

Dokumentasjon av omstillingene i Husbanken i perioden 1997 - 2006

Forord

På oppdrag fra Husbanken har Statskonsult dokumentert omstillingene i Husbanken i perioden 1997-2007, med hovedvekt på perioden etter 2001.

Husbankens rolle har endret seg de siste årene fra å være en boligbank til i større grad å bli en velferdsetat. I takt med endringene i rolle og oppgaver har Husbanken gjennomført en rekke organisatoriske endringer. På denne bakgrunn ønsket Husbanken bistand til å foreta en dokumentasjon av selve omstillingsprosessene som et utgangspunkt for videreutvikling av organisasjonen.

Vi takker alle informanter som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe relevant dokumentasjon.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er gjennomført av Sidsel Søvik og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo, september 2007

Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Avgrensning og utdyping av problemstillinger	1
1.3	Metode	2
2	Nærmere om Husbanken.....	3
2.1	Husbankens strategier	3
2.2	Husbankens organisasjon	3
2.2.1	Husbankens styrer.....	3
2.2.2	Husbankens administrasjon	4
2.3	Husbankens virkemidler.....	4
2.4	Aktørkart	5
3	Utviklingstrekk i perioden 1997 – 2006.....	6
3.1	Boligpolitiske mål og virkemidler.....	6
3.2	Endringer i Husbankens oppgaver og rammebetingelser	6
3.2.1	Faser i Husbankens historie	6
3.2.2	Klagesak for ESA 1995	7
3.2.3	Omlegging av rentevilkår og subsidieprofil i 1996	7
3.2.4	Spørsmål om å skille de bank- og boligfaglige oppgavene	8
3.2.5	Økt boligpolitisk ansvar til kommunene.....	8
3.3	Forvaltningspolitiske utviklingstrekk.....	8
3.3.1	Generelle utviklingstrekk.....	8
3.3.2	Statsbankene under press.....	9
4	Omstillingstiltak i Husbanken	10
4.1	Hvilke endringer er gjennomført?	10
4.1.1	Organisatoriske endringer.....	10
4.1.2	Endringer i oppgaver og oppgaveløsning	14
4.1.3	Endret forhold til brukerne	15
4.2	Drivkrefter i omstillingene.....	16
4.2.1	Ledelsens rolle	16
4.2.2	Tillitsvalgtes rolle	17
4.2.3	Ytre drivkrefter	18
4.3	Suksessfaktorer og fallgruver.....	18
4.3.1	Hva har fungert bra i omstillingene?	18
4.3.2	Hva har fungert mindre bra i omstillingene?	19
5	Hva er oppnådd og hvilke utfordringer står Husbanken overfor?	21
5.1	Status for omstillingene.....	21
5.2	Utfordringer fremover	22
5.2.1	Kompetanseutfordringen er stor	22
5.2.2	Rollen som kompetansesenter er krevende.....	22
5.2.3	Behov for økt fokus på omverdenen.....	23
5.2.4	Spesialisering av oppgaver– riktig utnyttelse av kompetanse?	23
5.2.5	Behov for å videreutvikle linjeorganiseringen?.....	23
5.2.6	Nye elektroniske tjenester.....	24
5.2.7	Husbanken som velferdsetat – hva innebærer det?.....	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Husbanken skal være en aktiv pådriver i gjennomføring av regjeringens boligpolitikk, og et kompetansesenter for boligrelatert kunnskap i stadig utvikling. Husbanken må i stor grad oppnå resultater gjennom sine samarbeidspartnere, først og fremst kommunene og byggebransjen.

Husbankens rolle har endret seg de siste årene fra å være en boligbank til å bli en velferdsetat. I takt med endringene i rolle og oppgaver har Husbanken gjennomført en rekke organisatoriske endringer. Endringene er i stor grad knyttet til regionalisering av virksomheten.

I 2004 gjennomførte Husbanken en ekstern evaluering av organisasjonsendringene som var gjennomført frem til dette tidspunkt. Hensikten var å få en vurdering av om endringene hadde vært tilstrekkelige og riktige i et langsiktig strategisk perspektiv.

Siden gjennomgangen i 2004 har Husbanken gjennomført ytterligere delegering av oppgaver til regionkontorene og Husbankens sentraladministrasjon har flyttet til Drammen. På denne bakgrunn ønsket Husbanken bistand til å foreta en dokumentasjon av selve omstillingsprosessene som et utgangspunkt for videreutvikling av organisasjonen.

Målet med prosjektet har vært å dokumentere omstillingsprosessene i Husbanken fra 1997 til 2007 (med hovedvekt på perioden fra 2001 til 2007). Prosjektet er gjennomført i perioden november 2006 til juni 2007.

1.2 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Prosjektet skulle dokumentere omstillingsprosessene og de tiltak som er iverksatt i forbindelse med denne. Sentrale spørsmål i vurdering av omstillingsprosessene har vært:

- Hva har vært de viktigste utviklingstrekkene i Husbanken i perioden?
- Hvilke omstillingstiltak er gjennomført?
- Hva har vært drivkrefter for omstillingene?
 - ytre krefter
 - interne krefter
- Hvordan har arbeidet med omstillingene vært ledet og organisert?
- Hvilke OU-virkemidler har Husbanken benyttet i sine omstillinger?
- Hvordan har de ulike OU-virkemidlene fungert? Hvilke har virket bra og hvilke har vært mindre vellykket?
- Hvilke hindringer har Husbanken støtt på i forbindelse med omstillingene?
 - interne
 - eksterne
 - regelverk
 - økonomi

-
- Hvordan fungerer Husbanken i sine ulike roller?
 - bank/tilskuddsforvalter
 - kompetansesenter
 - premissleverandør overfor KRD

Dokumentasjonen vil være et utgangspunkt for å konkretisere eventuelle forbedringsmuligheter i en fase 2 av arbeidet. Dokumentasjonen av omstillingene vil også kunne fungere som et viktig bidrag til den allmenne kunnskap om omstillinger i offentlig sektor. Slik sett vil dokumentasjonen kunne bidra til læring – ikke bare i Husbanken, men for statsforvaltningen for øvrig.

1.3 Metode

I arbeidet har vi benyttet følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Intervjuer

Dokumentstudier

Dokumenter og intervjuer har vært viktige i kartleggingsfasen. Dokumenter som viser Husbankens mål, oppgaver og organisering har vært sentrale. Dette vil være stortingsdokumenter, strategidokumenter, årsrapporter, virksomhetsplaner o.l. Den tidligere gjennomførte statuskartleggingen fra 2004 (Overholdt-rapporten) vil også være et viktig grunnlagsdokument. En utfordring har vært at de siste årenes omstillingstiltak i liten grad er dokumentert i planer eller strategidokumenter. Mye av vårt arbeid har derfor vært å prøve å få en oversikt over de viktigste endringene på grunnlag av intervjuene. Oversikten over organisasjonsendringer er utarbeidet på bakgrunn av protokoller fra forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene i Husbanken.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner på ulike nivåer i Husbanken. I alt har vi intervjuet 11 personer. Utvalget av informanter ble gjort i samråd med oppdragsgiver. Det ble lagt vekt på å velge personer fra ulike deler av organisasjonen og med ulike erfaringer med omstillingene. Oppdragsgiver ønsket at dokumentasjonen skulle utarbeides på grunnlag av intervjuer med Husbankens egne ansatte. Det er derfor ikke gjennomført intervjuer med representanter for Kommunal- og regionaldepartementet eller andre sentrale samarbeidspartnere. Dette innebærer at dokumentasjonen uttrykker Husbankens egen oppfatning av omstillingene. Intervjuer med samarbeidspartnere og brukere kunne ha gitt et bredere datagrunnlag for å vurdere Husbankens omstillinger, ikke minst i forhold til ivaretagelse av kontakt med omverdenen.

Intervjuene startet med en innledende samtale med Husbankens direktør og kommunikasjonsdirektøren. Gjennom den samtalen ble hovedtrekkene i omstillingene trukket opp. De påfølgende intervjuene med øvrige medarbeidere i Husbanken ble benyttet for å utdype og justere denne beskrivelsen av omstillingene.

2 Nærmere om Husbanken

Husbankens virksomhet og organisering er regulert ved lov av 1. mars 1946 nr 3 om Den Norske Stats Husbank (Husbankloven) og forskrifter med hjemmel i loven. Loven er for tiden under revisjon.

Husbankloven fastsetter i § 1 at bankens hovedvirkeområde er å gi lån og garantier for lån, og å formidle støtte fra staten og kommunene til boligbygging og andre formål.

