

Beregnet til
Husbanken

Dokumenttype
Rapport

Dato
Januar, 2019

EVALUERING AV HUSBANKENS IMPLEMENTERING AV ENDRINGER I FORSKRIFT FOR TILSKUDD TIL UMLEIEBOLIGER

**EVALUERING AV HUSBANKENS IMPLEMENTERING AV ENDRINGER I
FORSKRIFT FOR TILSKUDD TIL UMLEIEBOLIGER**

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG | 1 |
| 1. INNLEDNING | 2 |
| 1.1 Kort om tilskudd til utleieboliger og bakgrunn for oppdraget | 2 |
| 1.2 Rollefordeling ved forskriftsendringen | 4 |
| 1.3 Organisatoriske endringer i Husbanken | 4 |
| 1.4 Kort om metode | 4 |
| 1.5 Leserveiledning | 5 |
| 2. IMPLEMENTERING INTERNT I HUSBANKEN | 6 |
| 2.1 Ansvar og kanaler for kommunikasjon internt i Husbanken | 6 |
| 2.2 Enkel forskriftsendring – ikke behov for store endringer internt | 7 |
| 2.3 Ansvar og kanaler for kommunikasjon ut til kommunene | 8 |
| 2.4 Få sentrale føringer knyttet til kommunikasjon | 8 |
| 2.5 Behov for helhetlig kommunikasjonsplan | 9 |
| 3. INFORMASJON TIL KOMMUNER OG ANDRE SAMARBEIDSPARTNERE | 10 |
| 3.1 Kjennskap til forskriftsendringene og informasjonskanaler | 10 |
| 3.2 Behov for tydeligere kommunikasjon av bakgrunn og konsekvenser | 11 |
| 4. KONSEKVENSER AV FORSKRIFTSENDRINGENE | 12 |
| 4.1 Faktorer som kan ha betydning for etterspørselen etter tilskudd til utleieboliger | 12 |
| 4.2 Boligbehov i kommunene | 13 |
| 4.3 Konsekvenser av forskriftsendringene | 14 |
| 5. OPPSUMMERING, VURDERINGER OG ANBEFALINGER | 17 |
| 5.1 Endringene i forskriften er tydelig implementert internt | 17 |
| 5.2 Behov for helhetlig kommunikasjonsstrategi | 17 |
| 5.3 Kommunene er godt informert om endringene | 18 |
| 5.4 Konsekvenser av og bakgrunnen for endringene har ikke vært tydelig | 18 |
| 5.5 Faktorer som kan ha betydning for etterspørselen etter tilskudd til utleieboliger | 19 |
| 5.6 Lavere tilskudd har gitt en kommunikasjonsutfordring for Husbanken | 20 |
| 5.7 Implementering, kommunikasjon og konsekvenser må ses i sammenheng | 20 |

SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting har på oppdrag for Husbanken gjennomført oppdraget «Evaluering av Husbankens implementering av endringer i forskrift for tilskudd til utleieboliger». Oppdraget er gjennomført i perioden oktober 2018 til januar 2019.

Oppdraget har hatt følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan har forskriftsendringene blitt implementert internt i Husbanken?
- Hvordan har Husbanken kommunisert forskriftsendringene ut til kommunene og andre samarbeidspartnere?
- Hvorvidt og eventuelt hvordan har forskriftsendringene påvirket etterspørselen etter tilskuddet?

Rambøll har gjennomført intervjuer med representanter for de nasjonale kontorene «Lån og tilskudd», samt «Kommune og marked». Tilsvarende er representanter for disse to avdelingene i regionkontorene intervjuet. Videre er 25 kommuner og 4 private aktører som kjenner tilskuddet intervjuet i denne evalueringen.

Hovedfunnene i evalueringen er at Husbanken har implementert endringene i forskriften i tråd med Husbankens rolle og mandat. Ansatte i Husbanken opplever at det har vært lett å forstå forskriftsendringene innholdsmessig. Endringene har først og fremst representert en forenkling i saksbehandlingen.

Husbanken har også lykkes godt med å kommunisere endringene til kommunene, og forskriftsendringene virker ikke *foreløpig* å ha hatt noen innvirkning på etterspørselen etter tilskuddet. Samtidig viser evalueringen indikasjoner på at endringene i forskriften gjør at tilskuddet fremstår mindre gunstig for kommunene, og vil derfor potensielt kunne ha konsekvenser for den kommunale boligpolitikken og etterspørselen etter tilskuddet på sikt.

Vi vet lite om utviklingen fremover, men hvis kommunene tilpasser seg tilskuddet ved å eksempelvis anskaffe boliger med lavere kvadratmeterpris vurderer vi at det potensielt kan ha uheldige konsekvenser for kommunenes evne til å fremskaffe boliger av tilstrekkelig kvalitet og egnet beliggenhet. Det er grunn til å følge med på utviklingen og sikre at statlige signaler og insitamenter på det boligsosiale feltet bygger opp under målene i *Bolig for velferd*.

Videre peker evalueringen på viktige forbedringspunkter i Husbankens implementering av denne forskriften, som igjen vil ha konsekvenser for Husbankens kommunikasjon med kommunene. Både internt i Husbanken og blant kommunene oppgis det å være manglende forståelse for bakgrunnen for og konsekvensene av forskriftsendringene – til tross for at det konkrete innholdet i ny forskrift er enkelt å forstå for alle parter. Evalueringen konkluderer med at det er behov for flere kompetansehevende grep, og potensielt en mer helhetlig kommunikasjonsstrategi for å sikre at sammenhengen mellom Husbankens virkemidler blir synliggjort overfor deres kunder.

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting har på oppdrag for Husbanken gjennomført oppdraget «Evaluering av Husbankens implementering av endringer i forskrift for tilskudd til utleieboliger». Oppdraget er gjennomført i perioden oktober 2018 januar 2019.

Formålet med oppdraget har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan Husbanken har implementert forskriftsendringene internt i Husbanken, og hvordan forskriftsendringene har blitt kommunisert ut til kommuner og andre samarbeidspartnere. I tillegg har formålet vært å fremskaffe kunnskap om hvorvidt og eventuelt hvordan forskriftsendringene har medført endring i etterspørselen etter tilskuddet.

Oppdraget har hatt følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan har forskriftsendringene blitt implementert internt i Husbanken?
- Hvordan har Husbanken kommunisert forskriftsendringene ut til kommunene og andre samarbeidspartnere?
- Hvorvidt og eventuelt hvordan har forskriftsendringene påvirket etterspørselen etter tilskuddet?

1.1 Kort om tilskudd til utleieboliger og bakgrunn for oppdraget

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Med «vanskeligstilte på boligmarkedet» menes personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg, eller opprettholde, et tilfredsstillende boforhold på egenhånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- 1) De står uten egen bolig
- 2) De står i fare for å miste boligen sin
- 3) De bor i en uegnet bolig eller et uegnet bomiljø

Vanskeligstilte på boligmarkedet er en svært differensiert målgruppe med svært ulike behov. De omfatter blant annet bostedsløse, rusmiddelavhengige, personer med psykiske helseutfordringer, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne, samt unge og barnefamilier med bolig- og finansieringsproblemer.

Tilskuddet gis til kommuner som sannsynliggjør at prosjektet bidrar til flere egnede kommunalt disponerte utleieboliger og en mer formålstjenlig boligmasse. Tilskuddet kan også gis til selskaper og andre som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte.

Tilskuddet kan gis til a) å oppføre boliger, b) å kjøpe boliger, inkludert eventuelle kostnader til å utbedre boligene slik at de blir egnet til formålet eller c) å bygge om andre bygg til boliger, herunder eventuelle kostnader til kjøp av slike bygg.

Forskrift om tilskudd til utleieboliger har nylig blitt endret. Bakgrunnen for endringene har vært å forenkle modellen for utmåling av tilskuddet for å gjøre denne mer forutsigbar for de som motta tilskuddet.

Den forrige modellen ble oppfattet som kompleks for brukerne, og det ble foreslått å forenkle modellen for utmåling av tilskuddet. En omlegging av beregningsmodellen ble også anbefalt i evalueringen som ble gjort av statens boligsosiale virkemidler.¹ Med bakgrunn i dette ble det igangsatt et arbeid med å forenkle modellen for utmåling av tilskuddet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet to alternative beregningsmodeller.

