



## Evaluering av Nasjonal strategi - Bolig for velferd

*Delrapport 2 av 2: Vurdering av statens innsats i Bolig for Velferd*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om NIBR

*NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikfelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. Vi har omfattende erfaring med gjennomføring av evaluering av offentlig virksomhet. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.*

*Evaluering av Nasjonal strategi - Bolig for velferd /2020-61*

*© Oslo Economics, 30. oktober 2020*

*Kontaktperson:*

*Magne Krogstad Asphjell / Partner*

*mka@osloeconomics.no, Tel. +47 938 03 677*

*Foto/illustrasjon: iStock.com*

# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammendrag</b>   | <b>4</b>  |
| Bolig for velferd: Målsetninger og målgrupper   | 4         |
| Betydningen av statens innsats for økt effektivitet og helhet for kommunenes boligsosiale arbeid  | 5         |
| Anbefalinger til videre politikkutforming og tiltak   | 6         |
| <b>1. Oppdrag og metode</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1 Problemstillinger   | 9         |
| 1.2 Evalueringsmodell   | 9         |
| 1.3 Metode og informasjonsgrunnlag  | 10        |
| 1.4 Rapportstruktur   | 12        |
| <b>2. Nasjonal strategi Bolig for velferd</b>   | <b>13</b> |
| 2.1 Målsetninger og prioriterte innsatsområder i Bolig for velferd  | 13        |
| 2.2 Målgrupper  | 14        |
| 2.3 Organisering på statlig nivå  | 14        |
| 2.4 Tiltaks- og handlingsplaner i strategien  | 15        |
| 2.5 Sentrale tiltak og satsingsområder i Bolig for velferd  | 15        |
| <b>3. Betydning av Veiviseren.no for kommunenes boligsosiale arbeid</b>   | <b>19</b> |
| 3.1 Bruken av Veiviseren.no og opplevd nytte  | 19        |
| 3.2 Bidrar Veiviseren.no til en mer effektiv og helhetlig offentlig innsats på det boligsosiale området?                                      | 20        |
| 3.3 Andre virkninger av Veiviseren.no   | 24        |
| 3.4 Kommunenes forslag til forbedringer av Veiviseren.no  | 25        |
| 3.5 Funn fra casestudiene   | 26        |
| 3.6 Oppsummering  | 27        |
| <b>4. Vurdering av statens innsats for mer helhet og effektivitet i Bolig for velferd</b>   | <b>28</b> |
| 4.1 I hvilken grad har staten blitt mer samordnet på det boligsosiale området gjennom Bolig for velferd?                                      | 28        |
| 4.2 Virkninger for kommunene av statens innsats under Bolig for velferd   | 30        |
| 4.3 Oppsummering  | 39        |
| <b>5. Samlet vurdering</b>  | <b>41</b> |
| 5.1 I hvilken grad har implementeringen av Bolig for velferd medført tydeligere statlige styringssignaler for kommunenes boligsosiale arbeid? | 41        |
| 5.2 Hva er resultatene av Bolig for velferd?  | 42        |
| 5.3 Anbefalinger til videre politikkutforming   | 45        |
| <b>6. Referanser</b>  | <b>49</b> |

## Sammendrag

*Nasjonal strategi Bolig for velferd 2014-2020 skal samle og målrette den offentlige innsatsen slik at flere får et godt sted å bo. Strategien skal bidra til at kommunene møter en mer samordnet stat og får bedre rammebetingelser i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er seks departementer som er ansvarlige for strategien: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Oslo Economics og NIBR ved OsloMet har fått i oppdrag fra Husbanken å gjennomføre en evaluering av strategien. Denne rapporten er den andre av to leveranser som evaluerer måloppnåelsen for den nasjonale strategien på vegne av Husbanken.*

Evalueringen av Bolig for velferd skal vurdere tre problemstillinger:

1. Får vanskeligstilte på boligmarkedet bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd? Evalueringen gir en vurdering av resultater under mål- og innsatsområder (herunder resultatmål for barn og unge), og belyser i hvilken grad Bolig for velferd har påvirket disse.
2. Hvordan har kommunenes boligsosiale arbeid utviklet seg fra før Bolig for velferd og frem til i dag? Hva har blitt bedre, og hva er utfordrende? Vurderingen av kommunenes arbeid ser blant annet hen til de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid, og relevansen av disse.
3. I hvilken grad har statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet, herunder Veiviseren.no, bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid?