2.1 Husbankens strategier

Husbankens boligpolitiske strategier er relatert til:

1. En **boligsosial strategi**
2. Tre samordnede strategier på **bolig- og byggkvalitetsområdet**
 - strategi for miljø og energi
 - strategi for universell utforming
 - strategi for god byggeskikk

I tillegg til de boligpolitiske strategiene, har Husbanken konkretisert **organisatoriske strategier** på følgende områder:

- profilering
- kommunikasjon
- internett
- bedriftskultur
- personal
- kompetanseutvikling
- ledelse og styring
- informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

2.2 Husbankens organisasjon

2.2.1 Husbankens styrer

Husbankloven fastsetter at Husbanken *skal* ledes av et Hovedstyre, og at banken *kan* etablere regionkontorer som *skal* ledes av regionstyrer. Nærmere retningslinjer for styrenes oppnevning, sammensetning og mandat er fastsatt i styreinstruks. Husbankens styrer er vurdert. Regjeringen (Bondevik II) har i St. meld nr 23 (2003-2004)¹ konkludert med at:

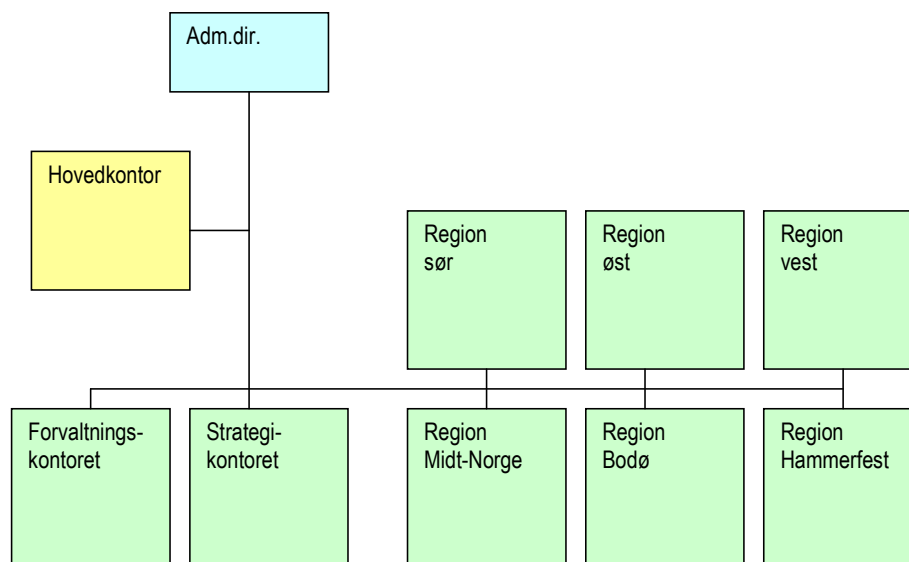
Styrene bidrar til å skape forståelse for boligpolitikk og Husbankens rolle. Hovedstyret ivaretar en viktig rolle som støtte- og motspiller for administrerende direktør. Regionstyrene gir en viktig lokal forankring. Det foreslås derfor at Husbankens styrer beholdes, men at husbankloven og styrenes instruks endres slik at de er i overensstemmelse med deres faktiske situasjon.

¹ St. meld nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikken

2.2.2 Husbankens administrasjon

Husbankens organisasjon består av et hovedkontor i Drammen og en regionstruktur hvor landet er delt inn i seks regioner med kontorer i sju byer. Virksomheten har totalt ca. 350 ansatte, og ledes av en administrerende direktør.

Organisasjonskart per mars 2007



Husbankens hovedadministrasjon i Drammen omfatter Forvaltningskontoret, Strategikontoret og administrerende direktørs konsernstab, som kalles Hovedkontoret. En stor del av etatens kundekontakt skjer gjennom regionkontorene, som er en viktig samarbeidspartner for kommuner og byggebransje i sine fylker.

Husbanken har regionkontor i Hammerfest, Bodø, Trondheim, Bergen, Arendal og Oslo. Regionkontorene har fullt ansvar innenfor sin region på kunderettede ordninger og virkemidler. For å utnytte Husbankens samlede kompetanse har hvert enkelt regionkontor i tillegg fått konsernoppdrag (dvs. landsomfattende oppgaver) innenfor boligpolitiske satsingsområder.

2.3 Husbankens virkemidler

Husbanken forvalter ulike virkemidler for å nå de boligpolitiske målene. Husbanken gir lån og tilskudd til boligbygging, boligfornyning, boligetablering, omsorgsboliger, barnehager og annet.

Deler av låne- og tilskuddsordningene, som startlån og boligtilskudd, er behovsprøvd og skal gjøre det lettere å etablere seg for unge og vanskeligstilte. Disse virkemidlene, sammen med bostøtten, skal bidra til at husstander med lave inntekter skal kunne skaffe seg en god og nøktern bolig til en akseptabel kostnad. Boliger til bostedsløse, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og andre vanskeligstilte er høyt prioritert. Innenfor låneordningene er også barnehager prioritert.

Husbanken forvalter den statlige bostøtteordningen. Husbanken utbetaler også tilskudd som kompenserer renteutgifter for omsorgsboliger og sykehjem bygd under eldreplanen og opptrappingsplanen for psykisk helse.

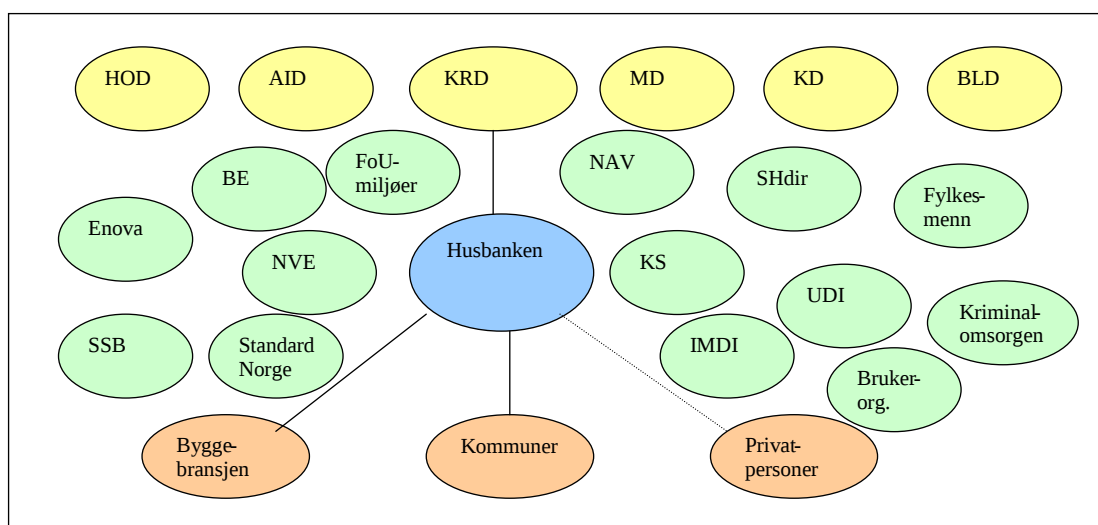
Husbanken har virkemidler som skal bedre kvaliteten på bolig og bomiljø i eksisterende boområder, særlig i byer og tettbygde strøk. Husbanken har i tillegg ansvar for det statlige byggeskikkarbeidet. Husbanken skal bevisstgjøre kommunene, byggebransjen og andre om god byggeskikk og øke kompetansen på området.

Husbanken forvalter i dag også ordninger for andre departementer. Dette gjelder i første rekke ordningen med tilskudd til kompensasjon for renteutgifter knyttet til nybygging og utbedring av skoleanlegg. I tillegg kommer en tilsvarende tilskuddsordning for utbedring av kirkebygg, samt tilskudd til studentboliger.

2.4 Aktørkart

Figuren under visualiserer Husbankens ulike brukere, samarbeidspartnere og ansvarlige departement. Aktørkartet synliggjør at Husbankens innsats er rettet mot ulike aktører og på ulike områder – jf. den boligsosiale strategien og strategiene på bolig- og byggkvalitetsområdet.

Aktørkart for Husbanken



3 Utviklingstrekk i perioden 1997 – 2006

3.1 Boligpolitiske mål og virkemidler

Statens hovedoppgave i boligpolitikken er å fastsette boligpolitiske mål og legge til rette for gjennomføring av boligpolitiske tiltak på lokalt nivå. Tilretteleggingen oppnås gjennom å fastsette juridiske rammevilkår, tilby økonomisk bistand til spesielle formål og bidra med tiltak for å heve kompetansen.

Både målene og virkemiddelbruken i boligpolitikken er utviklet over tid i takt med den generelle velferdsutviklingen. Virkemiddelbruken har generelt blitt mer selektiv og målrettet. For Husbanken har dette bl.a. betydd at utforming og bruk av de boligøkonomiske virkemidlene har fått en klarere vridning i retning av tilskudds- og støtteordninger rettet mot særskilt vanskeligstilte grupper. En annen viktig endring er at det har skjedd en betydelig delegering av oppgaver knyttet til forvaltningen av de økonomiske virkemidlene fra *staten* til *kommunene*. Delegeringen omfatter operative oppgaver som tidligere ble utført av Husbanken. Husbanken har samtidig fått økt ansvar for å veilede kommuner og andre aktører i bolig- og bygningsrelaterte saker.

3.2 Endringer i Husbankens oppgaver og rammebetingelser

Endringer i Husbankens oppgaver i perioden etter 1997 må sees i lys av den vedvarende diskusjonen av statsbankenes berettigelse gjennom store deler av 90-tallet, og endringer i økonomiske rammebetingelser, herunder omleggingen av ordningen med rentesubsidier på husbanklån i 1996. Økt fokus på Husbankens ulike roller og mulige rollekonflikter fremstår også som viktige premisser for gjennomførte endringer i løpet av perioden. Utviklingen av Husbankens rolle og organisering vil samtidig også måtte sees i lys av den generelle forvaltningspolitiske utviklingen i perioden.