¹ Vista og Ideas2evidence (2017): «Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler»

- Alternativ 1: Utmåling av tilskudd etter faste satser
- Alternativ 2: Utmåling av tilskuddet som en fast prosentandel av kostnadene i et prosjekt opp til et makstak

Departementet vurderte de to modellene etter følgende kriterier for en god tilskuddsordning:

- Kostnadseffektivitet
- Likebehandling
- Godt styringsverktøy
- Forutsigbarhet og enkelt for mottaker
- Enklest mulig å administrere

Departementet vurderte at modellen med faste satser skåret best på kriteriet om kostnadseffektivitet da den stimulerer til å holde kostnadene nede. På kriteriene for «likebehandling», «godt styringsverktøy» og «enklest mulig å administrere» får begge modellene god uttelling. Samtidig får modellen med faste satser best skår på kriteriet for «forutsigbarhet», ettersom tilskuddssatsen er ett beløp.

I høringsnotatet som Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte ut mot slutten av 2017 ble det skrevet at kommunene ville spare resurser ved å få en enklere modell å forholde seg til, samtidig som ordningen ville bli mer målrettet. Tilskuddet skulle effektiviseres slik at det kunne fremskaffes flere utleieboliger. På en side heter det at forenklingen av tilskuddsutmålingen skulle bidra til å gi noen administrative besparelser i Husbanken. På en annen side vil forlengelsen av avskrivningsperioden medføre noe høyere administrative kostnader.

Forskriftsendringene som trådte i kraft 1.1.2018 har medført følgende endringer:

- Utmåling av tilskudd til utleieboliger skjer etter faste satser per kvadratmeter og etter en geografisk/kostnadmessig inndeling (se tabell for inndelingsmodell)
- Nedskrivningstiden forlenges fra 20 til 30 år. Tilskuddet avskrives med 3,3 prosent per fullført år fra utbetalingsdato
- Det vil ikke lenger bli gitt tilskudd til oppgradering av bolig

Tilskuddet beregnes etter faste satser per kvadratmeter basert på kommunestørrelse. Den maksimale tilskuddsutmålingen tilsvarer en bolig på 80 kvadratmeter. Tabellen under viser oversikt over utmålingsmodellen for tilskuddet slik den er i dag.

Tabell 1-1: Utmåling av tilskudd per kommunegruppe

| Tilskudd pr kvadratmeter (p-rom) | Maksimal tilskuddsutmåling (tilsvarer 80 kvm bolig) | Kommunegruppeinndeling |
|----------------------------------|---|---|
| 17 200 | 1 376 000 | Oslo |
| 14 500 | 1 160 000 | Bærum |
| 10 500 | 840 000 | Bergen, Trondheim, Asker, Drammen, Tromsø, Nesodden, Frogn, Ski, Oppegård, Skedsmo, Lørenskog, Fet, Stavanger |
| 8 200 | 656 000 | Kristiansand, Sandnes, Bodø, Hamar, Lillehammer, Moss, Tønsberg, Ålesund, Sola, Randaberg |
| 6 000 | 480 000 | Øvrige kommuner |

1.2 Rollefordeling ved forskriftsendringen

Husbanken er et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt Stortinget, regjeringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Husbanken har rollen som forvalter av et bredt spekter av ordninger og virkemidler på det boligsosiale feltet i tillegg til å være et fagdirektorat.² De har altså, som andre direktorater, to roller; en gjennomføringsrolle og en faglig rolle.³ I gjennomføringsrollen skal Husbanken gjennomføre vedtatt boligpolitikk i tråd med vedtatte lover, forskrifter og annen styringsdialog. Husbankens gjennomføringsrolle er i stor grad å tilrettelegge for gjennomføring i kommunene og hos andre samarbeidspartnere. Husbankens faglige rolle omfatter å gi brede faglige innspill til budsjetter, lovutkast, stortingsmeldinger og lignende, samt utvikle mer langsiktige kunnskapsgrunnlag for politikktutforming.

Når det gjelder tilskudd til utleieboliger forvalter Husbanken denne tilskuddsordningen etter føringer og forskrift fastsatt av KMD. I forbindelse med endringene i forskriften, har Husbanken dermed gjort utredninger og hatt faglige innspill til departementet, men det er departementet som har fastsatt endringene i forskriften. Etter de faglige innspillene, skal Husbanken forvalte det fastsatte regelverket i tråd med gjennomføringsrollen.

1.3 Organisatoriske endringer i Husbanken

Samtidig som forskriftsendringene trådte i kraft og Husbanken skulle implementere endringene, har Husbanken gjennomgått en betydelig organisasjonsendring. En ny organisasjonsstruktur ble innført fra og med mai 2018.

Denne endringen medførte blant annet at fagansvaret ble sentralisert. Regionkontorene er i dag mer rendyrkede med tanke på oppgavene knyttet til to felt; «lån og tilskudd», og «kommune og marked». I denne strukturen har «lån og tilskudd» ansvaret for saksbehandling og oppfølging av Husbankens økonomiske virkemidler, mens «kommune og marked» arbeider tett opp mot kommuner og samarbeidspartnere som veileder og kunnskapsformidler, blant annet gjennom Husbankens Kommuneprogram.

1.4 Kort om metode

Oppdraget er gjennomført i perioden oktober 2018 til januar 2019. Datainnsamlingen er gjennomført av konsulenter ved Rambølls kontorer i Oslo, og består av dokumentanalyser og kvalitative intervjuer. Det ble gjennomført en dokumentanalyse av forskriften og tilstøtende forvaltnings- og informasjonsdokumenter. Det er også gjennomført kvalitative intervjuer med følgende aktører:

- Husbankens nasjonale kontorer
- Husbankens regionale kontorer
- Kommuner
- Private aktører

Av de nasjonale kontorene har vi intervjuet representanter for «Lån og tilskudd», samt «Kunnskap og Kommunikasjon».

Ved Husbankens regionale kontorer har vi snakket med personene som sitter med ansvaret for regionskontorenes «Lån og tilskudd» og «Kommune og marked». Til sammen dekket vi alle Husbankens seks regionskontorer. Vi snakket også med 25 kommuner hvorav 15 var programkommuner i Husbankens Kommuneprogram. I kommunene snakket vi med personene som sitter med ansvaret for søknadsprosessen for tilskudd til utleieboliger. I tillegg gjennomførte vi fire intervjuer med representanter fra privat sektor som også er kjent med søknad for tilskuddet.

² Dette fremkommer blant annet av målsetningen fra tildelingsbrevet til Husbanken i 2018 om at «Husbanken skal ha en nasjonal kunnskapsrolle innenfor sosial boligpolitikk».

³ Difi (2013) *Merverdi eller unødig omvei?: Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11.

Når det gjelder representantene fra Husbankens regionale kontor var formålet å innhente informasjon om hvilke konsekvenser forskriftsendringene har hatt for Husbankens interne saksbehandlingsrutiner, samt hvordan de har arbeidet med å informere om endringene overfor kommuner og samarbeidspartnere. Representantene ved regionkontorene som arbeider tett opp mot kommunene har også blitt spurt om deres erfaringer med konsekvenser av forskriftsendringene.

Formålet med intervjuene med kommunene og de private aktørene var å innhente informasjon om hvordan Husbanken har kommunisert forskriftsendringene, samt informasjon om hvorvidt og eventuelt hvordan forskriftsendringene har påvirket etterspørselen etter tilskuddet.

Rammen for dette oppdraget har vært begrenset i størrelse og tid og har satt begrensninger for datagrunnlaget som rapporten bygger på. Rapporten kan ikke konkludere rundt hvorvidt forskriftsendringene har påvirket etterspørselen etter tilskuddet. Imidlertid bygger rapporten på et kvalitativt materiale fra fagpersoner i Husbanken som kjenner situasjonen i kommunene godt, samt et utvalg av kommuner som arbeidet systematisk og kunnskapsbasert for å videreutvikle det boligsosiale arbeidet i kommunen. Funn og konklusjoner i denne rapporten vil derfor kunne bidra til å belyse mulig konsekvenser av forskriftsendringene, samt andre potensielle faktorer som kan ha betydning for etterspørselen etter tilskuddet.

1.5 Leserveiledning

Kapittel 2 beskriver Husbankens arbeid med implementering av forskriftsendringene

Kapittel 3 omhandler kommunikasjonen med kommunene og andre samarbeidspartnere

Kapittel 4 redegjør for faktorer som kan bidra til å påvirke etterspørselen etter tilskuddet og konsekvensene av forskriftsendringene

Kapittel 5 oppsummerer hovedfunn og knytter det til Rambølls vurderinger og anbefalinger

Kapittel 2, 3 og 4 er i hovedsak gjengivelser av de tilbakemeldingene Rambøll har fått fra ulike informanter i Husbanken, kommunene og blant andre samarbeidsaktører, mens kapittel 5 tar for seg en mer helhetlig analyse, samt Rambølls vurderinger og anbefalinger.