Det er den siste av problemstillingene ovenfor som besvares i denne rapporten. De to første problemstillingene ble vurdert i en egen delrapport som ble ferdigstilt i juli 2020 (se Oslo Economics og NIBR v/ Oslo Met (2020)). Informasjonsinnsamlingen i siste del av prosjektet har bestått av dybdeintervjuer med representanter fra det tverretatlige samarbeidet under Bolig for velferd, samt med et utvalg av Husbankens regionkontorer og Fylkesmannsembeter. I tillegg er del av informasjonsinnsamlingen basert på metoder og funn fra den første evalueringsrapporten av Bolig for velferd, herunder en spørreundersøkelse rettet mot representanter for kommunene og en mer dyptgående analyse av det boligsosiale arbeidet i tre utvalgte kommuner: Oslo (bydel Stovner), Drammen og Sandnes.

## Bolig for velferd: Målsetninger og målgrupper

Boligsosialt arbeid handler både om å fremskaffe egnede boliger i gode bomiljø for vanskeligstilte husstander og å gi tjenester som kan hjelpe vanskeligstilte til å mestre boforholdet. Bredt definert er vanskeligstilte på boligmarkedet personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. Årsakene til at husholdninger, inkludert enkeltpersoner, har problemer på boligmarkedet er sammensatte, og det er problematisk å definere og avgrense gruppen og omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorsen (2017); Monkerud og Astrup (2020); Aarland (2011)). Bolig for velferd legger i strategien til grunn at om lag 150 000 personer i Norge er vanskeligstilte på boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Strategiens hovedmålsetninger er at alle skal ha et trygt sted å bo, at alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv. Ettersom bredden i sammensetningen av vanskeligstilte på boligmarkedet er stor, krever det at kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å realisere målene i strategien.

Bolig for velferd peker ut noen prioriterte målgrupper for det boligsosiale arbeidet. En av gruppene er bostedsløse barnefamilier og barnefamilier med usikre leiekontrakter og/eller dårlige boforhold. Denne gruppen inkluderer barn og barnefamilier i asylmottak. En annen gruppe er unge bostedsløse personer i alderen 18 til 25 år. Andre grupper som er omtalt i Bolig for velferd og målgrupper for det boligsosiale arbeidet er personer med nedsatt funksjonsevne og personer med utviklingshemming. Alle som er bostedsløse, og særlig langvarig bostedsløse, med behov for tjenester er definert under målgruppen for det boligsosiale arbeidet. Personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er særlig overrepresentert blant bostedsløse.



## Betydningen av statens innsats for økt effektivitet og helhet for kommunenes boligsosiale arbeid

Hoveddelen av den statlige samordningen under Bolig for velferd er på systemnivå. Det er derfor utfordrende å identifisere umiddelbare og direkte målbare virkninger for kommunene og brukerne. At endringene er på systemnivå, innebærer også at man må være varsom med å tilbakeføre positive virkninger i kommunene til den statlige samordningen, siden mange faktorer potensielt kan ha stor betydning for virkninger i kommunene. Vurderingen er derfor tuftet på om samordningen med en rimelig sannsynlighet har bidratt i positiv retning til kommunenes boligsosiale arbeid på noe lengre sikt.

Vår evaluering tyder på at implementeringen av strategien på flere områder har vært hensiktsmessig for å gi kommunene mer tydelige styringssignaler for det boligsosiale arbeidet, samt vært egnet for å nå målsettingene i strategien.

En sentral forutsetning for at Bolig for velferd kan ha bidratt til mer helhetlige føringer for kommunenes boligsosiale arbeid, er at Arbeids- og velferdsdirektoratet, Husbanken, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har hatt et delt ansvar for å iverksette strategien. Utformingen av konkrete styringsindikatorer, og at utviklingen i tilhørende resultatmål har blitt målt årlig, har bidratt til å tydeliggjøre den forventede sammenhengen mellom innsats i og resultater av kommunenes boligsosiale arbeid. Den spissede innsatsen mot vanskeligstilte barnefamilier, samt personer med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser fra 2018 synes å ha vært et særlig positivt grep, og både kommuner og regionale statlige aktører fremhever at dette gjorde det enklere å innrette det boligsosiale arbeidet på en hensiktsmessig måte.

