for å legge til rett for gode kvaliteter by, bo og nærmiljø. Spiller regionstruktur noen rolle ift. dette?

5. Forholdet mellom Husbanken og KMD/øvrige departementer

5.1 Vurdering av situasjonen fram til nå

Hvordan vurderes rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD og Husbanken?

- Hva er vurderingene av om fordelingen oppfattes som tilstrekkelig klar og hensiktsmessig?
- Hva bør ev. bli annerledes?

Hvordan vurderes Husbanken som faglig rådgiver for KMD/departementene?

- Hva er vurderinger av Husbankens rolle som faglig rådgiver – hva er bra, hva kan bli bedre?
- Tar Husbanken i tilstrekkelig grad egne initiativ overfor departementet? Ev. hvorfor ikke?
- Hvordan vurderes kvalitet og relevans på utøvelsen av rollen som faglig rådgiver?
- Vurderinger av Husbanken som faglig aktør i det offentlig rom? Hva er bra, noe som ev. bør bli bedre?

Hvordan vurderes KMDs styring av Husbanken?

- Overordnede vurderinger av styrker og forbedringer når det gjelder styringen fra KMD og de øvrige departementer (HOD, KD, KUD)? Hvordan har styringen utviklet seg over tid?
- Styres det på relevante mål og indikatorer? Styres det på riktig nivå?
- Omfanget av og vurderinger av hvordan tilleggsbestillinger og oppfølging av disse fungerer?
- Hvordan vurderes styrings- og fagdialogen (mht. ryddighet, avklaringer og behov for samarbeid)?
- Hvordan vurderes Husbankens handlingsrom og hvordan evner Husbanken å utnytte sitt handlingsrom?
- Hvordan ivaretas KMD styringssignaler i tildelingsbrev i Husbankens interne styring?

5.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. forholdet mellom Husbanken og KMD/øvrige departementer

Bør det gjøres større grep når det gjelder

- rolle- og ansvarsfordelingen mellom KMD/øvrige departementer og Husbanken?
- Husbankens rolle som faglig rådgiver?
- KMDs styring av Husbanken og Husbankens handlingsrom?

6. Samlet vurdering av Husbankens utviklingspotensial

Hva er samlet vurdering av den innbyrdes sammenhengen mellom ulike forhold under utviklingssporet (f.eks. i hvilken grad er Husbankens oppgaver og/eller digitalisering styrende for regioninndelingen, eller omvendt: I hvilken grad er regioninndelingen styrende for digitalisering og hvilke oppgaver Husbanken bør ha)?

Hva er de 3-5 viktigste budskap mht. til i hvilken retning Husbanken bør utvikles i de neste årene?

Vedlegg 2:

Intervjuguide kommunene

1. Innledning om formål med utredningen og intervjuer

Formål med utredningen

Formålet med utredningen er å gi et godt beslutningsgrunnlag med anbefalinger om hvordan Husbanken bør utvikle seg for å bidra til mest mulig måloppnåelse for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utredningen skal både ha et evaluerings- og et utviklingsspor. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingsspolet skal som et utgangspunkt ha et fem års perspektiv. Det er følgende fire overordnede temaer som skal vurderes.

- Husbankens oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse
- Husbankens digitaliseringsarbeid
- Husbankens organisering og regionstruktur
- Forholdet mellom KMD og Husbanken

Utredningen gjennomføres av Agenda Kaupang og Proba på oppdrag fra KMD. Rapporten skal leveres 12. mai.

Om intervjuene

Hensikten med intervjuene er todelt:

- Innhente kunnskap om og få en god forståelse av hva som er nåsituasjonen mht. til de fire hovedtemaene, herunder hva som er styrker og svakheter med dagens praksis
- Innhente innspill og synspunkter på hva som kan være ulike utviklingsveier for Husbanken i framtiden

Intervjuguiden omfatter en rekke spørsmål knyttet til hvert av hovedtemaene. Informantene vurderer selv hvilke av spørsmålene som er relevante å svare på.

I rapporten vil vi oppsummere *hovedinntrykk* fra intervjuene og framstillingen vil være anonymisert. Dersom det i enkelte tilfeller kan være ønskelig å gjengi synspunkter fra en informant, skal formuleringer godkjennes av informanten det gjelder.

Vi vil innhente synspunkter fra ledere og ansatte i Husbanken, KMD og øvrige berørte departementer, kommuner, samarbeidspartnere m.fl.