3.2.1 Faser i Husbankens historie

Husbanken har i årsmeldingen for 2005 beskrevet viktige faser i bankens historie fra tidlig -80 tall på følgende måte:

1981-1988: Deregulering av boligmarkedet

Boligmarkedet ble liberalisert, bl.a. gjennom forbud mot forkjøps- og prisregulerende bestemmelser. Selektive virkemidler – for eksempel egenkapitallån (etableringslån) til unge i etableringsfasen – fikk en større plass i boligfinansieringen, og den generelle subsidieringen ble redusert. Husbanken var også sterkt engasjert i den planmessige byfornyelsen.

1988-1996: Gjeldskrise og omlegging

1990-årene ble innledet med økonomiske nedgangstider, gjeldskrise og sammenbrudd i det private bankvesenet, og Husbanken finansierte nesten all boligbygging. Husbanken gav fra midt på 90-tallet behovs- prøvde tilskudd, mens generelle rentesubsidier på lån ble redusert.

Samtidig ble boliger med god tilgjengelighet og livsløpsstandard premiert med økt låneutmåling.

1997-2004: Fra boligbank til velferdsetat

Ved årtusenskiftet hadde folk flest en god boligstandard og virksomheten ble dreiet mot å være en velferdsetat. Husbanken og kommunene skulle hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet og samtidig sikre god boligkvalitet.

2005 – Husbanken en velferdsetat

I 2005 er Husbanken en viktig boligsosial aktør, og mer enn 100 000 husstander mottar boligstøtte fra Husbanken hver måned. Husbanken er i dag en kunnskapsbedrift og et kompetansesenter innenfor boligsosiale spørsmål, og med spisskompetanse innenfor satsingsområder som universell utforming, lavenergi og byggeskikk.

3.2.2 Klagesak for ESA 1995

Den norske stat ble i 1995 klagd inn for ESA av Den norske bankforening (nåværende Finansnæringens hovedorganisasjon) som hevdet at rentefordelen for husbanklån var i strid med EØS-avtalens intensjon om like konkurransevilkår. Den norske stat argumenterte i saken for at rentefordelen var nødvendig for at lånene skulle kunne benyttes som boligpolitisk virkemiddel. Saken ble først avgjort av ESA i 1997 som da avviste klagen. Vedtaket om dette ble påklaget til EFTA-domstolen.

Saken ble endelig avgjort i 2000 etter omfattende saksbehandling. Det ble da slått fast at Husbankens lånevirkomhet ikke var i strid med EØS avtalen. ESAs (og EFTA-domstolens) konklusjon var at rentefordelen var å anse som statsstøtte, men at støtten kunne godtas med hjemmel i gjeldende bestemmelse om unntak fra statsstøttereglene for tjenester av allmenn økonomisk betydning (EØS avtalens artikkel 59.2).

3.2.3 Omlegging av rentevilkår og subsidieprofil i 1996

Husbankens rentevilkår og subsidieordninger ble lagt om i 1996. De viktigste elementene i omleggingen er i St meld nr 14 (1998-99)² oppsummert slik:

- *Nye, meir marknadstilknytte prinsipp blei lagde til grunn for å fastsetje Husbankens renter. Alle lån i Husbanken blir gitt med flytande rente eller med fast rente med fem års bindingstid. Rentesatsen blir fastsett ut frå renta på statspapir tillagt ein rentemargin på 0,5 prosentpoeng. Det blir ikkje lenger løyyt rentestønad over statsbudsjettet til nye lån frå Husbanken.*
- *Det blei etablert ei ny, utvida bustadtilskotsordning til prioriterte grupper, der kommunane har fått ei utvida rolle.*
- *Direkte statleg innsats for å fornye bustadområde. Det blei etablert ei ny tilskotsordning som skal fremje god bustad- og bumiljøkvalitet.*

² St meld nr 14 Om verksemda til Den Norske Stats Husbank 1996-97.

3.2.4 Spørsmål om å skille de bank- og boligfaglige oppgavene

Spørsmålet om hvorvidt Husbanken skulle utvikle seg mer i retning av bank eller som et direktorat har vært vurdert. Et mindretall i *Boligutvalget*³ (2002) foreslo i denne sammenheng å skille de bank- og boligfaglige oppgavene. De bankfaglige oppgavene ble foreslått lagt til et nytt kredittselskap, eid av staten, mens de boligfaglige oppgavene ble foreslått samlet i et boligdirektorat. Saken er fulgt opp i St meld nr 23 (2003-2004). Regjeringen (Bondevik II) gikk i meldingen i mot å skille de bank- og boligfaglige oppgavene. Behovet for å legge økt vekt på kunnskap og kommunikasjon som boligpolitiske virkemidler ble samtidig sterkt understreket.

3.2.5 Økt boligpolitisk ansvar til kommunene

Boligutvalget foreslo også at all saksbehandling av Husbankens personrettede låne- og tilskuddsordninger skulle delegeres til kommunene. Kommunenes sentrale rolle er fulgt opp i stortingsmeldingen der det foreslås å delegere ytterligere beslutningsmyndighet fra Husbanken til kommunene.

Frem til 2003 hadde Husbanken ansvar for ordningen med kjøpslån som skulle sikre grunnfinansieringen ved kjøp av brukt, selveid bolig til vanskeligstilte grupper. Låneordningen var behovsprøvd i forhold til inntekt og den generelle økonomiske situasjonen.

Husbanken utviklet kjøpslånet på 90-tallet, men det ble i realiteten en slags konkurransesituasjon mellom kjøpslånet og etableringslånet som kommunene administrerte. Kjøpslån og etableringslån ble imidlertid nedlagt fra 1.1.2003 etter en politisk beslutning. Lånene ble erstattet av et Startlån som det ble vedtatt at kommunene skulle administrere. Dette innebar at Husbanken ikke lenger skulle gi lån til privatpersoner.

Mange i Husbanken var negative til denne endringen, men beslutningen ble støttet av administrerende direktør. Endringen ga også et klart politisk signal om Husbankens rolle skulle endres fra å være en førstelinjetjeneste i en viss konkurranse med kommunene til å fungere som andrelinjetjeneste i tett samarbeid med kommunene.

3.3 Forvaltningspolitiske utviklingstrekk

I tillegg til utviklingstrekkene som berører Husbanken spesielt, har det i perioden også vært en utvikling på det forvaltningspolitiske området. Dette har også vært en viktig rammebetingelse for de endringene som Husbanken har iverksatt.

3.3.1 Generelle utviklingstrekk

De mest fremtredende organisatoriske utviklingstrekkene i norsk statsforvaltning i perioden etter 1990 kan oppsummeres som følger⁴:

- Fristilling og endringer av tilknytningsform

³ NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken

⁴ Statskonsult rapport 2006:10, Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990

-
- Delprivatisering/privatisering av statlige selskaper
 - Funksjonsdeling og skille mellom roller
 - Utflytting av oppgaver fra departementene
 - Færre og større forvaltningsorganer
 - Ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene
 - Ny statlig regional inndeling
 - Utlokalisering av statlige arbeidsplasser
 - Samarbeid mellom statlige og kommunale etater

Når det gjelder *etatsstyring* har utviklingen gått i retning av en mer omfattende bruk av mål- og resultatstyring, ikke bare i styringsdialogen mellom departement og underordnet forvaltningsorgan, men også i den interne virksomhetsstyringen.

Delegering av fullmakter har vært et viktig trekk i utviklingen fra slutten av 80-tallet og frem til i dag. Statlige virksomheter har fått større handlefrihet innenfor budsjetttrammene og til å foreta tilsetninger og lønnsendringer. På mange måter kan vi si at virksomhetene har fått flere virkemidler til rådighet i den interne styringen.

Parallelt med delegering av fullmakter og oppgaver til lavere forvaltningsnivå, har det også vært en utvikling i retning av delegering av fullmakter og oppgaver *internt* i virksomhetene. Opprettelse av egne resultatenheter, delegering av budsjetter og administrative oppgaver til avdelinger, seksjoner og lignende har vært en trend. Mot slutten av perioden er det imidlertid en viss tendens til sentralisering av funksjoner som i løpet av 1990-tallet ble spredt internt i den enkelte organisasjon.

3.3.2 Statsbankene under press

Statsbankutvalget la våren 1995 fram sin innstilling "*Statsbankene under endrede rammevilkår*"⁵. Utredningen var i stor grad en diskusjon omkring de ulike statsbankenes berettigelse. Diskusjonen om dette ble aktualisert i kjølvannet av bankkrisen på slutten av 1980 tallet og begynnelsen av -90 tallet.

Antall statsbanker totalt er betydelig redusert siden begynnelsen av 1990 årene. Dette har dels skjedd gjennom sammenslåinger og samordning av sektorpolitiske virkemidler, dels ved nedlegging av virksomheter. Utviklingen har for øvrig gått i retning av fristilling gjennom selskapsetableringer og delprivatisering.