Våre funn viser at Husbankens regionkontorer har hatt en sentral rolle i gjennomføringen av det boligsosiale arbeidet på regionalt nivå, men at det varierer i hvilken grad Fylkesmannsembetene har bidratt i dette arbeidet. Det regionale samarbeidet har også blitt påvirket av at IMDis regionalledd er utfaset. I tillegg er Kriminalomsorgens regionalledd i ferd med å fases ut. Dette vil kunne svekke gjennomslagskraften til den regionale samarbeidsstrukturen, og slik ha implikasjoner for det videre boligsosiale arbeidet på regionalt nivå. Videre har både Regionsreformen og Kommunereformen medført større endringer på både regionalt og kommunalt nivå. Dette peker i retning av at det kan være hensiktsmessig å foreta en ny vurdering av innretningen av samarbeidsstrukturene på regionalt nivå, samt mellom regionalt og kommunalt nivå.

Videre viser evalueringen at det på flere områder har vært en positiv utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid under Bolig for velferd. Om lag halvparten av kommunene opplever at forankringen av det boligsosiale arbeidet er styrket på ledelsesnivå i kommunen under strategien. Flere kommuner fremhever også at selve strategidokumentet har vært viktig for å forankre det boligsosiale arbeidet i kommunene, og flere har sett hen til denne i utformingen av egne målsettinger for og prioriteringer av innsatsen på det boligsosiale området. Om lag halvparten av kommunene vurderer også at kompetansen deres på boligsosialt arbeid er styrket i strategiperioden, og en forholdsvis høy andel kommuner vurderer at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt positivt på dette området. Særlig synes strategien å ha bidratt til økt boligsosial kompetanse i de store og mellomstore kommunene.

Med hensyn til organisering, peker resultatene fra evalueringens første delrapport i retning av at flere kommuner fremdeles synes det er utfordrende å etablere en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet. Samtidig antyder funnene i denne delrapporten at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt til at kommunene samarbeider bedre om det boligsosiale arbeidet på tvers av ulike fagområder/etater, og at det har bidratt til å tydeliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og forventninger i kommunens boligsosiale arbeid. Dette er særlig tilfelle for de største kommunene. Videre peker resultatene fra vår spørreundersøkelse i retning av at den statlige innsatsen i tillegg har bidratt positivt i å identifisere boligsosiale utfordringer, økt effektivitet, samt forbedringer av tjenestetilbudet.

Veiviseren.no er det mest synlige tiltaket i Bolig for velferd, og det er tydelig at Veiviseren.no både er godt kjent i kommunene og brukes i økende grad. Kommunene fremhever at nettsiden er spesielt nyttig for nye medarbeidere, og funnene antyder også at Veiviseren.no oppleves som en nyttig ressurs i møte med nye boligsosiale problemstillinger eller i kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet. Det er likevel tydelig at Veiviseren.no er et *kompletterende* kompetansehevende tiltak, og således ikke kan erstatte boligsosiale nettverk, kurs ol. Samtidig synes det også som å være et potensial for at Veiviseren.no kan benyttes av enda flere kommuner eller av andre typer brukere, eksempelvis Rådmannen eller personer med budsjetmyndighet i

kommunene. Veiviseren.no kan være særlig positivt for små kommuner som har mindre ressurser til å delta i prosjekter, samlinger og nettverk som kan gi forbedringer i deres boligsosiale arbeid. Tilbakemeldingene fra de små kommunene antyder at en større del av innholdet bør rettes mot de små kommunene for at Veiviseren.no skal vurderes som relevant og faktisk være en støtteressurs i små kommuners boligsosiale arbeid. Særlig gjelder dette erfaringsprosjekter som viser eksempler på god boligsosial praksis i kommunene.

Videre viser evalueringen at statens innsats under Bolig for velferd i liten grad har ført til mer innovasjon og økt brukermedvirkning i kommunenes boligsosiale arbeid, selv om det finnes enkelte unntak (særlig i større kommuner). I strategiperioden har det vært en markant økning i antall ACT- og FACT-team. Utover dette har de fleste tiltakene som omhandler brukermedvirkning vært enkeltprosjekter, som trolig er en medvirkende årsak. Det er også en lav andel kommuner som vurderer at statens samordnede innsats har bidratt til økt innovasjon i det boligsosiale arbeidet, og funnene fra første delrapport viste også at bredden av kommunene vurderer at de ikke har tilstrekkelig økonomiske ressurser og kompetanse til å arbeide med innovasjon og utvikling. Her er det også unntak, og en større andel av de store kommunene har iverksatt innovative prosjekter i løpet av strategiperioden. Flere av de statlige tiltakene som er rettet mot å bidra til økt innovasjon i kommunene er lagt til de store kommunene, og dette forklarer trolig en del av forskjellene.