Navn

Stilling

Organisasjon/avdeling

Kort om erfaring med problemstillingene som er relevante for utredningen

2. Oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse

2.1 Vurdering av situasjonen fram til nå

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder forvaltning av tilskudd og ordninger (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Individuelle ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor de vanskeligstilte (NB: forvaltes av kommunene). (*Startlån, bostøtte, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*). Er det de riktige ordningene mht. til å nå relevante målgrupper? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor kommunene (*grunnlån, tilskudd til utredning og prosjektering, tilstandsvurdering, utleiebolig, heis, omsorgsboliger og sykehjem, Rentekompensasjonsordninger for skole, svømmeanlegg og kirkebygg*). Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling (*områdeløft i Groruddalen, Tøyen, Bergen Trondheim og Drammen*). Er det riktig av Husbanken å ha en slik oppgave?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor byggebransjen (*Grunnlån, tilskudd til heis, studentboliger, utleieboliger, kompetansetilskudd til bærekraftig bolig og byggkvalitet, tilstandsvurdering*). Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Kontrollvirksomhet mht. låne- og tilskuddsmidler (stikkprøver). Har man erfaring/-synspunkter?
- De viktigste tilskuddordningene på tvers
 - o Studentboliger – Kunnskapsdepartementets rolle?
 - o Utleieboliger og investeringstilskudd – Helsedirektoratets rolle?

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder kompetanseoverføring/kunnskapsutvikling (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Ny kommunesatsing som er delt i tre; Storbyprogrammet, By- og tettstedsprogrammet og resten av kommune-Norge. Er det fornuftig? Endring sammenlignet med den «gamle» kommunesatsingen?
- Kompetanseoverføring til/mellom kommuner?
 - o Husbankens finansiering og bruk av FOU-virksomhet?
 - o Hvordan vurderes Husbankens kompetanse på boligsosialt arbeid?
 - o Husbankens bruk av samlinger/konferanser mv.?
 - o Samhandling/kommunikasjon med enkeltkommuner/saksbehandlere?

Hvordan vurderes strategien «Bolig for velferd» (MÅL: 1) Alle skal et godt sted å bo, 2) Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og 3) den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv) – styrker og svakheter?

Noen stikkord – hvordan fungerer:

- samarbeidet mellom IMDI, BUFdir, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, NAV og Husbanken?
- Husbankens rolle som koordinator av satsingen og statens rolle?
- samhandling med Fylkesmennene om strategien?

- samhandling med andre aktører (utover de 6 etatene) om strategien?
- rollen som kunnskapsutvikler, herunder www.veiviser.no (Bolig for arbeid)?
- deltatt i arbeidet med veiviseren? Hvordan var rollene/ansvar/samhandlingen?

Hvordan vurderes følgende endringer i Husbankens rolle/oppgaver som er gjort i 2016 og 2017?

- Byggeskikk overført til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2016
- Fagansvar for områdene miljø og energi til DiBK i 2017
- Boligsosialt kompetansetilskudd overført i kommunerammen fra 2017

Hvordan vurderes Husbankens kompetanse om

- forvalter av økonomiske ordninger innenfor boligfeltet?
- produsent, bestiller og bruker av statistikk, analyse og utredning?
- nasjonalt kompetansemiljø på boligsosialt arbeid?

2.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier

- Hva er sentrale rammebetingelser og eventuelle endringer i rammebetingelsene som en videreutvikling av Husbanken i særlig grad bør vektlegge (eksempelvis knyttet til politikk, økonomi, teknologi, sosiokulturelle forhold m.m.)?
- Hva kan påvirke fremtidig kompetansebehov, samt oppgave- og tiltaksporteføljen innen det boligsosiale arbeidet?
- Bør låneadministrasjon - fortsatt være hos Husbanken?
- Det har vært stor fluktusjon i interessen for grunnlån de siste årene. Alternativet til grunnlån kan være Kommunalbanken og vanlige långivere (banker mv.). Er Husbankens innretning fornuftig (overoppfylle TEK10 på energi/miljø og UU (ikke slikt krav for utleie-bolig for vanskeligstilte)?)
- Bosetting av flyktninger (bedre samordning med IMDi)?
- Ny oppgave på planlegging av en sosial boligpolitikk?
- Endret organisering av det boligsosiale arbeidet i fremtiden (Husbankens rolle mv.)?
- Mer arbeid med framstilling av statistikk, analyse og utredninger?
- Hva vil mer digitalisering bety for de øvrige oppgavene?