⁵ NOU 1995:11

4 Omstillingstiltak i Husbanken

4.1 Hvilke endringer er gjennomført?

4.1.1 Organisatoriske endringer

I perioden 1997-2007 har Husbanken gjennomført en rekke organisatoriske endringer. De viktigste endringene er oppsummert i tabellen under.

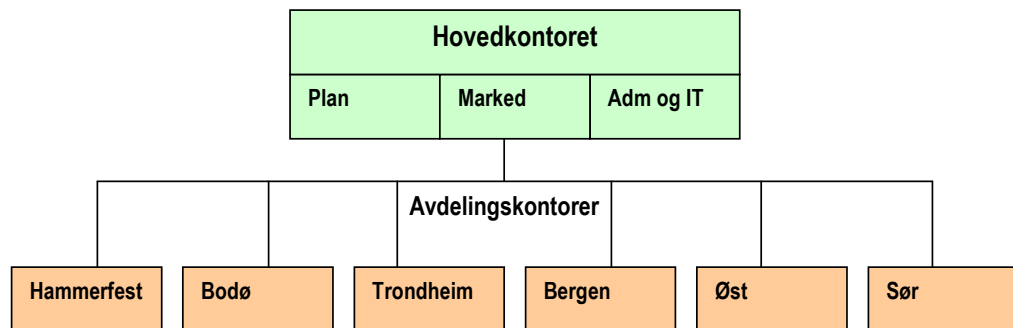
År	Organisasjonsendring
1997/1998	• Avdelingskontor Sør og Avdelingskontor Øst etablert • Etablering av Planavdeling, Markedsavdeling og Administrasjons- og IT-avdeling
2001	• Fjerning av avdelingsnivået i organisasjonen
2002	• Etablering av regionkontor i Arendal. Sammenslåing av Sør og Øst. Overføring av enkelte medarbeidere fra Bostøtteseksjonen • Sammenslåing av Seksjon for byggeskikk og bokvalitet og Boligfaglig seksjon til Boligseksjonen • Ny seksjon "Stabs- og personalseksjonen" ved Hovedkontoret • Sentralbordet flyttes organisatorisk til Regionkontor Øst
2003	• Ny seksjon sammensatt av Markeds- og oppfølgingsseksjonen og Infostaben • Bostøtteseksjonen legges inn i Markeds- og oppfølgingsseksjonen • Etablering av regionkontor i Oslo • Etablering av Strategikontoret (Boligseksjonen, Kommunikasjonsseksjonen, Plan- og økonomiseksjonen og Utrednings- og analyseseksjonen) • Arkivet ved Hovedkontoret overføres til Region Oslo • Etablering av Forvaltningskontoret bestående av låneforvaltningen i Oslo og Arendal, IT-seksjonen, Bankfaglig seksjon • Etablering av Kultur- og administrasjonskontoret • Husbanken sentralt består etter dette av 4 enheter: Hovedkontoret (Stab), Forvaltningskontoret, Strategikontoret og Kultur- og administrasjonskontoret
2004	• Opprettelse av Kontrollstab ved Hovedkontoret • Kommunikasjonsteamet overføres fra Strategikontoret til Kultur- og administrasjonskontoret • Sentralisering av låneforvaltningen til Forvaltningskontoret
2005	• Forvaltningsdirektøren midlertidig Moderniseringsdirektør • Planlagt sammenslåing av Strategikontoret og Kultur- og administrasjonskontoret. Kulturdirektør beholdes. • Hovedkontoret omorganiseres: Opprettelse av Kommunikasjonsstab (inkl HR) • Hovedkontoret ledes av stabsdirektør • Justering av grensene mellom Region Oslo og Region Arendal: ansvaret for Buskerud og Vestfold legges til Arendal. • To kontorsteder for region Arendal: Arendal og Drammen • Husbankens sentrale kontorer flytter til Drammen: - o Hovedkontor og sentrale støttefunksjoner - o Låneforvaltning for hele landet - o Regionkontor for Buskerud, Vestfold og Telemark (som del av Regionkontor Arendal)
2006	• Endring av navn på regionkontorene: Region Øst, Vest, Sør, Midt-Norge, Bodø og Hammerfest • Overføring av sentralbordet til servicesenteret i Engerdal
2007	• Planseksjonen ved Strategikontoret og Regnskapskontoret ved Forvaltningskontoret slås sammen og legges til Strategikontoret

Omorganiseringer av arbeidet sentralt i Husbanken

Husbanken har i perioden gjennomført en rekke større og mindre endringer i organisasjonen.

Før 1997 var Husbankens hovedkontor en blanding av hovedkontor og regionkontor. Kontoret dekket Øst- og Sør-Norge på samme måte som de fire andre regionkontorene dekket sine landsdeler. I forbindelse med prosjektet Org97 ble organisasjonsstrukturen endret i 1997. Det ble opprettet egne avdelingskontorer for Sør og Øst som ble skilt ut fra Hovedkontoret. De var imidlertid fortsatt samlokalisert med Hovedkontoret i Oslo frem til etableringen av Regionkontor Arendal i 2002.

Organisasjonsstruktur i 1998 (etter Org 97)



Etter endringene i 1997 hadde Hovedkontoret ansvaret for mange av bankens virkemidler og et overordnet ansvar for de regionale avdelingskontorene. Selv om endringene i 1997 bl.a. skulle bidra til økt brukerorientering og en styrking av regionkontorene, er inntrykket som gis gjennom intervjuene at Husbanken fortsatt var sterkt sentralstyrt og at de regionale avdelingene hadde liten innflytelse. De sentrale enhetene ved Hovedkontoret var overordnet regionkontorene og samlokaliseringen med avdelingskontorene Øst og Sør bidro til at Hovedkontoret også fremsto som regionkontor.

Like etter at nåværende administrerende direktør tiltrådte i 2001 ble organisasjonsstrukturen ved Hovedkontoret endret og de tre avdelingene nedlagt. Dette ble gjort for å få et bedre og tettere samarbeid på tvers av seksjonene. Seksjonene ble ledet av et strategisk lederteam (Hovedledelsen) bestående av administrerende direktør og fem direktører med hvert sitt ansvarsområde – kontroll og oppfølging, bolig- og bygningspolitikk, husbankpolitikk, informasjon og kommunikasjon samt IT.

I 2003 ble hovedtrekkene i dagens sentrale organisasjonsstruktur fastsatt, med Hovedkontorets stab, Forvaltningskontor, Strategikontor og Kultur- og administrasjonskontor. Hovedkontoret besto da av administrerende direktør samt en stabsdirektør og to fagdirektører.

Kultur- og administrasjonskontoret ble slått sammen med Strategikontoret i 2005 selv om stillingen som Kulturdirektør er beholdt. Fra samme tidspunkt ble

enkelte oppgaver flyttet til Hovedkontoret, som fortsatt har en ren stabsfunksjon og består av en Kommunikasjons- og HR-stab og en Kontrollstab på i alt 18 personer og som ledes av en stabsdirektør,

Omorganisering av Husbankens ledergruppe – fra administrasjon til strategisk ledelse

Styrkingen av regionkontorene er bl.a. synliggjort gjennom endringene i Husbankens ledergruppe. Regiondirektørene inngår nå i direktørmøtet på lik linje som direktørene for Forvaltningskontoret, Strategikontoret og Administrerende direktørs stab.

Dagens administrerende direktør tiltrådte i 2001. Et viktig grep fra hans side har vært å etablere en sterk, strategisk og målrettet ledergruppe. Administrerende direktør har lagt vekt på å forplikte regiondirektørene for på denne måten å få bedre strategiske diskusjoner i ledergruppen og bedre strategiske grep i oppfølgingen. Ledergruppen skal ikke behandle enkeltsaker, men foreta prioriteringer av Husbankens oppgaver, bestemme hvor oppgavene skal løses og diskutere hvordan kompetansen skal skaffes. Direktørmøtet skal hele tiden være opptatt av den innsikten Husbanken må ha for å kunne omstille seg i tråd med endrete behov.

Den endrete sammensetningen av ledergruppen har vært koblet med nytilsettinger i en rekke sentrale funksjoner. Resultatet er at ledergruppen per i dag er sterkt endret siden 2001. Dette er også et resultat av de organisatoriske endringene som er foretatt sentralt i Husbanken.

En gjennomgang av protokollene fra direktørmøtene i perioden 2001-2006 viser en utvikling av direktørmøtene i tråd med administrerende direktørs ”visjon”, der møtene stort sett er konsentrert om større saker og overordnet strategi. Det har også vært gjennomført endringer mht *hvordan* sakene behandles. Saker som skal legges frem for direktørmøtet skal være godt forberedt, sakspapirer skal sendes ut i god tid før møtene (10-14 dager) og de ansatte skal sikres medvirkning. Det har blitt et klarere fokus på å forankre beslutninger i direktørmøtene i organisasjonen. Protokollene fra direktørmøtene viser også en endring i retning av tydeligere konklusjoner og beslutninger.