2. IMPLEMENTERING INTERNT I HUSBANKEN

I dette kapitlet drøfter vi hvordan Husbanken har implementert forskriftsendringene internt. Sentrale problemstillinger for kapitlet har vært hvordan Husbanken har arbeidet med å sette i verk endringene internt, hvem som har hatt ansvaret for det, og hvordan samarbeid har vært mellom de ulike organisatoriske enhetene. Kapitlet omhandler også hvilken strategi, eller rutiner Husbanken har hatt for å informere om endringene, og hvilke informasjonskanaler som har vært benyttet.

Hvordan kommunene har mottatt informasjonen og i hvilken grad de har vært kjent med forskriftsendringene omhandles i kapittel 3.

2.1 Ansvar og kanaler for kommunikasjon internt i Husbanken

Som nevnt i avsnitt 1.3, har det vært gjennomført større organisatoriske endringer i Husbanken i løpet av 2018. Forskriftsendringen trådte i kraft før den nye organisasjonsstrukturen var på plass.

Da forskriftsendringen trådte i kraft 01.01.2018 var det Region Øst som hadde det nasjonale fagansvaret for tilskuddsordningen. Region Øst hadde på dette tidspunktet ansvar for å implementere endringene internt, herunder kommunisere og støtte opp under implementeringen ved de andre regionkontorene. I mai 2018 ble fagansvaret flyttet til et nasjonalt kontor, og dermed ble også ansvaret for å videreføre implementeringen av forskriftsendringen flyttet. Samtidig er det i hovedsak de samme som i dag jobber med dette ved det nasjonale kontoret som tidligere jobbet med dette i Region Øst.

Kommunikasjonsarbeidet ble gjort til dels i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen. Kommunikasjonsavdelingen deltok i forbindelse med utarbeidelse av egen sak på intranettet i Husbanken (Husnettet). Denne saken ble publisert like etter at forskriften var trådt i kraft.

I tillegg til ansvaret for implementeringen internt er det også samme kontor som har gitt innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og utredet konsekvenser av ulike innretninger av tilskuddsordningen. Det har også vært samlet inn innspill fra andre deler av Husbanken, men kunnskapen fra utredninger er best kjent for de som sitter på det nasjonale kontoret.

Evalueringen viser også at høringen knyttet til forskriftsendringen var godt kjent på de ulike nivåene i Husbanken. Ansatte var godt kjent med høringen og forslag til endringer før disse ble vedtatt. Endringene som ble fastsatt desember 2017, var således ikke helt uventede for Husbankens regionkontorer.

Etter at forskriftsendringene ble vedtatt har avdelingen med fagansvar for ordningen kommunisert ut endringene til de ulike regionkontorene. Husbanken har hovedsakelig benyttet allerede eksisterende arenaer for kunnskapsdeling internt. I januar ble endringene kommunisert internt i Husbanken både via ulike interne plattformer; intranettet «Husnettet» og Yammer. Saksbehandlere som arbeider med tilskuddet ved de ulike regionkontorene ble tidlig orientert om endringene.

I tillegg til innledende orientering av de ulike regionkontorene, ble det også gjennomført statusmøte (ved bruk av Skype) med saksbehandlere fra alle regionkontorene for å sikre at det ikke var uklarheter knyttet til endringene i regelverket. Dette statusmøtet ble gjennomført i februar. Endringene i tilskuddsordningen var også tema under Husbanksamlingen i juni, hvor alle Husbankens ansatte var samlet. Fagnettverkene drøftet i tillegg forskriftsendringene i en rekke Skype-møter.

I tillegg til overnevnte kommunikasjonskanaler har det vært løpende kontakt mellom det sentrale kontoret og de ulike regionkontorene.

2.2 Enkel forskriftsendring – ikke behov for store endringer internt

Flere av informantene fremhever at de endringene som ble gjort i forskriften var forenklinger av regelverket. Dermed var det også relativt enkelt å kommunisere hvilke endringer som var gjort i regelverket internt i Husbanken. Det var derfor ikke nødvendig med betydelig kompetanseheving av ansatte som arbeider med tilskuddsforvaltningen.

Det har heller ikke vært nødvendig med større organisatoriske endringer som følge av forskriftsendringen. Endringene i forskriften har naturligvis endret resultatet av saksbehandlingen som gjøres i forbindelse med søknader om tilskudd til utleieboliger, men det har ikke vært nødvendig med noen større endringer i saksbehandlingsrutinene hos regionkontorene. Dermed har det ikke vært gjennomført – eller behov for – endringer av rutiner og prosessbeskrivelser for saksbehandlere utover informasjon om hvilke regler som gjelder.

Det har imidlertid blitt gjort endringer i søknadsskjemaer og oppdatering av nettsider i samarbeid mellom fagavdeling, digitaliseringsavdelingen og kommunikasjonsavdelingen sentralt i Husbanken.

Alle Husbanken-ansatte vi har intervjuet i dette prosjektet opplever at det har vært tydelig kommunikasjon rundt *hva* endringene i forskriften består i. Det er også bred enighet om at de endringene som er blitt gjort i søknadsskjemaer, gjennom oppdatering av nettsider og annen sentral kommunikasjon om innholdet i forskriftsendringen har vært god, tydelig og tilstrekkelig. I tillegg ha allerede etablerte arenaer for kunnskapsdeling blitt benyttet. Til sammen har dette bidratt til at saksbehandlere har fått god informasjon om endringene i forskriften.

Saksbehandlere ved avdeling for «lån og tilskudd», opplever at informasjonen de har mottatt har vært tilstrekkelig. Det at det ikke er gjennomført nevneverdige kompetansehevingstiltak i forbindelse med forskriftsendringen, oppleves som helt naturlig for de fleste vi har snakket med.

På den annen side er det flere ansatte som opplever at Husbanken i større grad burde ha kommunisert og drøftet bakgrunnen for endringene, og hvilke konsekvenser disse ville få for kommunene. Selv om saksbehandlere på «lån og tilskudd» ikke har hatt behov for slik informasjon knyttet til selve saksbehandlingen, oppgir ansatte som arbeider i avdeling for «kommune og marked» at det har vært utfordrende å kommunisere endringene overfor kommunene. Ansatte i «kommune og marked» mener de med fordel kunne hatt mer informasjon om bakgrunnen for endringene og hvilke konsekvenser det ville få for kommunene. De etterspør også mer informasjon for å kunne gi kommunene gode helhetlige råd om hvilke ordninger de bør benytte seg av som følge av forskriftsendringene.

Enkelte av Husbankens representanter forteller også at det er krevende å «selge inn» endringer som har tydelige negative konsekvenser for kommunene. Spesielt er det vanskelig å argumentere overfor kommuner som oppfattet den gamle ordningen som forutsigbar, og hvor de fikk større tildeling før endringen.

2.3 Ansvar og kanaler for kommunikasjon ut til kommunene

I forbindelse med forskriftsendringene samarbeidet kommunikasjonsavdelingen og Region øst, som hadde det nasjonale fagansvaret for tilskuddsordningen, om kommunikasjon til kommunene. Kommunikasjonen gikk ut fra Husbanken sentralt. Dette var i hovedsak fire typer kommunikasjon:

- Nyhetssak på nettsidene
- Sak i nyhetsbrev fra Husbanken, med lenke til nettsidene
- Brev til alle kommuner med informasjon om forskriftsendringene
- Avsnitt i generelt informasjonsbrev til alle ordførere og rådmenn i kommunene

Gjennom disse fire kanalene, ble informasjon om hva forskriftsendringene var formidlet. Dette ble i stor grad gjort i tråd med den offisielle kommunikasjonen departementet hadde hatt knyttet til forskriftsendringen.

I tillegg til den sentrale kommunikasjonen har regionkontorene arbeidet aktivt med å informere og kommunisere endringene overfor kommuner og andre samarbeidspartnere. Funn viser at det har vært få sentrale føringer for hvordan denne kommunikasjonen skulle gjennomføres.

2.4 Få sentrale føringer knyttet til kommunikasjon

Funn viser at det i liten grad har vært sentrale føringer for hvordan regionkontorene skulle legge opp sin kommunikasjon ut til kommunene og andre samarbeidspartnere. Regionskontorene vi har snakket med oppgir at det har vært varierende grad av strategi bak informasjonen om forskriftsendringene som har vært gitt i dialog med kommunene. De forteller at det har vært opp til det enkelte regionkontor hvordan man har ønsket å gå frem for å kommunisere endringene. Enkelte mener at dette har ført til ulik praksis mellom regionkontorene.