Samlet sett peker funnene fra evalueringen at statens innsats under Bolig for velferd har hatt størst betydning for det boligsosiale arbeidet i de store og mellomstore kommunene. Dette er på mange måter positivt, da en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet er bosatt i de store og mellomstore kommunene, i tillegg til at det boligsosiale utfordringsbildet har vært mest komplekst i disse kommunene. Samtidig antyder funnene at det er et potensial for å rette en større del av den statlige innsatsen på det boligsosiale området mot små kommuner.

## Anbefalinger til videre politikktutforming og tiltak

Evalueringen har pekt på noen særlige vellykkede erfaringer som bør videreføres. For det første er det tydelig at spissede satsinger basert på en felles strategi, som vi har sett i den siste delen av strategiperioden for Bolig for velferd gir resultater. Vår anbefaling er at det fra statlig nivå gjøres klare prioriteringer når man jobber innenfor et såpass stort felt med store og sammensatte utfordringer. Det er samtidig viktig at de spissede satsingene hensyntar at kommunene er veldig ulike, samt at de gjøres på en måte som sikrer kontinuitet i kommunenes rammebetingelser.

Videre er det tydelig at Bolig for velferd har vært og er et viktig redskap for de store kommunene, som også møter majoriteten av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor viktig å fortsatt prioritere de store kommunene i videre politikktutforming. De største kommunene er viktige ressurser for å bane vei for mindre kommuner, og kan bidra til både kompetansespredning, innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet som kommuner av alle størrelser kan dra nytte av.

Evalueringen har også pekt på noen særlige utfordringer som bør adresseres. Små kommuner har relativt store behov med hensyn til kompetanse på det boligsosiale området. Samtidig er utfordringene i hver av de små kommunene av begrenset omfang, og forpliktelser til samarbeid gjennom Husbankens kommuneprogram sitter langt inne – sannsynligvis på grunn av ressurstillgang. Vår anbefaling er likevel at det fra statlig nivå gjøres mer for å følge opp det boligsosiale arbeidet i de mindre kommunene i tiden fremover. Tilbakemeldingene fra de små kommunene antyder at Veiviseren.no kan bidra til økt boligsosial kunnskap i de små kommunene, men at dette fordrer at en større del av innholdet rettes særskilt mot små kommuner. Samtidig er det tydelig at Veiviseren.no er et komplementerende kompetansehevende tiltak, og innsatsen mot de små kommunene bør derfor komplementeres med økt direkte veiledning og oppfølging av de små kommunene.

En tilknyttet utfordring i de mindre kommunene er at omfanget av styringsparametere, mål og delmål kan virke unødvendig stort eller lite relevant for små kommuner. En mulig løsning på disse utfordringene er å arbeide for ytterligere målrettede og spissede satsninger i strategiarbeidet til mindre kommuner. Mulige alternativ er å etablere mindre strategiske nettverk eller mer avgrensede strategiske pakkelløsninger. Nettverkene kunne bestått av kommuner som i stor grad deler det samme boligsosiale utfordringsbildet, målgrupper og rammebetingelser. Husbankens regionkontorer kunne videre tenkes å ha en sentral rolle i dette arbeidet, ved å i større grad veilede kommunene i nettverkene i prioriteringen av de mest relevante styringsparametere, mål og delmål fra den overordnede nasjonale strategien. Vi anser dette som et potensielt skritt i riktig retning, gjennom å både tilrettelegge for ytterligere spissede satsninger, samt gi et forum for erfaringsdeling mellom mindre kommuner, uten at det trenger å begrense den ønskede fleksibiliteten i kommunenes boligsosiale arbeid.