Gjennom intervjuene fremkommer det at beslutningene tidligere ble tatt andre steder enn i ledergruppen. Det pekes på at Husbanken var preget av en ”allmøtekultur” og at det var mulig å benytte andre kanaler og gå utenom linjen dersom man ønsket å påvirke beslutninger. Det vises bl.a. til at det eksisterte flere uformelle maktnettverk i Husbanken som i stor grad styrte de reelle beslutningene. Lederne så ikke seg selv som deltakere i en strategisk prosess, og medarbeiderne var opptatt av at deres ledere skulle være deres ”tillitsvalgte”, dvs. fremme kontorets/enhetens interesser overfor toppledelsen. Denne situasjonen førte til en manglende rolleforståelse i Husbanken, noe som igjen førte til at organisasjonen ikke tok politiske signaler i tilstrekkelig grad.

Nåværende administrerende direktør var opptatt av å endre dette slik at alt Husbanken gjør skal være forankret i ledelsen og i tråd med politiske signaler. Selve linjen har blitt kortere i organisasjonen, men en flatere struktur har også

krevd en *tydeligere* linje. Administrerende direktør har vært svært opptatt av å samhandle med – og gjennom – kontordirektørene og å vektlegge at linjeorganisasjonen skal være tydelig. Alle saker skal følge linjen og beslutninger skal fattes av ledelsen. Flere informanter peker på at ingen i dag stiller spørsmål ved at direktørmøtet er Husbankens besluttende organ, etter Hovedstyret og administrerende direktør.

Parallelt med styrkingen av linjeorganisasjonen har avdelingene blitt avskaffet slik at Husbanken har kun to nivåer under administrerende direktør; kontorer og seksjoner. Prinsippet om endringsledelse har blitt innført med et større fokus på personalledelse. I forlengelsen av dette er det også gjennomført lederevaluering og lederutviklingsprogram. Dette er et område det arbeides med kontinuerlig.

Styrking av regionkontorene

Et av de klareste utviklingstrekkene i perioden er styrkingen av regionkontorene. Regionkontoret i Arendal ble etablert i 2002 og regionkontor i Oslo i 2003. Opprettelsen av et eget regionkontor i Oslo med en annen fysisk lokalisering enn Hovedkontoret var også viktig for å tydeliggjøre regionkontorets selvstendige stilling.

Styrkingen av regionkontorene har vært et ledd i en bevisst satsing på brukerorientering gjennom omfordeling av oppgaver og ressurser til førstelinjen. Regionkontorene har derfor fått ansvaret for all kundekontakt og saksbehandling. Regionaliseringen har til dels vært et ledd i den generelle moderniseringen av statsforvaltningen gjennom delegering og desentralisering. KRD har hatt en viktig pådriverrolle på dette området, noe som er reflektert i tildelingsbrevene. I tildelingsbrevet for 2004 ble Husbanken pålagt å utarbeide en statusrapport for arbeidet med å flytte oppgaver ut fra hovedkontoret og til regionkontorene.

Styrkingen av regionkontorene ble også tydeliggjort ved at regionkontorene er sidestilt med Forvaltningskontoret og Strategikontoret og at regiondirektørene deltar i ledergruppen på lik linje med de øvrige direktørene. Forvaltningskontoret og Strategikontoret fremstilles som støttekontorer for regionene snarere enn som deler av Hovedkontoret. Samtidig er det slik at mange av de sentrale direktoratsfunksjonene ivaretas av Strategikontoret som bl.a. har ansvar for styringsdokumenter og styringsinformasjon. Kontakten til KRD ivaretas også i all hovedsak av Hovedkontoret og Strategikontoret.

Regionkontorene har videre blitt styrket ved at oppgaver er overført fra sentralt til regionalt nivå. Dette gjelder først og fremst oppgaver knyttet til bostøtte. Regionkontorene har samtidig fått et helhetlig ansvar for driften av kontorene, inkludert oppgaver knyttet til personalforvaltning.

Et annet grep har vært å legge nasjonale oppgaver til regionkontorene. Dette innebærer at et regionkontor ivaretar såkalte konsernoppgaver på vegne av hele Husbanken. Regionkontor Midt Norge har f.eks. ansvar for Husbankens arbeid med energi og miljø, samt drift og utvikling av Husbankens internett og ekstranett, mens Region Vest har ansvar for bl.a. universell utforming. Dette har bidratt til å sidestille regionkontorene med kontorene i Drammen.

Den sterke vektlegging av regionkontorenes ansvar og myndighet lokalt fremgår også av protokollene fra direktørmøtene, der ikke bare plassering nasjonale oppgaver har vært et tema flere ganger, men der det også fremgår at bl.a. ansvaret for kompetansekartlegging og kompetanseutvikling i sin helhet er delegert. I den forbindelse vektlegges det at kompetanseutviklingstiltak må ses ut fra den enkelte regionenes behov.

På samme tid som oppgaver og ansvar er delegert til regionkontorene har det vært en sentralisering av oppgavene knyttet til låneforvaltning. Overføring av oppgaver fra regionene startet 1. mai 2004 og prosessen ble sluttført innen utgangen av 2005. Oppgavene er nå i all hovedsak sentralisert til Forvaltningskontoret.

Organisatoriske endringer som følge av endret geografisk lokalisering

Enkelte endringer er resultatet av endret geografisk lokalisering. I 2002 ble det etablert et regionkontor Sør i Arendal i 2002 med ansvar for Agderfylkene og Telemark og i forbindelse med flyttingen til Drammen ble ansvaret for Vestfold og Buskerud overført fra region Oslo.

Flyttingen til Drammen høsten 2005 har vært en stor endring for Husbanken. På slutten av 2003 vedtok Husbankens hovedstyre å flytte hovedkontoret og de sentrale kontorene til Drammen, og våren 2005 ble det vedtatt at Regionkontor Arendal skulle ha et kontorsted i Drammen med ansvar for Buskerud og Telemark. I alt er det ca. 140 personer som arbeider i Drammen.

Den hittil siste organisatoriske endringen som følge av geografisk lokaliseringer er overføringen av Husbankens sentralbord til et felles servicesenter i Engerdal i 2006. Husbanken hadde tidligere overført ansvaret for Husbankens sentralbord til Region Øst i 2002.

4.1.2 Endringer i oppgaver og oppgaveløsning

I perioden har Husbankens rolle endret seg gradvis fra å være en boligbank til å bli en velferdsetat. Det har også vært en endring i form av mindre vektlegging på ren forvaltning og større vekt på bistand og tilrettelegging og samarbeid med andre aktører i sektoren (kommuner og byggebransjen). Det er også en sterkere vektlegging av Husbankens rolle som ”overvåker” av boligmarkedet.

Mange har fremhevet at Husbanken i perioden har gått fra en sterk regelstyring (manifestert i den såkalte Blåboka) til målstyring. Blåboka er fjernet og de ulike ordningene er blitt mindre regelstyrt og mer avhengige av bruk av skjønn. Det har vært en utvikling fra å skulle være saksfokusert på kostnader og grenser til å være løsningsorientert.

Sentraliseringen av forvaltningsoppgavene, delegeringen av bostøtteoppgavene, delegering av konsernoppgaver til regionene samt den generelle endringen av Husbankens rolle og oppgaver har medført store endringer i arbeidsoppgaver for de ansatte, særlig på regionkontorene. Endringene i oppgaver og måten å jobbe på har vært krevende for mange medarbeidere. Flere i Husbanken ble ansatt som ”bankmedarbeidere” og har i utgangspunktet ikke erfaringer med

rådgivning og veiledning overfor f.eks. kommuner. For Husbanken har endringene medført en stor kompetansemessig omstilling.

Tidlig på 2000-tallet var det motstand blant en del medarbeidere bl.a. ved Strategikontoret mot å legge oppgaver til regionkontorene. Regionkontorene på sin side opplevde det positivt å få økt ansvar og tillit, selv om det også har vært skremmende. Nye oppgaver for regionene har imidlertid også ført til et behov for ny type kompetanse. Gjennom intervjuene fremkommer det at Husbanken fortsatt har en stor utfordring med tanke på å dreie kompetansen fra håndtering av et detaljert regelverk rundt låneforvaltning til å veilede og stimulere kommunene til å benytte Husbankens ordninger.

Det ble tidlig i prosessen signalisert at ingen ansatte skulle miste jobben, og Husbanken har derfor arbeidet bevisst med kompetanseutvikling og videreutdanning av medarbeiderne. Regionkontoret i Midt-Norge har f.eks. samarbeidet med Høgskolen i Sør-Trøndelag om et eget kompetanseutviklingsprogram for ansatte i Husbanken.

Arbeidet med å definere kompetansebehovet er i stor grad delegert til regionkontorene. Ettersom kontorene også har ulike utfordringer regionalt og ulike konsernoppgaver, har det vært behov for noe ulik kompetanse ved kontorene. De regionkontorene vi har hatt kontakt med opplever at dette har vært riktig og en naturlig del av ansvarliggjøringen av kontorene.

Enkelte mener likevel at for mye av arbeidet med kompetansekartlegging og definering av kompetansebehov har vært lagt til regionene. Det blir stilt spørsmål om det er behov for en mer sentral strategi for kompetansesatsingen. Slik vi har fått beskrevet situasjonen har Hovedkontoret ingen overordnet kompetanseutviklingsstrategi eller -plan og har dermed ikke noen oversikt for Husbankens samlede kompetansebehov.