Enkelte av regionkontorene har riktignok ikke opplevd dette som en utfordring, og har utarbeidet en strukturert plan for hvordan de skal drive kommunikasjon med kommunene. Uansett fremkommer det tydelig at det i stor grad er overlatt til de ulike regionkontorene hvordan de arbeider med videre kommunikasjon overfor kommunene.

Til tross for manglende sentrale føringer viser funn at flere av regionkontorene har benyttet mange av de samme strategiene og kanalene for informasjon og kommunikasjon ut til kommunene. Alle regionene har benyttet allerede eksisterende arenaer for deling av informasjon for å kommunisere endringene ut til kommunene. Nyhetsbrev og nettsider er kanaler som nasjonale kontorer har ansvaret for å sende ut, men som også regionkontorene henviser til i sin kommunikasjon med kommunene. Videre har alle regionene vi har snakket med fulgt opp forskriftsendringene på etablerte arenaer, herunder på samlinger med programkommunene.

I enkelte av regionene har man også informert om forskriftsendringene bredt ut til alle kommunene i sin region. Ved ett av kontorene har det vært arrangert kommunemøter, hvor alle kommunene i regionen har vært invitert. Dette ble gjennomført sammen med NAV, slik at tilskuddet både kunne vurderes i sammenheng med Husbankens øvrige virkemidler og NAV sine virkemidler, herunder tilskudd for tilpasning av boliger.

Et annet kontor har gjort en egen beregning av tilskuddene som ble tildelt det foregående året for å se hva forskjellen for kommunene i deres region blir med de nye utmålingsreglene. Det har gitt bedre innsikt i konsekvensene for kommunene de skal gi råd til.

2.5 Behov for helhetlig kommunikasjonsplan

Denne variasjonen i hvordan en arbeider med kommunikasjonen i de ulike regioner, gjør at flere av informantene fremhever et behov for å samkjøre kommunikasjonsstrategiene mellom kontorene. Noen peker på at det hadde vært nyttig med en felles kommunikasjonsplan som regionskontorene kan følge i kommunikasjonsarbeidet. En slik plan vil beskrive hva kommunene skal få av informasjon, når de skal få den og hvordan de skal få den. Formålet med en slik plan vil være å sikre at kommunene får god og tilstrekkelig informasjon uavhengig av hvilken region i Husbanken de hører til.

«Handler om [...] det å fremstå som én husbank.
For å lykkes med det må vi få til denne styrte praksisen
som gir oss retning, kommunikasjon og praksis.»
Medarbeider i Husbanken

Husbankens ansatte mener også at en helhetlig kommunikasjonsplan vil kunne bidra til mer strømlinjeformede arbeidsprosesser og tydelighet i kommunikasjonen Husbanken har overfor sine kunder, altså kommuner og andre samarbeidspartnere. Den betydelige friheten de ulike regionkontorene har til å velge egen kommunikasjonsstrategi kan være nyttig for å tilpasse innsatsen til lokale forhold, men forhindrer samtidig en mer strømlinjeformet prosess.

Som allerede nevnt opplever flertallet av de ansatte at de har fått god informasjon om forskriftsendringene og at de har tilstrekkelig kunnskap. Imidlertid er det enkelte, særlig ansatte i avdeling «kommune og marked», som opplever at de burde hatt mer informasjon og forståelse for bakgrunnen for endringene og hvilke konsekvenser de ville få for kommunene. Varierende grad av forståelse for konsekvensene kan også ha ført til ulik praksis for hva de ulike kontorene har kommunisert til kommunene. Ansatte mener at en helhetlig kommunikasjonsplan ville gjort det lettere å kommunisere konsekvensene til kommunene, samt enklere å kommunisere sammenhengen mellom tilskuddsordningen etter forskriftsendringen, Husbankens øvrige virkemidler og øvrige signaler fra sentrale myndigheter (som stortingsmeldingen Bolig for velferd og bosettingsstrategier).

Det hører med til bildet at enkelte representanter også oppgir å ha mottatt relativt tydelig informasjon om hvordan en skulle kommunisere endringene i forskriften, men at dette har kommet på et relativt sent tidspunkt.

3. INFORMASJON TIL KOMMUNER OG ANDRE SAMARBEIDSPARTNERE

Dette kapittelet omhandler kommunenes kjennskap til forskriftsendringene og hvordan kommunene opplever Husbankens informasjonsarbeid. Her fokuserer vi på kommunenes tilbakemeldinger på dette arbeidet. En hovedkonklusjon for informasjonsarbeidet Husbanken har drevet overfor kommunene og samarbeidspartnerne er at denne stort sett vurderes som veldig god. Dette gjelder både programkommuner og andre, men det er noe mer variasjon i kjennskapen og opplevelsen av kommunikasjonen blant kommuner som ikke er programkommuner og de private aktørene.

3.1 Kjennskap til forskriftsendringene og informasjonskanaler

Evalueringen viser at flertallet av kommunene og andre samarbeidspartnere har fått kjennskap til forskriftsendringene relativt raskt etter endringene trådte i kraft. Enkelte av kommunene har også deltatt i høringsrunden og var godt kjent med de foreslåtte endringene også før de trådte i kraft. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene i hvordan, og på hvilket tidspunkt kommunene har blitt kjent med endringene.

Flertallet av kommunene oppgir at de har fått informasjon om endringene enten i forbindelse med høringsrunden, gjennom Husbankens nyhetsbrev, eller Husbankens hjemmesider. Flere, både blant kommunene og blant de private, fremhever at ettersom de arbeider med tematikken i kommunen, er det naturlig å holde seg oppdatert gjennom nyhetsbrev og på nettsidene til Husbanken. Sistnevnte er dermed en viktig informasjonskilde for brukerne av tilskuddsordningen.

Flertallet av kommunene opplever at informasjonen omkring forskriftsendringene har vært tydelig og god. Kommunene synes særlig at Husbankens nyhetsbrev og Husbankens hjemmesider er informative og generelt gode for å holde seg oppdatert og få informasjon om viktige endringer. Veiviseren beskrives også som oversiktlige og en god kilde til informasjon.

Flere av kommunene har også deltatt på ulike møter og arenaer hvor Husbanken har informert om endringene i forskriften. Disse møtene oppleves som viktige arenaer for dialog mellom Husbankens representanter og samarbeidspartnerne.

Kommunene og de private aktørene som vi har snakket med oppgir at de har en egen kontaktperson i Husbanken som de kontakter i forbindelse med søknad om tilskudd til utleiebolig. Dette oppgis å være svært positivt og fungerer som en god kilde til informasjon og avklaringer. Programkommunene har også en egen kontaktperson i forbindelse med deltakelse i kommuneprogrammet. Særlig forteller programkommunene å ha tett kontakt med Husbanken.

Til tross for at kommunene og de private er svært fornøyd med den tette dialogen med sin kontaktperson i Husbanken, er det flere som påpeker at det kan være et sårbart system. Enkelte opplever at det kan være utfordrende å komme i kontakt med sin kontaktperson. Disse utfordringene trekkes gjerne frem av kommuner som ikke er programkommuner, men også av private aktører. Det tyder på at den tette kontakten Husbanken har med programkommunene oppleves som god, men samtidig at det ikke er like enkelt å ha tett kontakt for kommuner som ikke er en del av programmet og de private aktørene som bruker tilskudd til utleieboliger.

Enkelte av kommunene trekker frem at det kan være utfordrende å drive informasjonsarbeid ut til kommunene på det boligsosiale feltet. I flere kommuner er boligsosialt arbeid og tilskuddssøknader fordelt på flere kontorer og det kan være utydelig hvem som er rette kontaktperson i kommunene. Til tross for dette kommer det frem at Husbanken lykkes godt med å nå frem til de riktige personene i sitt informasjonsarbeid.

«Vi hadde ikke noe mulighet til å unngå det, for å si det sånn»
Informant fra kommune (ikke programkommune)

3.2 Behov for tydeligere kommunikasjon av bakgrunn og konsekvenser

I hovedsak er kommunene og private samarbeidspartnere fornøyde med hvordan selve endringene er kommunisert fra Husbankens side. De beskriver kommunikasjonen som tydelig og god, og opplever at innholdet og budskapet var enkelt å forstå.

Til tross for at kommunene vurderer kommunikasjonen som god fremkommer det at det er enkelte forbedringspunkter.