3. Digitalisering

3.1 Vurdering av situasjonen fram til nå

Husbanken er inne i et IKT-moderniseringsprogram fram mot 2020, med bl.a. modernisering av prosesser knyttet til lån- og tilskuddsforvaltning. Hva er overordnede vurderinger av styrker og svakheter knyttet til Husbankens digitaliseringsarbeid fram til nå – sett fra kommunenes perspektiv?

- Hvordan oppleves Husbankens kompetanse innen digital tjenesteutvikling?
- Hvilken nytte, fordeler og muligheter har Husbankens arbeid med digitale tjenester eventuelt ført til for deres vedkommende?
- Har digitaliseringens av Husbankens tjenester vært godt integrert i kommunens digitaliseringsarbeid? Hvis ikke, hva burde vært gjort for å sikre bedre integrasjon?
- Er det noe som savnes av digitaliseringsinitiativ fra Husbankens side?

3.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. digitalisering

Langs hvilke av følgende mulige utviklingsveier mener dere at Husbanken framover kan gå enda lenger enn det de har gjort til nå? Hvorfor/hvordan?

- Å forsterke automatiseringen og robotiseringen av oppgaveløsningen på lån og tilskudd
- Å utnytte andre virksomheters kapasiteter ved at Husbankens tjenester og oppgaver ivaretas helt eller delvis av dem (gjennom digitalisering og mer deling av data)
- Videreutvikle rollen som leverandør av løsninger til kommunene og pådriver for kommunenes digitalisering innen relevante områder
- Bruk av stordata/dataanalyse til prediksjon og beslutningsstøtte i en mer datadrevet forvaltning – bl.a. med direkte og sanntidskobling mellom analyseresultater og øvrig virkemiddelbruk
- Digital integrasjon mot byggebransjen og bidrag til et «dataøkosystem» for smarte byer, sammen med kommunene og relevante statlige aktører

Hvilke implikasjoner (organisasjon, størrelse, kompetanse, arbeidsform, utviklingsbehov, annen virkemiddelbruk) tror dere en sterkere satsing på områdene over får for Husbanken – og for kommunene som brukere av Husbankens tjenester?

Vil Husbankens utviklingsarbeid på aktuelle områder ha noen synergier med tilsvarende utviklingsarbeid i kommunesektoren?

Hva vil være hindringer for Husbanken med å lykkes innenfor de ulike aktuelle utviklingsveiene?

4. Organisering og regionstruktur

4.1 Vurderinger av situasjonen fram til nå

Hva er overordnede vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens organisering av Husbanken?

Synspunkter på samarbeidet med regionkontoret.

- Har kontoret riktig kunnskap/kompetanse?
- Yter regionkontoret god service?

Vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens regionstruktur

- Har strukturen noen betydning for Husbankens tjenesteyting?
- Hvor viktig er nærhet til kommunene – må den være fysisk eller kan tett samarbeide ivaretas på andre måter?

4.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. organisering og regionstruktur

Synspunkter på alternative regionstrukturer

- Færre regionkontorer?
- Sentralisering av Husbanken på ett sted?
- Kan Husbankens lokale tilstedeværelse overtas av andre eller slås sammen med andre (IMDi, Fylkesmannen)?

Hva er de viktigste faktorene som burde legges til grunn ved en ev. vurdering av regionstrukturen?

Betydningen av digitalisering for organisasjons-/regionstrukturen.

- Hvilke tjenester kunne håndteres fra avstand gjennom digitale løsninger?

Mulige nye oppgaver: veilede kommunen om planlegging etter plan og bygningsloven for å legge til rette for gode kvaliteter i by, bo og nærmiljø. Spiller regionstruktur noen rolle ift. dette?

5. Forholdet mellom Husbanken og KMD/departementene

Overordnede synspunkter på hvordan følgende fungerer mht. styrker og svakheter

- Rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD/KD, KUD/HOD og Husbanken?
- Husbanken som faglig rådgiver for KMD/øvrige departementer?
- KMDs styring av Husbanken?

Synspunkter på om det bør gjøres større grep/endringer i framtiden knyttet til rolle- og ansvarsfordeling, Husbankens rolle som faglig rådgiver og KMD styring?