Selv om delegering av oppgaver og ansvar til regionkontorene var et grep som ble iverksatt etter at nåværende administrerende direktør tiltrådte, blir det også fremhevet at målstyring hadde vært tema i Husbanken også før den tid. Det er imidlertid flere som peker på at det har blitt mer strategisk tenkning i ledergruppen enn det som var tilfellet tidligere. Husbanken var tidligere mer en ren mottaker av signaler fra KRD, mens organisasjonen nå ser på seg selv som en strategisk medspiller. Husbanken arbeider også mer aktivt med å utarbeide egne strategier innenfor det handlingsrommet virksomheten har.

Gjennom intervjuene har det også kommet synspunkter på at Husbanken har styrket sin posisjon og fått en klarere rolle de siste årene. Særlig blir det pekt på at Husbanken er styrket på tilskuddsforvaltning. Det faktum at andre departementer enn KRD nå benytter Husbanken som tilskuddsforvalter blir tatt som uttrykk for at organisasjonen oppleves som profesjonell på dette området.

4.1.3 Endret forhold til brukerne

Husbankens brukere har endret seg de siste 10-20 årene. På veien fra å være en boligbank til å bli en velferdsetat har både oppgaver og brukere/kunder endret seg. Husbankens primære målgruppe er nå byggebransjen og kommunesektoren

som forvalter mange av Husbankens ordninger. På mange måter kan det sies at Husbanken har endret seg fra å være førstelinje til å bli annenlinje. Kommunene har i stor grad overtatt Husbankens oppgaver overfor privatpersoner.

Kundeorienteringen i Husbanken startet tidlig på 1990-tallet og førte bl.a. til at kundene fra 1993 har hatt anledning til å klage til en uavhengig klagenemnd på vedtak om lån og tilskudd gitt av Husbanken.

Endringen i oppgaver har medført at Husbanken i større grad skal ha en pådriver- og rådgiverrolle overfor kommuner og byggebransje, snarere enn å ha en kontrollrolle overfor enkeltkunder. Denne oppgaveendringen har vært en av flere drivkrefter for de organisatoriske endringene Husbanken har gjennomført. Endringen har som sagt også medført store kompetanseutfordringer for virksomheten.

Vårt inntrykk er likevel at store deler av endringene i Husbanken hittil primært har vært konsentrert om å etablere ledergruppen(e) og bygge organisasjonen. Gjennom intervjuene har det også fremkommet synspunkter på at Husbanken fremdeles har en vei å gå mht å få formidlet sin nye rolle til de aktuelle samarbeidspartnerne, og kanskje særlig i forhold til kommunesektoren. Det er fortsatt mange kommuner som oppfatter Husbanken som en boligbank for folk flest.

4.2 Drivkrefter i omstillingene

4.2.1 Ledelsens rolle

Alle informantene peker på administrerende direktør som en viktig pådriver i endringsprosessene. Han kjente Husbanken godt fra sin tid i Kommunal- og regionaldepartementet og kunne derfor raskt sette i gang endringstiltak.

Administrerende direktør endret raskt sammensetningen av ledergruppen i Husbanken, noe som mange mener var viktig for å få gjennomført endringene. Det ble lagt vekt på å få en strategisk og endringsorientert ledergruppe som hadde et annet fokus enn å perfeksjonere organisasjonen på faglig grunnlag. Det skulle være en organisasjon som gjorde de riktige tingene snarere enn å fokusere på å gjøre tingene riktig. Flere har pekt på at det har vært avgjørende å få inn ledere som selv var med på å fatte vedtak, som har tatt ansvar og som har utført arbeidet lokalt.

Endringene i organisasjonen i 2003 der regionkontorene sidestilles med de sentrale støttekontorene var administrerende direktørs idé. Endringene ble vedtatt i direktørmøtet på bakgrunn av et notat av 20. august 2003 fra administrerende direktør. Protokollene viser imidlertid at administrerende direktør allerede på første direktørmøte i juni 2001 orienterte om hva han ville vektlegge som øverste leder. Ledelsesfunksjonen skulle vektlegges og fokus skulle bl.a være på delegasjon av ansvar og fullmakter og at regionene selv i stor grad skulle ta ansvar for utviklingen i eget område.

Endringene i sammensetningen av ledergruppen kom delvis som følge av naturlige utskiftninger, men flere tidligere ledere ble også satt på sidelinjen. I

intervjuene har enkelte gitt uttrykk for at selv om ledere er fjernet fra reelle lederstillinger, så er det fortsatt eksempler på at tidligere ledere har beholdt posisjon og/eller tittel.

Etter at nåværende administrerende direktør tiltrådte har det hele tiden vært endringsprosesser i organisasjonen. Det har ikke vært en ”generalplan” eller en bredt forankret strategi for omstillingene, snarere løpende endringsprosesser med korrigeringer underveis.

Samtidig som endringsprosessene er sterkt lederdrevet og det legges stor vekt på at linjen følges, har det samtidig blitt lagt vekt på åpenhet i prosessene. Informasjon om alle saker som skal opp på direktørmøtet legges på intranett. Dette gir ansatte mulighet til påvirkning i forkant av at beslutninger fattes. Protokoller fra møtene legges også ut på intranettet.

Inntrykket som gis gjennom intervjuene er likevel at de ansatte og tjenestemannsorganisasjonene i Husbanken har blitt trukket med i omstillingsprosessene i begrenset grad. Endringene har først og fremst vært ledelsesdrevet. Ledelsesstyringen og det raske tempoet i endringene var uvant for Husbanken som organisasjon. Tidligere hadde man hatt brede prosesser i forbindelse med omorganiseringer. Mange opplevde nok at tidligere omstillinger var mer forankret i tjenestemannsorganisasjonene.

Fra ledelsens side legges det imidlertid vekt på at medvirkning i omstillingene – og generelt – i langt større grad skjer gjennom direkte involvering i linjen og i mindre grad gjennom tjenestemannsorganisasjonene. Det pekes derfor på at den reelle medvirkningen i Husbanken er vel så god som den var tidligere, men at beslutninger er tydeligere forankret i ledelsen.

4.2.2 Tillitsvalgtes rolle

De tillitsvalgte synes ikke å ha hatt noen fremtredende rolle i omstillingsprosessene. Tjenestemannsorganisasjonene har likevel i stor grad støttet endringene og de har opplevd at ledelsen har orientert dem fortløpende om endringene. Det har imidlertid fremkommet synspunkter på at omstillingene har gått for fort og at det ikke har vært informert godt nok til alle ansatte.

Mange mener at en viktig suksessfaktor for omstillingene har vært at nåværende administrerende direktør tidlig gikk ut og sa fra at ingen skulle miste jobben som følge av endringene som ble iverksatt. Dette var et viktig trekk også i forhold til tjenestemannsorganisasjonene. I tillegg opplever mange at Husbanken har vært raus overfor de ansatte i forbindelse med flyttinger og endring av arbeidsoppgaver. Pendleravtaler, hjemmekontor og muligheter for videreutdanning har vært benyttet i stor grad.

Regionaliseringen har ført til en styrking også av tillitsvalgte lokalt. Dette har ført til større grad av medvirkning ved regionkontorene. Samtidig er det pekt på at det er mange tillitsvalgte å forholde seg til og at det tar tid å bygge opp kompetansen hos de tillitsvalgte lokalt.

4.2.3 Ytre drivkrefter

Mange av informantene legger vekt på at endringstiltakene er initiert fra Husbanken selv. Det er utvilsomt riktig at initiativet til konkrete tiltak har kommet fra Husbankens ledelse, men det er også viktig å peke på at endringer i rammebetingelsene har vært et utgangspunkt for endringene.

ESA-saken var en vekker i den forstand at den signaliserte at Husbanken ikke nødvendigvis ville kunne ha samme rolle og oppgaver i fremtiden. Statsbankene var under press og de forvaltningspolitiske trendene gikk i retning av større rendyrking av roller. På mange måter kan det sies at Husbanken var *nødt* til å gjennomføre endringer i rolle og oppgaver for å ha mulighet for å bestå. Ikke minst var dette et signal fra Kommunal- og regionaldepartementet. KRD var også en pådriver i forhold til regionaliseringen av Husbanken. Departementet har derfor vært en viktig støttespiller for Husbanken i omstillingsprosessene.

Departementet har også hatt en pådriverrolle i forbindelse med den generelle fornyelsen og modernisering av offentlig sektor. Protokollene fra direktørmøtene viser også at Husbanken selv har vært aktive i forhold til Åpen Husbank og Moderne Husbank. Dette har vært faste temaer på direktørmøtene i 2003.

Gjennom intervjuene fremkommer det at Husbankens hovedstyre ikke har hatt noen pådriverrolle i omstillingene, men at de har vært en viktig støttespiller for administrasjon i forbindelse med iverksetting av endringstiltak. Regionstyrenes rolle har endret seg i tråd med endringene i Husbankens rolle – fra å godkjenne lån til å ha en være sentrale mht lokal kunnskap og kontakt mot kommunene.