Kommunene etterspør særlig bedre informasjon og kommunikasjon rundt bakgrunnen for endringene, konsekvensene de medfører og sammenhengene mellom dette tilskuddet og øvrige virkemidler. Flere kommuner peker på bakgrunnen for kommuneplasseringen i utmålingsmodellen som mangelfull. De oppgir å ha liten forståelse for hvilken kommunegruppe de er plassert i. Dette gjelder for et stort flertall av kommunene, mens også de som er plassert i de høyere kategoriene fremhever liten forståelse for hvordan satsene er fastsatt.

Flere kommuner strever også med å forstå konsekvensene av endringene og hvordan det slår ut for deres fremtidige anskaffelser. For mange har dermed konsekvensene først blitt tydeliggjort i forbindelse med nye anskaffelser av boliger. Det har kommet enkelte konkrete innspill til hvordan forskriftsendringer kan kommuniseres enda tydeligere overfor kommuner og andre mulige søkere. En mulighet er å kommunisere endringene gjennom en sammenligning av den nye og den gamle forskriften, slik at det er enkelt å forstå både hva som er endret i ny forskrift og hva som vil fortsette i tråd med tidligere forskrift.

Kommunenes tilbakemeldinger er preget av at de forholder seg til tilskuddet som en prosentandel av prosjektkostnaden. Slik at selv om de har forstått innholdet i forskriften, vil de måtte beregne tilskuddet opp mot konkrete prosjekter før de ser hva tilskuddet utgjør i andel av kostnadene. Tilskuddet blir forutsigbart i form av at det er tydelig for kommunene hva de får i tilskudd for et konkret prosjekt. Men før konkrete prosjekter er gjennomført virker det å være noe krevende å sammenligne tilskuddsstørrelsen med tidligere fremskaffelser. Dette medfører at den nye modellen også kan oppleves som uforutsigbar for kommunene.

4. KONSEKVENSER AV FORSKRIFTSENDRINGENE

I dette kapitlet drøfter vi hvorvidt og eventuelt hvordan forskriftsendringene har påvirket etterspørselen etter tilskuddet. Sentrale problemstillinger har vært hvilken strategi kommunene legger til grunn når de skal fremskaffe boliger til vanskeligstilte og hva endringene i forskriften betyr for dette arbeidet, samt om kommunene og andre samarbeidspartnere opplever tilskuddet som relevant/egnet for å fremskaffe slike boliger etter forskriftsendringene.

Rapporten kan ikke konkludere rundt hvorvidt forskriftsendringene har ført til redusert etterspørsel, eller hvilke andre forhold som påvirker etterspørselen etter tilskudd til utleieboliger. Imidlertid synliggjør tilbakemeldingene fra kommunene og fagaktører i Husbanken kompleksiteten i feltet, samt flere faktorer som kan påvirke kommunenes behov for utleieboliger til vanskeligstilte.

4.1 Faktorer som kan ha betydning for etterspørselen etter tilskudd til utleieboliger

I løpet av 2018 har Husbanken opplevd en betydelig nedgang i antallet søknader om tilskudd til utleieboliger.

Når informantene blir spurt om forklaringsfaktorene bak nedgangen i antall søknader til tilskuddsordningen til nå, er tilbakemeldingene sammensatte og mange. Listen under beskriver mangfoldet av forklaringsfaktorer.

Nedgangen i antallet søknader om tilskudd til utleieboliger i 2018 kan ifølge kommunene og fagaktører i Husbanken ha sammenheng med følgende:

- Kommunene har i en periode anskaffet mange utleieboliger og enkelte har derfor en *bedre dekningsgrad*.
- Kommunene bygget opp kapasiteten i forbindelse med flyktningkrisen, men har bosatt *færre flyktninger* enn antatt.
- Kommunene har gjort grep knyttet til organisering, rutiner og gjennomføring av det boligsosiale arbeidet, herunder rutiner for å sikre *gjennomstrømming* i den kommunale boligmassen. Dette har frigjort boligmasse og bidratt til å redusere ventelistene på kommunal bolig. Flere kommuner arbeider med gjennomgang og omstrukturering av boligporteføljen (vurderer egnethet, salg og omdisponering) for å sikre at boligene kommunen disponerer samsvarer med brukerbehovene.
- Flere av de store kommunene opplever bedre tilgang på leieboliger på det ordinære boligmarkedet. Dette gjør at flere vanskeligstilte kan skaffe bolig på egenhånd. Bedre leiemarked gjør det også mulig for kommunene å fremskaffe utleieboliger på det *private leiemarkedet* gjennom fremleie.
- Enkelte kommuner er også i gang med *tilvisningsavtaler* som reduserer behovet for kommunalt disponerte leieboliger eid av kommunen.
- *Kommunesammenslåing* gjør at kommunene er avventende til anskaffelse av nye kommunale boliger, særlig nybygg. Kommunene ønsker å se hele boligporteføljen under ett ved sammenslåing.
- Oslo har hatt *anskaffelsesstopp* i 2018 og 2019

Mange av disse faktorene vil også gjøre seg gjeldende for mange kommuner i tillegg til de som er intervjuet i forbindelse med denne evalueringen, slik som nedgangen i bosatte flyktninger og kommunesammenslåinger.

Ingen av kommunene vi har intervjuet i forbindelse med evalueringen oppgir at endringene i forskriften har hatt påvirkning på hvorvidt de søker om tilskudd til utleiebolig. Endringene i forskriften er trolig derfor ikke det mest utslagsgivende for nedgangen i antallet søknader om tilskudd til utleieboliger.

De overnevnte faktorene oppgis altså å være sentrale knyttet til å påvirke kommunenes behov for utleieboliger til vanskeligstilte og dermed etterspørselen etter tilskuddet.

Kommunene oppgir imidlertid at det i fremtiden potensielt kan være andre elementer knyttet til forskriftsendringen som kan påvirke kommunenes mulighet til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Dette gjengis i de følgende avsnittene.

4.2 Boligbehov i kommunene

Funn fra intervjuene viser at kommunenes strategier for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte i all hovedsak styres av behovet i den enkelte kommune. Oppsummert viser evalueringen at kommunen har mange av de samme behovene som retter seg mot flere av de samme brukergruppene.

Flere av kommunene oppgir at de mangler egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Flere av kommunene oppgir at de har en kommunal boligmasse som er lite tilpasset dagens brukergrupper. Kommunene oppgir at beboere i kommunale boliger har stadig større hjelpebehov. Dette medfører både stort behov for tilpasning av bolig for å sikre at den er egnet, samt tett oppfølging i bolig. Flere kommuner er derfor i gang med en gjennomgang av sin boligportefølje.

Videre trekker alle kommunene frem at de har en strategi om å spre den kommunale boligmassen. Kommunene fremhever at dette er viktig for å oppnå målene i *Bolig for velferd* om integrering og normalisering, samt hindre opphopning og sosiale utfordringer i enkelte områder. Samtidig som det er viktig å tilrettelegge for tilgang til sentrumstilbud som skole, barnehage, jobb og sosiale arenaer.

I hovedsak handler kommunen i bruktmarkedet når de skal anskaffe utleieboliger til vanskeligstilte.

Evalueringen viser at det er særlig utfordrende for kommunene å fremskaffe egnede boliger til personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer, samt store flyktningfamilier.

Når det gjelder personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer oppgir kommunene at de har behov for å bygge nye, tilpassede boliger til denne brukergruppen, eller sikre at eksisterende boligmasse tilpasses for å ha de riktige funksjonaliteter for brukerne. Det er også utfordrende å finne egnet lokasjon for boliger og å sikre gode bomiljøer ved bosetting av vanskeligstilte med rus- og/eller psykiske lidelser.

Når det gjelder bosetting av flyktningfamilier har kommunene utfordringer med å finne boliger av tilstrekkelig størrelse. Mange kommuner mangler boliger av egnet størrelse, mens andre finner det utfordrende at leieprisene for slike boliger er svært høye.

Kommunene forteller at tilskuddet fungerer som et supplement til deres budsjett og bidrar til økt handlingsrom i deres investeringer. Flere forteller om en trang kommuneøkonomi, og at tilskuddet er helt sentralt for deres arbeid med å anskaffe utleieboliger til vanskeligstilte. En kommune forteller at tilskuddet er viktig i arbeidet med utleieboliger, men at tilskuddet også gir mulighet til å investere i andre boligsosiale prosjekter. På en måte frigjør tilskuddet midler til annet viktig arbeid.

4.3 Konsekvenser av forskriftsendringene

De fleste av kommunene oppgir at de kommer vesentlig dårligere ut mtp. størrelsen på tilskuddet etter forskriftsendringene. Likevel går den sentrale tilbakemeldingen ut på at kommunene ikke tilpasser seg etter tilskuddsordningen, men fortsetter å tilby boliger ut fra brukernes behov. Dette gjør, som flere er inne på, at kommunene må ta en større del av kostnadene, og det kan være utfordrende for en allerede presset kommuneøkonomi.