6. Samlet vurdering av Husbankens utviklingspotensial

Hva er samlet vurdering av innbyrdes sammenheng mellom ulike forhold i utviklingssporet (f.eks. i hvilken grad er Husbankens oppgaver og/eller digitalisering styrende for regioninndelingen, eller omvendt: I hvilken grad er regioninndelingen styrende for digitalisering og hvilke oppgaver Husbanken bør ha)?

Hva er de 3–5 viktigste budskap fra samtalen mht. til i hvilken retning Husbanken bør utvikles i de neste årene?

Vedlegg 3:

Intervjuguide samarbeidspartnere, utbyggere m.m.

1. Innledning om formål med utredningen og intervjuer

Formål med utredningen

Formålet med utredningen er å gi et godt beslutningsgrunnlag med anbefalinger om hvordan Husbanken bør utvikle seg for å bidra til mest mulig måloppnåelse for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utredningen skal både ha et evaluerings- og et utviklingsspor. Evalueringssporet skal gi en status på hvor Husbanken står i dag samt hvilke utviklings- og endringsprosesser som er under gjennomføring i Husbanken. Utviklingsspolet skal som et utgangspunkt ha et fem års perspektiv. Det er følgende fire overordnede temaer som skal vurderes.

- Husbankens oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse
- Husbankens digitaliseringsarbeid
- Husbankens organisering og regionstruktur
- Forholdet mellom KMD og Husbanken

Utredningen gjennomføres av Agenda Kaupang og Proba på oppdrag fra KMD. Rapporten skal leveres 12. mai.

Om intervjuene

Hensikten med intervjuene er todelt:

- Innhente kunnskap om og få en god forståelse av hva som er nåsituasjonen mht. til de fire hovedtemaene, herunder hva som er styrker og svakheter med dagens praksis
- Innhente innspill og synspunkter på hva som kan være ulike utviklingsveier for Husbanken i framtiden

Intervjuguiden omfatter en rekke spørsmål knyttet til hvert av hovedtemaene. Informantene vurderer selv hvilke av spørsmålene som er relevante å svare på.

I rapporten vil vi oppsummere *hovedinntrykk* fra intervjuene og framstillingen vil være anonymisert. Dersom det i enkelte tilfeller kan være ønskelig å gjengi synspunkter fra en informant, skal formuleringer godkjennes av informanten det gjelder.

Vi vil innhente synspunkter fra ledere og ansatte i Husbanken, KMD og øvrige berørte departementer, kommuner, samarbeidspartnere m.fl.

Navn

Stilling

Organisasjon/avdeling

Kort om erfaring med problemstillingene som er relevante for utredningen

2. Oppgaveportefølje, oppgaveløsning og kompetanse

2.1 Vurderinger av situasjonen fram til nå

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder forvaltning av tilskudd og ordninger (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Individuelle ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor de vanskeligstilte (NB: forvaltes av kommunene). (*Startlån, bostøtte, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*). Er det de riktige ordningene mht. til å nå relevante målgrupper? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor kommunene (*grunnlån, tilskudd til utredning og prosjektering, tilstandsvurdering, utleiebolig, heis, omsorgsboliger og sykehjem Rentekompensasjonsordninger for skole, svømmeanlegg og kirkebygg*)? Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling (*områdeløft i Groruddalen, Tøyen, Bergen Trondheim og Drammen*). Er det riktig av Husbanken å ha en slik oppgave?
- Ordninger (lån/tilskudd/støtte) overfor byggebransjen (*grunnlån, tilskudd til heis, studentboliger, utleieboliger, kompetansetilskudd til bærekraftig bolig og byggkvalitet, tilstandsvurdering*). Er det de riktige ordningene? Ev. bør Husbanken ha andre ordninger?
- Kontrollvirksomhet mht. låne- og tilskuddsmidler (stikkprøver). Har man erfaring/-synspunkter?
- De viktigste tilskuddordningene på tvers
 - o Studentboliger – Kunnskapsdepartementets rolle?
 - o Utleieboliger og investeringstilskudd – Helsedirektoratets rolle?

Hvordan vurderes Husbankens rolle når det gjelder kompetanseoverføring/kunnskapsutvikling (effektivitet, kvalitet, brukerfokus) – styrker og svakheter?