4.3 Suksessfaktorer og fallgruver

4.3.1 Hva har fungert bra i omstillingene?

På spørsmål om hva som har vært suksessfaktorene for omstillingene er det mange som mener at det har vært viktig at det tidlig i omstillingene ble gitt signaler om at ingen ansatte skulle sies opp.

For øvrig er blir det lagt stor vekt på administrerende direktørs rolle som pådriver i omstillingene. En ny ledergruppe med felles ambisjoner blir også nevnt som en viktig suksessfaktor i endringsarbeidet.

Husbanken har i hele perioden også hatt økonomiske rammebetingelser som har bidratt til å gjøre omstillingene mindre smertefull for de ansatte. Store muligheter for kompetanseutvikling og romslige ordninger i forbindelse med flyttingen til Drammen har vært viktige virkemidler i omstillingene.

Det har også blitt pekt på at Husbanken har mange motiverte og lojale medarbeidere, og at dette også har vært en viktig suksessfaktor i omstillingene. Lokal medvirkning har også blitt nevnt som en viktig grunn til at endringen har vært vellykket.

Det har også blitt gitt uttrykk for at delegering av oppgaver til regionene og større ansvarliggjøring av de enkelte kontorene har vært medvirkende til at omstillingene har gått bra. Det at regionene selv har fått vurdere eget behov for kompetanseutvikling osv har vært opplevd svært positivt. Det har også blitt pekt på at den enkelte medarbeiders innflytelse og medvirkning har økt.

Husbankens ledelse har hele tiden hatt tett dialog med Kommunal- og regionaldepartementet og har sikret seg støtte til de endringene som har vært iverksatt. Husbanken har også hele tiden vært positiv til å ta på seg nye oppgaver, også for andre departementer.

Hovedstyret har ikke hatt en pådriverrolle i omstillingene, men styret har hele tiden stilt seg bak de omstillingstiltakene som har vært iverksatt. Dette har vært viktig med tanke på å sikre den nødvendige forankring av administrasjonens beslutninger.

4.3.2 Hva har fungert mindre bra i omstillingene?

Selv om informantene mener at omstillingene stort sett har vært vellykket og håndtert på en god måte, har det fremkommet synspunkter på at det har vært for lite involvering av medarbeidere i prosessen. Manglende planer for endringene har også vært uvant for mange medarbeidere ettersom Husbanken tidligere la vekt på forankring av alle omstillingsprosesser i planer og gjennom tjenestemannsorganisasjonene.

På den annen side er det andre som stiller spørsmål ved hvor godt forankret omstillingsprosessene faktisk var tidligere. Det var tidligere mindre vektlegging av politiske signaler som grunnlag for endringer og det ble i liten grad lagt opp til involvering av medarbeidere gjennom seksjonsmøter o.l.

Mange har pekt på at signalet om at ingen skulle sies opp var en viktig suksessfaktor for endringsprosessene. Samtidig tar kompetanseutviklingen og omstillingen av medarbeidere lang tid, og Husbanken synes ikke å ha kommet i mål på dette området. Det har vist seg tidkrevende og vanskelig å få til den nødvendige endringen i kompetansen i Husbanken. Det har derfor blitt stilt spørsmål ved om man også burde ha benyttet virkemidler som sluttpakker o.l. for å få til en raskere omstilling av medarbeiderne.

I forbindelse med omstillingene har det også vært en del kritiske røster eller motkrefter i organisasjonen. Som tidligere nevnt var det skepsis sentralt knyttet til å delegerer oppgaver til regionene, og de tidligere "nettverkene" i Husbanken hadde lenge strittet i mot de endrede kravene fra omgivelsene. Oppløsning av nettverkene og en tydelig forankring av beslutninger i den nye ledergruppen har imidlertid vært et viktig trekk for å få gjennomført omstillingene i tråd med intensjonene.

Selv om ingen skulle sies opp i forbindelse med omstillingene, har det vært stor utskifting av ledere. Ny ledergruppe med felles visjoner har også vært en viktig suksessfaktor i prosessen. Det har imidlertid også fremkommet synspunkter på at det kunne virke brutalt å sette ledere på sidelinjen. På den annen side har det også blitt pekt på at det har vært uheldig at "avsatte" sjefer i for stor grad har

fått beholde titler og privilegier. Dette har gitt et uheldig signal i organisasjonen.

Innføringen av målstyring og overgangen fra bruk av Blåboka til bruk av skjønn har blitt positivt mottatt av mange. Det har imidlertid også vært kritiske røster. Utøvelse av skjønn har ikke bare medført behov for endret kompetanse, men det har også blitt hevdet at skønnsutøvelsen fører til en uønsket forskjellsbehandling av brukere. Vårt inntrykk fra intervjuene er imidlertid at disse synspunktene ikke lenger er utbredt i organisasjonen.

5 Hva er oppnådd og hvilke utfordringer står Husbanken overfor?

I kapitlene foran har vi presentert funn fra intervjuene og gjennomgangen av dokumenter. Det har dels vært beskrivelser av faktiske endringer, men også en presentasjon av informantenes synspunkter på hva som har vært drivkrefter for omstillingene, hva som har fungert bra og hva som har fungert mindre bra. I dette kapitlet vil vi presentere Statskonsults vurderinger av status for omstillingene, samt peke på noen utfordringer vi mener Husbanken står overfor.

5.1 Status for omstillingene

Administrerende direktør har gjennom sin årlige rapportering til KRD (i henhold til kontrakt) løpende oppsummert resultater og status for omstillingene. I de tidligste rapportene var det et sterkt fokus på organisasjonsendringer. I tråd med at organisasjonsendringene har kommet på plass er fokus i enda sterkere grad på utviklingen av Husbankens nye rolle og de kompetanseutfordringer dette innebærer. I henhold til rapporteringen for 2006 har Husbanken god måloppnåelse i forhold til kravene i tildelingsbrevet fra KRD.

Etter Statskonsults vurdering har de viktigste endringene i Husbanken det siste tiåret vært:

- rolleendring (fra bank/market til velferdsetat/kompetansesenter)
- regionalisering og delegering
- kundeorientering
- ledelsesforankring av beslutninger

Husbankens ledelse var klar over at Husbankens rammebetingelser ville endre seg og valgte derfor bevisst å legge om oppgaver og rolle. Fokuseringen på marked og bank på 90-tallet ble snudd til fokus på boligtiltak for svakere stilte, rådgivning overfor kommunene og en sterkere vektlegging av Husbankens ”direktoratsrolle”.

Endringene etter 2001 har vært sterkt lederstyrt og har ført til en rekke endringer i Husbankens organisasjon. Beslutninger er klart lederforankret samtidig som det legges vekt på åpenhet og informasjon i forkant av beslutninger. De hyppige – og ofte relativt små – endringene i organisasjonen har antagelig bidratt til å gjøre Husbanken til en mer robust organisasjon i forhold til endringer.

Endringene i Husbanken har på mange måter vært i tråd med de generelle forvaltningspolitiske utviklingstrekk. Regionalisering, delegering, målstyring og brukerorientering er eksempler på det. Samtidig har Husbanken gått motsatt av vei av en del andre statlige virksomheter når det gjelder konkurranseutsetting. Fra å satse bevisst på markedet har Husbanken gått i retning av en tydeligere rolle som ordinært forvaltningsorgan. Dette kan imidlertid også ses som en tydeliggjøring av rolle og ansvar, og som en tilpasning bl.a. til EØS avtalens konkurranseregler.

Selv om Husbankens endringer i stor grad har vært sammenfallende med de forvaltningspolitiske trendene, er vår oppfatning at Husbanken ikke har vært i noen "forvaltningspolitisk trendsetter". Inntil 2000-tallet var virksomheten fremdeles innadvendt, sterkt preget av regelstyring og syntes i liten grad å ta inn over seg konsekvensene av endringer i rammebetingelsene og de endrete kravene til offentlige virksomheter om bl.a. resultatorientering, delegering, brukerorientering og bruk av nye arbeids- og organisasjonsformer. Da omstillingene for alvor skjød fart etter årtusenskiftet var dette etter vår vurdering et helt nødvendig grep for å møte endrede rammebetingelser.

Det er vanskelig å si sikkert hva som hadde skjedd med Husbanken dersom omstillingstiltakene ikke hadde blitt iverksatt. Det er imidlertid mye som tyder på at Husbankens posisjon ville vært en annen.

5.2 Utfordringer fremover

Hensikten med Statskonsults prosjekt har vært å dokumentere endringene i Husbanken i perioden 1997 – 2007. Oppdraget har ikke omfattet en vurdering av utfordringene fremover. Vi vil likevel peke på noen utfordringer vi mener Husbanken står overfor og som bør utdypes i neste fase av arbeidet.

5.2.1 Kompetanseutfordringen er stor

På bakgrunn av intervjuene synes det som den klart største utfordringen for Husbanken er knyttet til omstilling og utvikling av kompetansen. Endringene i oppgaver krever en annen type kompetanse enn det Husbanken tradisjonelt har hatt, og omstillingene på dette området har tatt lengre tid enn ønsket. På dette området har Husbanken ikke kommet helt i mål, og det vil være behov for å vurdere både ytterligere kompetanseutviklingstiltak og tiltak for å sikre rekruttering av ny kompetanse. Husbankens incentivsystemer må også være tett koblet til behovet for endret kompetanse. Dette kan igjen gi nye utfordringer i form av risiko for at det danner seg et "A-lag" og et "B-lag" av henholdsvis nyansatte med relevant utdanning og "de gamle" Husbanksansatte.