På sikt ser mange av kommunene at det kan føre til mindre handlingsrom som følge av mindre tilskudd. Dette kan bety at kommunene på sikt vil anskaffe færre boliger, eventuelt billigere boliger. Billigere i form av boliger med lavere kvalitet, eller boliger i rimeligere områder.

Kommunene trekker særlig frem endringen i utmålingsmodellen og taket på 80 kvadratmeter som kritiske momenter for å kunne fremskaffe tilstrekkelig antall og type boliger.

Mange av tilbakemeldingene fra kommuner som er innhentet i dette prosjektet samsvarer med de høringssvarene som kom inn i forbindelse med at forskriftsendringen var på høring.

I det videre går vi inn på konsekvensene av de ulike endringene.

4.3.1 Konsekvenser av endring i utmålingsmodellen

Som nevnt trekkes utmålingsmodellens øvre grense på 80 kvm som det mest utslagsgivende. Kommunene mener at dette gjør at store boliger over denne øvre grensen blir dyrere, ettersom de ikke gis mer tilskudd til boliger som er større enn 80 kvm. Dette gjør at mange av kommunene trekker frem familieboliger som boliger det vil være mer krevende å fremskaffe med den nye forskriften. Dette samsvarer også med kommunenes høringssvar da forskriften var på høring.

Videre opplever kommunene at boliger med god beliggenhet blir mindre gunstig da disse gjerne har en høyere kvadratmeterpris. God beliggenhet i et boligsosialt perspektiv samsvarer ikke alltid med det øvrige markedets prissetting av beliggenhet, men det er stort overlapp her. For eksempel er nærhet til offentlig kommunikasjon og knutepunkter med handel og servicetilbud viktig da mange i kommunale boliger ikke har bil eller førerkort. God beliggenhet i et boligsosialt perspektiv handler imidlertid også om gode bomiljø og nærmiljøkvaliteter som legger til rette for inkludering og normalisering av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunene mener at disse endringene på sikt kan gjøre det krevende for kommunene å spre den kommunale boligmassen, og da særlig for kommuner med store prisforskjeller internt i kommunen. Sitatene under er hentet fra to kommuner som opplever at utmålingsmodellen kan gjøre det utfordrende for kommunene å oppnå målet om spredning av den kommunale boligmassen.

«For å kunne kjøpe inn i nyere boliger må man på en eller annen måte ta hensyn til at det koster mer. Det er ikke et mål om at vanskeligstilte skal bo i de billige boligene og at man skal få en opphopning i de områdene. Det er det man får. Man må lage en ordning som stimulerer til å kjøpe i nyere områder, og der koster det naturligvis mer».

Informant fra programkommune

«De faste satsene kan være et insitamant til å kjøpe billigere boliger, kan ikke ta så hensyn til sammensetning og levekår. Og det blir også vanskeligere å kjøpe nye boliger. Vi ønsker en spredning, men det kan hende vi ikke klarer dette nå. Kan bli en opphopning av kommunale boliger i enkelte strøk».

Informant fra programkommune

I forbindelse med evalueringen oppgir alle kommunene at de kommer dårligere ut med den nye beregningsmodellen sammenlignet med den tidligere ordningen. Også kommuner som Husbanken har vurdert at kommer «godt» ut av den nye modellen, vurdere det som relativt lite gunstig eller at forskjellen er liten.

Disse tilbakemeldingene samsvarer også med høringssvar kommunene ga i forkant av forskriftsendringene, hvor flere kommuner uttrykte bekymring for at utmålingsmodellen vil føre til at kommunene på sikt må prioritere å anskaffe rimeligere boliger, enten boliger av lavere standard, eller med lavere kvadratmeterpris på grunn av beliggenhet. Kommunene mente at dette potensielt kan føre til økt konsentrasjon av kommunale boliger i enkelte områder.

I likhet med tilbakemeldingene i høringssvarene, trekker også flere av kommunene frem at de ikke forstår bakgrunnen for inndelingen i de ulike kommunegruppene. Flere kommuner mener at de er plassert i feil kommunegruppe sett ut fra boligprisene i kommunen. Flere peker også på at byggekostnadene er de samme uavhengig av prisnivået på boligmarkedet for øvrig. Det eneste som kan variere for kostnader til nybygg er tomteprisene. På bakgrunn av dette mener kommunene at det hadde vært mer formålstjenlig med en modell med prosentvis utmåling.

En av kommunene som ble intervjuet fremhevet også at det allerede hadde hatt en konkret konsekvens for dem, ettersom de i 2018 primært har hatt behov for familieboliger. Kommunen har samtidig et relativt lite investeringsbudsjett. Etter å ha anskaffet én bolig til en barnefamilie og fått mindre tilskudd enn tidligere, så kommunen at de ikke ville ha tilstrekkelig budsjett til å anskaffe én bolig til slik som opprinnelig planlagt. Uten at dette var avklart på intervjutidspunkt, vurderte kommunen å heller bruke midlene til å anskaffe en mindre bolig til enslige, selv om behovet for familiebolig var større. Dette eksempelet er altså et unntak fra hovedfunnet om at kommunene ikke tilpasser seg, men illustrerer hvilke konsekvenser endringene kan ha på sikt.

Enkelte av kommunene mener også at lavere tilskuddutmåling vil kunne føre til at husleien økes slik at kommunen får dekket de reelle kostnadene for anskaffelse av boliger.

4.3.2 Konsekvenser av forlenget nedskrivningstid

Flertallet av kommunene opplever ikke at endringene i nedskrivningstid har store konsekvenser for kommunene. Imidlertid er det flere som fremhever at man ved forlenget nedskrivningstid samtidig må forlenge levetiden til boligen fra 20 til 30 år. Slik at kommunen kan benytte boligen til utleieformål i 30 år.

Kommunene oppgir at det er svært varierende hvor lang levetid en utleiebolig har, avhengig av brukergruppe og vedlikeholdsrutiner. Særlig boliger til personer med utfordringer knyttet til rus og psykiatri oppleves å ha kort levetid og er forbundet med store vedlikeholdskostnader. Muligheten til å fremskaffe boliger til denne brukergruppen ble trukket frem som en utfordring også i høringssvarene før forskriftsendringen.

Flere av kommunene er opptatt av at for at en bolig skal ha en levetid på 30 år og ha funksjonalitet tilnærmet dagens standard i hele perioden vil det være nødvendig med en betydelig oppgradering av boligen etter rundt 20 år. Det er noe uklart hvilket rehabiliteringsbehov kommunene henviser til, eller av hvilket omfang det er snakk om. Imidlertid ser de ut til at kommunene mener det vil være behov for oppgradering av boligen som går ut over kontinuerlig vedlikehold for å forlenge levetiden fra 20 til 30 år. Å gjennomføre omfattende oppgraderinger innebærer også at boligen ikke vil kunne leies ut i perioden vedlikeholdsarbeidet gjennomføres. Kommunene opplever dette som en ulempe.

Kommunene mener også at en forlengelse av nedskrivningstiden fra 20 til 30 år vil stille større krav til kontinuerlig vedlikehold av boligene slik at de skal ha en levetid på 30 år. Enkelte

kommuner opplever at de har begrensede midler til å drive kontinuerlig vedlikehold av den kommunale boligmassen.

Videre peker flere av kommunene på at de har ulike strategier for «leie-til-eie». De mener at en forlengelse av nedskrivningstiden vil gjøre det utfordrende å realisere overganger fra «leie-til-eie». Dette samsvarer også med tilbakemeldinger i høringssvar for forskriftsendringen. En bolig som har vært i kommunal utleie i 30 år vil være av en slik standard at det ikke vil være gunstig å kjøpe den for leietaker. Hvis kommunen skal selge boligen til leietaker lang tid før disposisjonsretten går ut vil de også måtte tilbakebetale tilskuddsmidler. Kommunene opplever at dette kan være barrierer for å lykkes med «leie-til-eie».

De private opplever at en forlengelse av nedskrivningstiden kan medføre større risiko. Det kan oppleves som risikabelt å binde kapital over så mange år da ikke alle har nok kapital til å kunne sette i gang nye prosjekter når kapitalen deres allerede er bundet opp mot eksisterende prosjekter. Samtidig gjør dette at investeringene blir av langsiktig art, og sikrer således seriøse private aktører.

4.3.3 Konsekvenser av fjerning av tilskudd til oppgradering

I forbindelse med forskriftsendringene gis det ikke lenger tilskudd til oppgradering. Et fåtall av kommunene vi har snakket med har erfaring med å benytte tilskuddet til dette formålet.