Noen stikkord:

- Nye kommunesatsing som er delt i tre; Storbyprogrammet, By- og tettstedsprogrammet og resten av kommune-Norge. Er det fornuftig? Endring sammenlignet med den «gamle» kommunesatsingen?
- Kompetanseoverføring til/mellom kommuner?
 - o Husbankens finansiering og bruk av FOU-virksomhet?
 - o Hvordan vurderes Husbankens kompetanse på boligsosialt arbeid?
 - o Husbankens bruk av samlinger/konferanser mv.?
 - o Samhandling/kommunikasjon med enkeltkommuner/saksbehandlere?

Hvordan vurderes strategien «Bolig for velferd» (MÅL: 1) Alle skal et godt sted å bo, 2) Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og 3) den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv) – styrker og svakheter?

Noen stikkord – hvordan fungerer

- samarbeidet mellom IMDI, BUFdir, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, NAV og Husbanken?
- Husbankens rolle som koordinator av satsingen og statens rolle?
- samhandling med Fylkesmennene om strategien?

- samhandling med andre aktører (utover de 6 etatene) om strategien?
- rollen som kunnskapsutvikler, herunder www.veiviser.no (Bolig for arbeid)?
- deltatt i arbeidet med veiviseren? Hvordan var rollene/ansvar/samhandlingen?

Hvordan vurderes følgende endringer i Husbankens rolle/oppgaver som er gjort i 2016 og 2017?

- Byggeskikk overført til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2016
- Fagansvar for områdene miljø og energi til DiBK i 2017
- Boligsosialt kompetansetilskudd overført til kommunene i kommunerammen fra 2017

Hvordan vurderes Husbankens kompetanse som

- forvalter av økonomiske ordninger innenfor boligfeltet
- produsent, bestiller og bruker av statistikk, analyse og utredning
- nasjonalt kompetansemiljø på boligsosialt arbeid

2.1 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. oppgaver og kompetanse

- Hva er sentrale rammebetingelser og eventuelle endringer i rammebetingelsene som en videreutvikling av Husbanken i særlig grad bør vektlegge (eksempelvis knyttet til politikk, økonomi, teknologi, sosiokulturelle forhold m.m.)?
- Hva kan påvirke fremtidig kompetansebehov, samt oppgave- og tiltaksporteføljen innen det boligsosiale arbeidet?
- Bør låneadministrasjon fortsatt være hos Husbanken?
- Det har vært stor fluktusjon i interessen for grunnlån de siste årene. Alternativet til grunnlån kan være Kommunalbanken og vanlige långivere (banker mv.). Er Husbankens innretning fornuftig (overoppfylle TEK10 på energi/miljø og UU (ikke slikt krav for utleiebolig for vanskeligstilte)?)
- Bosetting av flyktninger (bedre samordning med IMDi)?
- Ny oppgave på planlegging av en sosial boligpolitikk?
- Endret organisering av det boligsosiale arbeidet i fremtiden (Husbankens rolle mv.)?
- Mer arbeid med framstilling av statistikk, analyse og utredninger?
- Hva vil mer digitalisering bety for de øvrige oppgavene?

3. Digitalisering

3.1 Vurderinger av situasjonen fram til nå

Husbanken er inne i et IKT-moderniseringsprogram fram mot 2020, med bl.a. modernisering av prosesser knyttet til lån- og tilskuddsforvaltning. I den grad dere kjenner til Husbankens arbeid med digitalisering av sine tjenester, hva er deres overordnede vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dette arbeidet?

Hvordan opplever dere Husbankens kompetanse innen digital tjenesteutvikling?

Dersom dere har samarbeidet med Husbanken på digitaliseringsområdet, redegjør for hva dette har dreid seg om. Hva har fungert bra og dårlig i dette samarbeidet?

Hvilken nytte og digitale muligheter har Husbankens arbeid med digitale tjenester eventuelt ført til for deres vedkommende (har det f.eks. vært noen synergier)?

Dersom dere innenfor deres ansvarsområde har digitalisert tjenester og oppgaveløsning som dere mener Husbanken også kunne lært av/dratt nytte av – redegjør for dette.

Er det noe dere mener Husbanken burde ha gjort på dette området?

3.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. digitalisering

Langs hvilke av følgende mulige utviklingsveier mener dere at Husbanken framover kan gå enda lenger enn det de har gjort til nå? Hvorfor/hvordan?