Det videre boligsosiale arbeidet på regionalt nivå påvirkes også av at det regionale leddet er i ferd med å fases ut. Funnene i evalueringen peker også i retning av at det varierer mellom Fylkesmannsembeter i hvilken grad det boligsosiale arbeidet vektlegges, selv om vårt informasjonsgrunnlag er beheftet med noe usikkerhet på dette området. Vårt informasjonsgrunnlag peker i retning av at det bør kompenseres med en mer målrettet innsats og oppfølging av den regionale statlige gjennomføringen av det boligsosiale arbeidet. Vår vurdering er at tydeligere føringer for hvordan det boligsosiale arbeidet skal følges opp på regionalt statlig nivå i større grad vil sikre en konsistent praksis på tvers av regioner. Vårt informasjonsgrunnlag er imidlertid noe begrenset på dette området, og vi anbefaler derfor at dette utredes nærmere.

I strategiperioden har det vært en trend at en del av Husbankens tilskuddsordninger som var rettet mot kommunens boligsosiale arbeid er utfaset og innlemmet i kommunens rammetilskudd. Dette omfatter blant annet Husbankens kompetansetilskudd. Historisk har en del av de øremerkede midlene tilknyttet Husbankens kompetansetilskudd vært benyttet til å prøve ut prosjekter eller tiltak som kan bidra til utvikling og innovasjon på det boligsosiale området. Å etablere et eget innovasjonstilskudd kan bidra til å styrke kommunenes satsing på boligsosial innovasjon. Evalueringen gir imidlertid ikke grunnlag til å vurdere om det bør etableres et innovasjonstilskudd, og vi anbefaler at dette utredes nærmere.

Det nasjonale prosjektet for bedre styringsinformasjon har gitt et mer solid informasjonsgrunnlag for å vurdere utviklingen i situasjonen til ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Antallet resultatmål og styringsparametere kan imidlertid gjøre resultatet av det boligsosiale arbeidet mindre transparent for kommunene. Dette kan igjen gjøre det utfordrende for kommunene å innrette sin boligsosiale innsats, og slik være til hinder for resultater for målgruppen. Videre var det et krav til direktoratene ved utviklingen i resultatmål at indikatorene skulle være basert på eksisterende statistikk. Dette betyr at ikke alle resultatmålene kan sies å være egnet til å måle sammenhengen mellom innsats og resultater, siden eksisterende statistikk enten ikke måler eller er ufullstendig for å vurdere sammenhengen mellom innsats og resultater. Vår vurdering er at det på enkelte områder kan være behov for å utvikle nye styringsparametere som kan gjøre det enklere å identifisere virkningene av den statlige innsatsen i årene fremover, eksempelvis for målgruppen unge og personer som løslates fra fengsel. Vår anbefaling er at det foretas en ny vurdering av hvilke resultatmål og styringsparametere som bør ligge til grunn for vurderingen av kommunenes boligsosiale arbeid og resultater for målgruppen, samt at det arbeides for å utvikle ny styringsinformasjon på områder der det er behov for mer konkrete styringsparametere for å vurdere utviklingen i målgruppenes situasjon.

En tilgrensende problemstilling er knyttet til unge vanskeligstilte. Et av funnene fra evalueringens første delrapport var at situasjonen for unge vanskeligstilte er forverret under Bolig for velferd. Samtidig er «bruken av midlertidige botilbud» den eneste styringsparameteren for denne gruppen, og statistikken er også beheftet med usikkerhet. Ettersom usikkerheten i hovedsak er knyttet til at rapporteringen har hatt kort virketid, vil denne usikkerheten trolig reduseres på sikt. Samtidig vil situasjonen for unge vil være avhengig av langt flere forhold enn bruken av midlertidige botilbud. Videre bemerket flere kommuner at unge vanskeligstilte er en gruppe som er blitt mer synlig i løpet av de siste årene, og utviklingen i antall unge uføre peker også i retning av at dette er en gruppe som vil fordre økt boligsosial bistand i årene som kommer. Samlet sett peker dette i retning av at det synes å være et behov for økt kunnskap om situasjonen for unge vanskeligstilte, og flere styringsindikatorer som kan gjøre det enklere å måle utviklingen i situasjonen for denne gruppen over tid. Vi anbefaler at dette utredes nærmere.