Samtidig forteller enkelte av kommunene at endringene fører til at mulighetene i bruktmarkedet begrenses ettersom det forutsetter at boligene de anskaffer har tilstrekkelig kvalitet ved kjøp. Kommunene oppgir at de som følge av disse endringene nå blant annet ikke kan kjøpe boliger som kan ha en egnet beliggenhet hvis standard og kvaliteter ikke er tilstrekkelig.

Noen kommuner som har flere boliger i sin portefølje som ikke er i tilstrekkelig stand, føler seg hemmet av at dette tilskuddet er fjernet. De opplever at det innskrenker deres mulighet til å tilby egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

5. OPPSUMMERING, VURDERINGER OG ANBEFALINGER

I dette kapitlet gjennomgår vi hovedfunnene fra de øvrige kapitlene i rapporten, og supplerer med Rambølls egne vurderinger og anbefalinger.

5.1 Endringene i forskriften er tydelig implementert internt

Evalueringen viser at forskriftsendringen var godt kjent internt i Husbanken før den trådte i kraft, og Husbanken var godt forberedt på de innholdsmessige endringene som kom. Ansatte i Husbanken opplever at det har vært lett å forstå forskriftsendringene innholdsmessig. Endringene har først og fremst representert en forenkling i saksbehandlingen. Det har ikke vært behov for større endringer i saksbehandlingsrutiner, eller kompetansehevingstiltak for å sette i verk endringene.

Husbanken har i stor grad benyttet seg av allerede eksisterende arenaer for kunnskapsdeling innad i organisasjonen, slik som Husnett, Yammer og møter. Evalueringen viser også at informasjonsflyten internt i Husbanken har fungert bra. Husbanken har arbeidet aktivt med å sikre god informasjon sentralt og ut til de ulike regionkontorene. Saksbehandlere ute på de ulike regionkontorene ser ut til å ha fått tilstrekkelig informasjon om endringene til å iverksette endringene. Imidlertid viser evalueringen at ansatte i Husbanken som arbeider tett opp mot kommunene etterspør mer helhetlig informasjon rundt bakgrunnen for forskriftsendringene og konsekvensene for kommunene.

5.2 Behov for helhetlig kommunikasjonsstrategi

Evalueringen viser imidlertid at Husbanken i liten grad har hatt noen helhetlig kommunikasjonsstrategi for hvordan endringene skulle kommuniseres ut til kommunene. Det har i stor grad vært opp til det enkelte regionkontoret for hvordan å gjennomføre kommunikasjonsarbeidet. For å sikre mer enhetlig praksis i Husbanken anbefaler Rambøll at det vurderes om det i fortsettelsen bør utarbeides en **mer helhetlig kommunikasjonsstrategi** for slike endringer. Dette dreier seg altså om en mer bevisst formidling av endringene til kommunene og tydeliggjøring av hvilken betydning endringer har for Husbankens anbefalinger overfor kommunene.

Ved å i større grad standardisere og utarbeide en helhetlig plan for hvilken informasjon som bør deles med kommunene på hvilke tidspunkt og hvordan det bør gjøres, vil Husbanken etter vår vurdering fremstå mer enhetlig og kommunikasjonen vil bli tydeligere. Det vil også gjøre det enklere å se hvordan endringer i en tilskuddsordning påvirker dens rolle blant Husbankens samlede virkemidler og få kommunisert dette ut samlet.

Det er samtidig behov for å tilpasse noe av kommunikasjonen til de lokale forholdene i den enkelte region. Dette er både knyttet til behovene hos kommunene i den enkelte region, og til kapasitet ved de enkelte kontorer. Standardisering av kommunikasjonen må dermed veies opp mot behovet for lokal tilpasning og fleksibilitet ved det enkelte regionkontor.

Vi vurderer at en mer helhetlig kommunikasjonsstrategi særlig ville vært nyttig for å sikre tilstrekkelig informasjon rundt konsekvenser av forskriftsendringer. En mer helhetlig strategi vil etter vår vurdering også gjort det enklere å kommunisere sammenhengen mellom tilskuddsordningen etter forskriftsendringen, Husbankens øvrige virkemidler og øvrige signaler fra sentrale myndigheter (som stortingsmeldingen Bolig for velferd og bosettingsstrategier).

5.3 Kommunene er godt informert om endringene

Evalueringen viser at flertallet av kommunene har fått kjennskap til forskriftsendringene relativt raskt etter endringene trådte i kraft. Enkelte av kommunene har også deltatt i høringsrunden og var godt kjent med de foreslåtte endringene også før de trådte i kraft. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene i hvordan, og på hvilket tidspunkt kommunene har blitt kjent med endringene. Særlig programkommunene har fått varsel om at det kommer endringer i forbindelse med møter etc.

Evalueringen viser at Husbanken ser ut til å ha nådd frem til kommunene med informasjon om forskriftsendringene, til tross for at det er komplekst å kommunisere med kommunene på det boligsosiale feltet. Husbankens regionkontorer har arbeidet aktivt med å kommunisere forskriftsendringene ut til kommunene. De ulike regionkontorene har benyttet mange ulike informasjonskanaler og møtearenaer med kommunene, slik som programsamlinger for programkommuner. De utsendte nyhetsbrevene, vanlige brev og oppdateringer av nettsidene, som altså de nasjonale kontorene står for, har også vært viktige kilder for kommunikasjon av endringene til kommunene.

Kommunene og de private aktørene opplever i hovedsak at forskriftsendringene er enkle å forstå. Kommunene opplever den nye utmålingsmodellen som forutsigbar, og til en viss grad enklere sammenlignet med den forrige modellen. Det er imidlertid lite som tyder på at forenklingen er det mest sentrale for endringen, da verktøyet som var utarbeidet av Husbanken for beregning av tilskudd i den gamle ordningen også gjorde beregningene enkle og forutsigbare.

5.4 Konsekvenser av og bakgrunnen for endringene har ikke vært tydelig

Kommunene og samarbeidspartnerne har liten forståelse for bakgrunnen for endringene, og konsekvensene av den nye utmålingsmodellen og hvordan denne slår ut i praksis. Konsekvensene av endringene har først blitt tydelige for kommunene etter at de har benyttet den til konkrete boliganskaffelser. Evalueringen viser altså at det er **behov for tydeligere kommunikasjon rundt konsekvenser av endringene.**

I forbindelse med endringene i utmålingsmodellen gjorde Husbanken utredninger og beregninger på konkrete boligfremskaffelser for å se hvordan endringene ville slå ut. Dette er gjort på gjennomsnittet av alle tilskuddsutmålingene. I følge beregningene vil ikke kvadratmetergrensen på 80 kvadratmeter utgjøre vesentlige konsekvenser, som enkelte av Husbankens ansatte på regionkontorene, og kommunene synes å tro, på et overordnet nivå. Mange boliger som ligger noe over kvadratmetergrensen kan fremdeles ha et høyere tilskudd målt i andel av prosjektkostnadene. Det skyldes at prisen per kvadratmeter som regel vil være høyere for mindre leiligheter. Dermed fremkommer det også at utfordringene sannsynligvis er størst for de minste leilighetene. Dette er i motsetning til hva mange kommuner synes å tro.

Kommunene forholder seg i stor grad spesifikt til grensen og opplever ikke grensen på 80 kvadratmeter som rimelig. Det ser ut til å ha befestet seg en oppfatning om at kvadratmetergrensen i stor grad går ut over kommunenes evne til å fremskaffe store familieboliger selv om dette ikke nødvendigvis er tilfelle for alle boliger i denne kategorien.

Med bakgrunn i dette vurderer Rambøll at Husbanken i større grad burde ha sikret at alle involverte hadde mer kunnskap om forventede konsekvenser av endringene. Dette kunne vært gjort gjennom å dele kunnskap internt i Husbanken fra utredninger som knytter seg til forventede konsekvenser av forskriftsendringene.

Økt kunnskap ved regionkontorene kunne potensielt gjort det enklere for regionkontorene å kommunisere hvilke konsekvenser endringen ville få ut til kommunene og andre samarbeidspartnere. Her kunne man eksempelvis ha kommunisert ut ulike eksempler til regionkontorene og til kommunene som ville gjort det enklere å forstå betydningen av

endringene. Dette ville også potensielt ha bidratt til økt forståelse av hvordan endringene vil slå ut. Noen eksempler på dette er:

- at betydningen av grensen på 80 kvadratmeter kunne vært bedre forstått.
- at sammenhengen mellom endringen i oppgraderingstilskudd og at det nå gis faste satser per kvadratmeter (noe som medfører at å kjøpe boliger med riktige kvaliteter likestilles med å oppgradere boliger til å få de rette kvalitetene, ettersom kvadratmeterutslag blir det samme. Dermed oppmuntres kommuner til å velge den mest kostnadseffektive løsningen).