- Å forsterke automatiseringen og robotiseringen av oppgaveløsningen på lån og tilskudd
- Å utnytte andre virksomheters kapasiteter ved at Husbankens tjenester og oppgaver ivaretas helt eller delvis av dem (gjennom digitalisering og mer deling av data)
- Videreutvikle rollen som leverandør av løsninger til kommunene og pådriver for kommunenes digitalisering innen relevante områder
- Bruk av stordata/dataanalyse til prediksjon og beslutningsstøtte i en mer datadrevet forvaltning – bl.a. med direkte og sanntids kobling mellom analyseresultater og øvrig virkemiddelbruk
- Digital integrasjon mot byggebransjen og bidrag til et «dataøkosystem» for smarte byer, sammen med kommunene og relevante statlige aktører

Hvilke implikasjoner (organisasjon, størrelse, kompetanse, arbeidsform, utviklingsbehov, annen virkemiddelbruk) tror dere en eventuell sterkere satsing på områdene over får for Husbanken?

Vil Husbankens eventuelle utviklingsarbeid på noen av de ovennevnte områder ha noen synergier med tilsvarende utviklingsarbeid hos dere?

Hva vil eventuelt være hindringer for Husbanken med å lykkes innenfor de ulike aktuelle utviklingsveiene?

4. Organisering og regionstruktur i Husbanken

4.1 Vurderinger av situasjonen fram til nå

Hva er vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens interne organisering av Husbanken?

- Styrker og svakheter knyttet til fordelingen av nasjonalt ansvar på (i hovedsak) tre regioner?
- Er det oppgaver som heller burde vært forankret på en annen måte? (Sentralisert, eller desentralisert)

Hva er vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens styring av Husbanken?

Hva er vurderinger av styrker og svakheter knyttet til dagens regionstruktur?

Eksempelvis har regionstrukturen noen betydning for HBs tjenesteyting når det gjelder:

- Lån og tilskuddsforvaltning?
- Innsamling og systematisering av kunnskap?
- Kompetanseoverføring til kommunene?
- Faglig rådgiver og premissleverandør til KMD og andre?

Hvor viktig er nærhet til kommunene – må den være fysisk eller kan tett samarbeide ivaretas på andre måter?

4.2 Framtidige muligheter og utviklingsveier mht. organisering og regionstruktur

Hvis en ser bort i fra regionstruktur:

- Hva er de viktigste organisatoriske utfordringene for Husbanken – framover?
- Endring eller tilføring av nye oppgaver – hvilken betydning har dette?
- Ser du for deg at digitalisering vil endre på måten Husbanken er organisert på?
- Hvilke faktorer bør særlig vektlegges i organisasjonsendringer/tilpasninger framover?

Synspunkter på alternative regionstrukturer:

- Færre regionkontorer?
- Sentralisering av Husbanken på ett sted?
- Kan Husbankens lokale tilstedeværelse overtas av andre eller slås sammen med andre (IMDi, Fylkesmannen)?
- Hva er de viktigste faktorene som burde legges til grunn ved en ev. vurdering av regionstrukturen?
- Betydningen av digitalisering for organisasjons-/regionstrukturen.
 - o Hvilke tjenester kunne håndteres fra avstand gjennom digitale løsninger?
- Mulige nye oppgaver: Veilede kommunen om planlegging etter plan og bygningsloven for å legge til rett for gode kvaliteter by, bo og nærmiljø. Spiller regionstruktur noen rolle ift. dette?

5. Forholdet mellom Husbanken og KMD/departementene

Overordnede synspunkter på hvordan forholdet mellom Husbanken og KMD mht.

- Rolle- og ansvarsfordeling mellom KMD og Husbanken.
- Husbanken som faglig rådgiver for KMD/øvrigt departement?
- KMDs styring av Husbanken og Husbankens handlingsrom.
- Bør det gjøres større endringer i ovennevnte forhold?

6. Samlet vurdering av Husbankens utviklingspotensial

Hva er samlet vurdering av innbyrdes sammenheng mellom ulike forhold utviklingsspoet (f.eks. i hvilken grad er Husbankens oppgaver og/eller digitalisering styrende for regioninndelingen, eller omvendt: I hvilken grad er regioninndelingen styrende for digitalisering og hvilke oppgaver Husbanken bør ha)?

Hva er de 3–5 viktigste budskap mht. til i hvilken retning Husbanken bør utvikles i de neste årene?



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.