I løpet av strategiperioden har læringsprosjektene generert kunnskap om hvordan det boligsosiale arbeidet bør innrettes for å oppnå resultater. Samtidig er læringsprosjektene avgrenset i omfang, og flere har hatt kort virketid. Selv om det er gjennomført flere utredninger om læringsprosjektene, er vår vurdering at det fremdeles er behov for økt kunnskap om virkningene av de enkelte læringsprosjektene for målgruppene, samt hvordan prosjektene bør innrettes på en mest mulig hensiktsmessig måte. For at kunnskap fra vellykkede prosjekter skal ha positive virkninger for det boligsosiale arbeidet i flere kommuner, og slik få positive virkninger for en større del av de vanskeligstilte på boligmarkedet, er det i tillegg viktig at kunnskap fra vellykkede prosjekter operasjonaliseres i flere kommuner. Vi anbefaler derfor at arbeidet med å fremskaffe kunnskap om virkningene av læringsprosjektene videreføres, samt at det arbeides målrettet for å spre kunnskap om og operasjonalisere prinsipper fra vellykkede prosjekter i flere kommuner i årene fremover.

Både i store og mindre kommuner er det en utfordring å integrere den boligsosiale politikken i kommunes arealplan og generelt i det overordnede planverket. Planmyndighetene er heller ikke med i den statlige samordningen av det boligsosiale området. Vi ser et potensial for styrke det boligsosiale i planarbeidet på både nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ved å starte på toppen og trekke nasjonale planmyndigheter, for

eksempel KMDs planavdeling, inn i den nasjonale koordineringen. Dette kan gi signaler til regionalt og kommunalt nivå om at det boligsosiale feltet må inkluderes i arealplanene og det overordnede planverk.

Bufdir er et av velferdsdirektoratene i den statlige boligsosiale samordningen. Innsatsen innenfor Bufdirs domene har vært rettet mot barnefamilier i utsatte posisjoner på boligmarkedet. Funn fra casestudier og intervjuer tyder på at barnevernet ikke er, eller i liten grad anses å være, en lokal samarbeidspartner i det boligsosiale arbeidet. Vår anbefaling er at barnevernet i større grad inkluderes som en lokal boligsosial samarbeidspartner, ettersom dette kan bidra til å rette opp i utrygge og dårlige boforhold der også barnets beste er et viktig element i vurderingen.



# 1. Oppdrag og metode

*Bolig for velferd ble lansert i 2014, og er den nasjonale strategien for samling og målretting av innsatsen for at flere skal få et godt sted å bo. Strategien gir en samlet oversikt over et politikkområde der ansvar og oppgaver er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet er alle ansvarlige for strategien. Denne rapporten er den andre av to leveranser som evaluerer måloppnåelsen for den nasjonale strategien på vegne av Husbanken.*

## 1.1 Problemstillinger

I oppdraget fra Husbanken er vi særlig bedt om å besvare følgende tre problemstillinger:

1. Får vanskeligstilte på boligmarkedet bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd? Evalueringen gir en vurdering av resultater under mål- og innsatsområder (herunder resultatmål for barn og unge), og belyser i hvilken grad Bolig for velferd har påvirket disse.
2. Hvordan har kommunenes boligsosiale arbeid utviklet seg fra før Bolig for velferd og frem til i dag? Hva har blitt bedre, og hva er utfordrende? Vurderingene av kommunenes arbeid ser blant annet hen til de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid, og relevansen av disse.

3. I hvilken grad har statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet, herunder Veiviseren.no, bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid?

Det er den tredje problemstillingen ovenfor som besvares i denne rapporten. De to første problemstillingene ble vurdert i en egen delrapport som ble ferdigstilt i juli 2020 (se Oslo Economics og NIBR (2020)).

Vi vil imidlertid også se funnene fra denne og forrige delrapport i sammenheng, og benytte funnene til å gi en endelig vurdering av strategiens samlede måloppnåelse.