Slike sammenhenger er ikke eksplisitt formulert i informasjonsskriv og annen kommunikasjon i Husbanken eller fra Husbanken, noe som kan gjøre at formålet med endringene blir utydelige for både regionkontorene og tilskuddsmottakerne.

Dette tyder på at Husbanken burde hatt et større fokus på å også kommunisere konsekvensene av forskriftsendringene, og dele den kunnskapen en har opparbeidet seg i forbindelse med ulike utredninger av forskriftsendringene. En større forståelse for bakgrunnen for forskriftsendringene og de prioriteringene som er gjort, ville bidratt til en bedre implementering av endringene.

Når det gjelder bakgrunnen for endringen, er det Rambølls forståelse at Husbanken i sin faglige rolle hadde innsigelser til forskriftsendringen slik den ble fastsatt. Etter at endringen ble fastsatt av departementet er bakgrunnen for endringen formidlet i tråd med departementets kommunikasjon. Slik Rambøll forstår det har Husbanken i liten grad hatt kjennskap til bakgrunnen og begrunnelse for enkelte av endringene, blant annet kategorisering av de ulike kommunene i kommunegrupper. Manglende kunnskap om bakgrunnen for endringene kan potensielt ha hatt betydning for Husbankens gjennomføringsrolle. Rambøll har ikke gått detaljert inn i dialogen mellom KMD og Husbanken i forbindelse med forskriftsendringene, men funnene i evalueringen indikerer at dialogen om bakgrunnen for, og detaljene i forskriftsendringene kunne vært tettere.

5.5 Faktorer som kan ha betydning for etterspørselen etter tilskudd til utleieboliger

I løpet av 2018 har Husbanken opplevd en betydelig nedgang i antallet søknader om tilskudd til utleieboliger.

Kun én av kommunene sier at forskriftsendringene konkret har påvirket deres valg knyttet til anskaffelse av boliger til vanskeligstilte. De resterende kommunene oppgir at forskriftsendringene ikke har hatt betydning for hvorvidt de søker om tilskudd til kommunale utleieboliger.

Evalueringen viser at det er en rekke faktorer som kan bidra til å forklare nedgangen i antallet søknader. Disse er listet opp i avsnitt 4.1. Endringene i forskriften er trolig derfor ikke det mest utslagsgivende for nedgangen i antallet søknader om tilskudd.

Blant de mest sentrale forklaringsfaktorene som potensialet kan påvirke etterspørselen er blant annet at mange kommuner har anskaffet mange utleieboliger de senere årene, antallet bosettinger av flyktninger har gått ned og vedtatte kommunesammenslåinger gjør at en del kommuner har satt anskaffelser på vent, i tillegg til at Oslo kommune har hatt anskaffelsesstopp.

5.6 Lavere tilskudd har gitt en kommunikasjonsutfordring for Husbanken

Evalueringen viser at flertallet av kommunene kommer dårligere ut med den nye beregningsmodellen sammenlignet med den tidligere modellen. Beregninger gjort av Husbanken viser også at kommunene får tilskudd som utgjør en mindre andel av det totale anskaffelseskostnadene. I 2018 fikk kommunene tilskudd som i gjennomsnitt utgjorde 18 prosent⁴ av kostnadene, til sammenligning med 23 prosent i 2017. Dette har ikke i utgangspunktet en sammenheng med den utmålingsmodellen som er valgt, men heller nivået på satsene og sammenhengen med boligprisene. Samtidig er dette et viktig bakteppe til fortolkningen av tilbakemeldingene i forbindelse med evalueringen.

Evalueringen viser også at kommunene ikke til nå har gjort endringer i sine strategier for å tilpasse seg tilskuddet. Kommunene vektlegger at de anskaffer boliger etter brukerens behov. Dette gjør at kommunene må ta en større del av kostnadene og det kan være utfordrende for en allerede presset kommuneøkonomi.

På sikt tror mange av kommunene at det kan føre til mindre handlingsrom som følge av mindre tilskudd. Dette betyr at det på sikt kan være at kommunen vil anskaffe færre boliger, eventuelt billigere boliger. Billigere i form av boliger med lavere kvalitet, eller boliger i rimeligere områder. Kommunene trekker særlig frem endringen i utmålingsmodellen og taket på 80 kvadratmeter som kritiske momenter for å kunne fremskaffe tilstrekkelig antall og type boliger.

Kommunene er særlig opptatt av at tilskuddsmodellen må bygge opp under andre statlige insentiver på det boligsosiale feltet, her nevnes spesielt statlige føringer om spredning av kommunal boligmasse og prioritering av barnefamilier. Kommunene mener at tilskuddsordningen slik den er innrettet i dag gjør at det er betydelig mer lønnsomt å anskaffe billige boliger, enten gjennom å anskaffe boliger av lavere kvalitet, eller boliger i områder med lavere boligpriser. Dette går på tvers av signalene i «Bolig for velferd» som fremhever normalisering, integrering og spredning av kommunal boligmasse.

Det at mange av kommunene opplever å få et lavere tilskudd som følge av den nye ordningen, stiller høye krav til Husbanken knyttet til hvordan de kommuniserer med kommunene og hvordan de ser det som en del av helheten i virkemidlene. Ved å kommunisere endringene i et bredere perspektiv, kan kommunene settes bedre i stand til å benytte virkemidlene godt også etter endringene i forskriften. Vi mener Husbanken ikke har tatt tilstrekkelig høyde for disse utfordringene og dermed implementert forskriften forholdsvis enkelt i eksisterende strukturer.

5.7 Implementering, kommunikasjon og konsekvenser må ses i sammenheng

Det er kommunekontaktene i Husbanken som særlig opplever at det er utfordrende å kommunisere endringene og hva disse innebærer for kommunene. Det gjør det også utfordrende å gi veiledning og anbefalinger for hva kommunene bør gjøre. Fremover vil det dermed være viktig å sikre **kompetanse knyttet til sammenhengen mellom de ulike virkemidlene** til Husbanken, og drøfte hvordan de som jobber i «kommune og marked» kan sikre gode anbefalinger til kommunene om hvordan de bør tenke i sin boligpolitikk. Dette vil potensielt være særlig viktig når Husbanken kjenner til enkelte utfordringer ved en slik forenkling og at det vil være incentiver knyttet til en slik forenkling som går på tvers av satsingsområder på det boligsosiale feltet som for eksempel spredning av kommunale boliger.

Det er en viktig **sammenheng** mellom Husbankens implementering, kommunikasjonen til kommunene, samt konsekvensene av forskriftsendringene. Som nevnt, etterspør enkelte av regionkontorene en tydeligere kommunikasjonsplan, for å bidra til bedre struktur i hvordan Husbanken kommuniserer slike endringer til kommunene. Dette vil da, naturlig nok, påvirke hvordan Husbanken kommuniserer overfor kommunene. Vi har i denne rapporten pekt på at det i

⁴ Per medio desember 2018.

liten grad er blitt tydelig formidlet og drevet kompetansehevingstiltak i Husbanken knyttet til bakgrunnen for og betydningen av forskriftsendringen. Konsekvensen kan ha vært at regionskontorene i Husbanken har hatt utfordringer med å formidle forskriftsendringene til kommunene, gi tilstrekkelig gode råd til kommunene om hvordan de bør forholde seg til endringene, og hvordan de igjen kan gjøre best mulig bruk av Husbankens virkemidler.

Til fremtidige endringer anbefaler dermed Rambøll at implementeringsplan ses i sammenheng med de forventede konsekvenser slike endringer har for Husbankens kunder. Dette vil igjen legge føringer for hvilke behov Husbanken vil ha for en strategisk kommunikasjonsplan. Uansett vil mer helhetlige planer for kommunikasjonen utad fra de ulike regionkontorene kunne styrke et helhetlig og tydelig budskap fra Husbanken.

Vi vet lite om utviklingen fremover, men hvis kommunene tilpasser seg tilskuddet ved å eksempelvis anskaffe boliger med lavere kvadratmeterpris vurderer vi at det potensielt kan ha uheldige konsekvenser for kommunenes evne til å fremskaffe boliger av tilstrekkelig kvalitet og egnet beliggenhet. Det er grunn til å følge med på utviklingen og sikre at statlige signaler og insitamenter på det boligosiale feltet bygger opp under målene i *Bolig for velferd*.