5.2.2 Rollen som kompetansesenter er krevende

Husbankens rolle er endret fra å være bank til å bli et kompetansesenter. Husbanken skal gi råd og veiledning overfor kommuner og byggebransje. I dag har Husbanken gode faglige forutsetninger for å ivareta denne rollen. Et viktig spørsmål er imidlertid hvordan Husbanken på sikt skal klare å kunne fungere som kompetansesenter når virkemidlene er lagt til kommunene. Hvordan skal Husbanken klare å ha en fagkompetanse som er etterspurt av kommuner og byggebransje når de ikke lenger selv har en operativ rolle? Vil kompetansen i Husbanken forvitte?

Husbankens endrete rolle innebærer at utvikling og vedlikehold av nettverk og samarbeidsrelasjoner vil være svært viktig for måloppnåelse. Husbanken må ha god kontakt med forskningsmiljøer, samarbeidspartnere som f.eks. NAV og kommuner. For å være en relevant partner for kommunene må Husbanken kunne formidle erfaringer og gode ideer bl.a. ved å bringe kommunene sammen.

5.2.3 Behov for økt fokus på omverdenen

En annen utfordring flere har pekt på er forholdet til kunder, samarbeidspartnere og omgivelsene mer generelt. Til tross for vektlegging av kundeorientering kan Husbanken fortsatt karakteriseres som en relativt innadrettet etat. Endringstiltakene har også hittil i stor grad vært konsentrert om å bygge opp egen organisasjon.

Utfordringen fremover er bl.a. knyttet til å få denne organisasjonen til å fungere best mulig i forhold til omverdenen. Ikke minst er det viktig å få kommunisert Husbankens nye rolle til brukerne – særlig kommunesektoren. Et viktig spørsmål i så henseende blir hvorvidt Husbanken skal ha et mer aktivt forhold til ekstern kommunikasjon.

5.2.4 Spesialisering av oppgaver– riktig utnyttelse av kompetanse?

Regionaliseringen i Husbanken har vært et viktig og riktig trekk. Ansvarliggjøring av regionkontorene har vært viktig mht å utnytte deres nærhet til, og kunnskap om, brukerne. I tillegg til at oppgaver er delegert til regionkontorene har kontorene også fått ansvar for konsernoppgaver. Dette vil i mange tilfeller være hensiktsmessig for å utnytte kompetansen ved regionkontorene på en best mulig måte. Det vil også ofte være det mest effektive for Husbanken som helhet. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om det er behov for større vektlegging av en felles tilnærming på enkelte områder. Det vil være viktig å arbeide videre med å avklare på hvilke områder regionkontorene skal være like og på hvilke områder det er hensiktsmessig at de er ulike. Slike spørsmål bør bl.a. inngå i Husbankens arbeid med risikostyring.

Et slikt område er ansvaret for personalforvaltning og kompetanseutvikling. På dette området kan det være hensiktsmessig med en overordnet strategi, særlig sett i lys av de utfordringer Husbanken har på dette feltet. Generelt er det også behov for å utnytte kompetanse på tvers av kontorene og sikre erfaringsutveksling mellom enhetene.

Det har også blitt stilt spørsmål ved om konsernoppgavene ivaretas like godt over alt. Tendensen har vært at oppgaver har vært gitt til kontorene uten at kompetansen nødvendigvis har vært til stede. Dette kan føre til en svært god kompetanseutvikling ved kontorene, men det kan også føre til at det tar unødig lang tid før oppgaven løses tilfredsstillende.

Vårt inntrykk er at Husbanken har vært gjennom en periode med en sterk bevisstgjøring hos regionkontorene mht egen evne og mulighet til å ivareta oppgaver og funksjoner. En slik ”frigjøring” fra Hovedkontoret har nok vært nødvendig, men Husbanken bør nå gjøre en vurdering av hvor man skal bygge opp kompetanse - regionalt eller sentralt. Det er også viktig å unngå konkurranse mellom regionkontorene mht oppgaver og sikre god oppslutning om Husbankens felles oppgaver.

5.2.5 Behov for å videreutvikle linjeorganiseringen?

Et sentralt trekk i omstillingene har vært tydeliggjøring av ledelsens ansvar for beslutninger og innføring av en klar linjestyring. Dette har vært viktig for å

etablere en tydelig, åpen og forutsigbar beslutningsprosess. Det har også vært viktig å synliggjøre den strategiske dimensjonen i ledelse – at ledelse handler om prioriteringer og ikke om behandling av enkeltsaker.

Linjestyring er viktig i ethvert statlig forvaltningsorgan, og det har åpenbart vært viktig å få styrket dette i Husbanken. Sterk linjestyring kan imidlertid også virke hemmende på kreativitet og medarbeiderutvikling på sikt. Selv om beslutninger skal fattes i linjen, kan det være på tide å vurdere økt bruk av prosjekt- og teamorganisering i Husbanken for på denne måten å få brukt og utviklet medarbeidernes kompetanse.

Vår erfaring er at nye, unge medarbeidere ofte har store forventninger til arbeidsformer og mulighetene for å påvirke oppgaveløsningen. Det vil derfor være viktig for Husbanken å kunne tilby arbeidsformer og beslutningssystemer som denne gruppen finner interessant.

Dette stiller store krav til både toppledere og mellomledere. Situasjonsbestemt ledelse er krevende i den forstand at ledelsen hele tiden må vurdere hvor tett oppfølging den enkelte medarbeider har behov for og se dette i lys av medarbeiderens utviklingsmuligheter og virksomhetens behov. Utvikling av mellomlederne vil derfor etter vår vurdering være viktig for Husbanken i tiden fremover. Mellomlederne er sentrale i forhold til å gjennomføre – og videreutvikle – Husbankens strategier og for å utvikle medarbeiderne som kunnskapsarbeidere.

5.2.6 Nye elektroniske tjenester

Husbanken er i gang med en satsing på elektroniske tjenester. Uten å ha sett spesifikt på dette området mener vi det er viktig – så lenge de fortsatt er bank – hele tiden må holde seg à jour med utviklingen i tjenester i forhold til publikum. Dette innebærer bedre muligheter for elektronisk søknadsbehandling og nettbankfunksjoner. Det er imidlertid viktig at Husbanken sikrer at elektroniske tjenester gir gevinster og at frigjorte ressurser benyttes på prioriterte områder.

5.2.7 Husbanken som velferdsetat – hva innebærer det?

Husbanken har de siste årene vært opptatt av å vektlegge rollen som velferdsetat fremfor rollen som bank. I dag ivaretas størstedelen av de velferdspolitiske virkemidlene av NAV. NAV vil derfor være en svært viktig samarbeidspartner for Husbanken i fremtiden. Det vil derfor være viktig at Husbanken har en strategi for hvordan de skal komme i inngrep med NAV på en slik måte at resultatene av begge etatenes virkemidler blir best mulig.

I en diskusjon om Husbanken som velferdsetat vil også spørsmålet om navn komme opp. Det samme vil spørsmål om Husbanken skal satse på å ekspandere mht forvaltning av tilskudd på andre departementer enn KRDs ansvarsområde.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Dokumentasjon av omstillingene i Husbanken i perioden 1996 - 2007
Statskonsults rapportnummer:	2007:24
Forfatter(e):	Sidsel Søvik og Ingunn Botheim
Prosjektnummer:	131404
Prosjektnavn:	Dokumentasjon av omstillingene i Husbanken
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Husbanken
Resymé/omtale: På oppdrag fra Husbanken har Statskonsult dokumentert omstillingene i Husbanken i perioden 1997-2007, med hovedvekt på perioden etter 2001. De viktigste endringene i Husbanken det siste tiåret har vært: • rolleendring (fra bank/marked til velferdsetat/kompetansesenter) • regionalisering og delegering • kundeorientering • ledelsesforankring av beslutninger Endringene etter 2001 har vært sterkt lederstyrt og har ført til en rekke endringer i Husbankens organisasjon. Beslutninger er klart lederforankret samtidig som det legges vekt på åpenhet og informasjon i forkant av beslutninger. Endringene i Husbanken har på mange måter vært i tråd med de generelle forvaltningspolitiske utviklingstrekk. Regionalisering, delegering, målstyring og brukerorientering er eksempler på det. Samtidig har Husbanken gått motsatt av vei av en del andre statlige virksomheter når det gjelder konkurranseutsetting. Fra å satse bevisst på markedet har Husbanken gått i retning av en tydeligere rolle som ordinært forvaltningsorgan. Dette kan imidlertid også ses som en tydeliggjøring av rolle og ansvar, og som en tilpasning bl a til EØS-avtalens konkurranseregler.	
Emneord: Husbanken, omstilling, omorganisering, regionalisering, ledelse, medvirkning	
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	27
Dato for utgivelse:	28. september 2007
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no