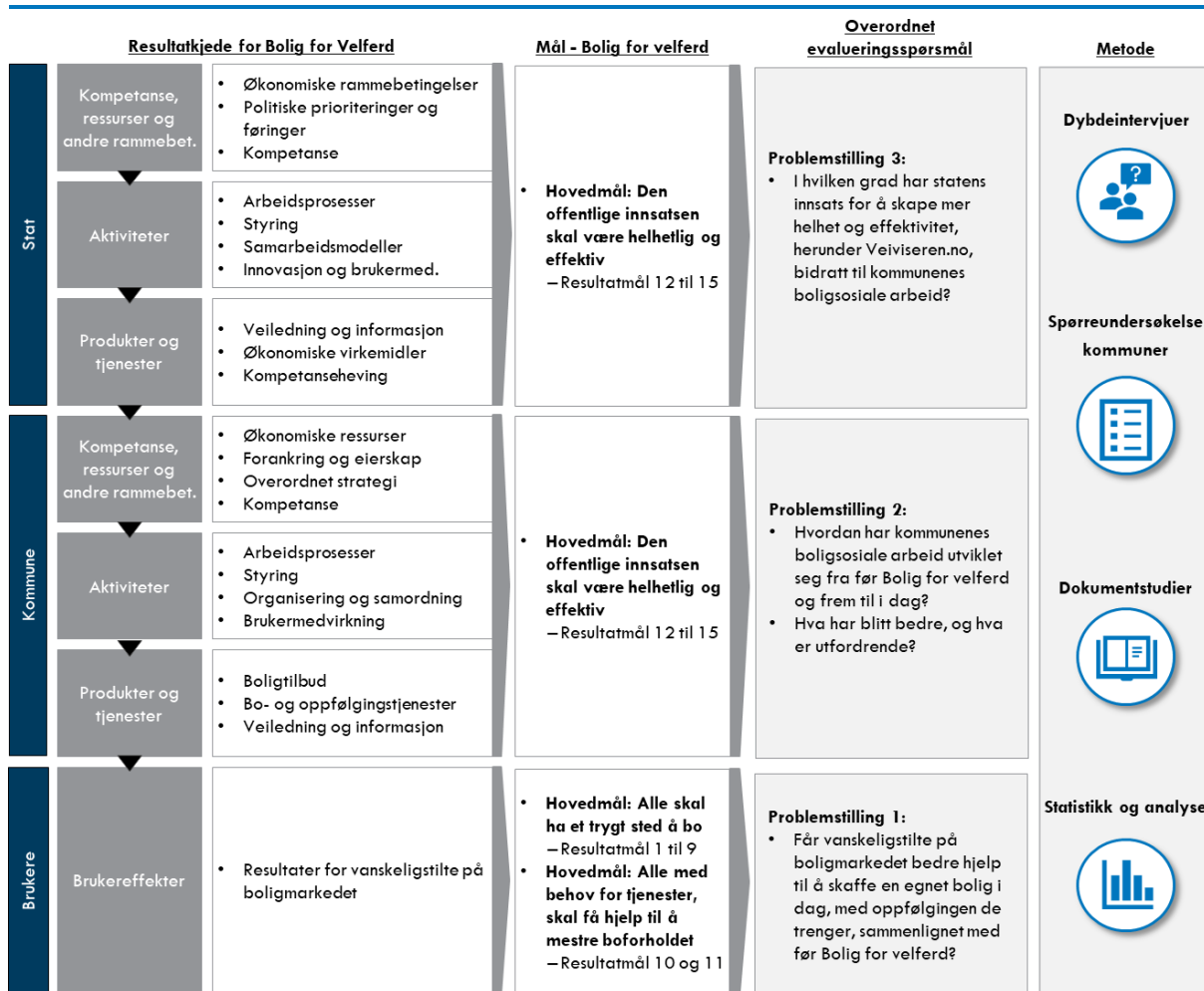
## 1.2 Evalueringsmodell

For å gjennomføre evalueringen av Bolig for velferd benytter vi en virkningskjede. Kjeden beskriver hvordan statlige føringer, aktiviteter og virkemidler gir rammebetingelser for aktiviteter og tjenesteproduksjon i kommunene, og slik skal gi opphav til måloppnåelse på brukernivå (se Figur 1-1).

Husbanken har som nevnt konkretisert tre evalueringsspørsmål som særlig skal belyses i evalueringen. I figuren som illustrerer virkningskjeden for Bolig for velferd har vi også synliggjort hvordan målsettingene for Bolig for velferd og disse evalueringsspørsmålene kan knyttes til en slik resultat- og virkningskjede. I tillegg skisserer vi også hvilke metoder som er benyttet i evalueringen.

Evalueringen av Bolig for velferd tar sikte på å gjennomgå hvorvidt logikken i virkningskjeden holder. Evalueringen vil på den måten kunne ta stilling til i hvilken grad ressurser og aktivitetene som inngår i Bolig for velferd bidrar til ønskede effekter. Å bryte veien til måloppnåelse etter en slik virkningskjede gir også en oversiktlig fremstilling av eventuelle ledd i kjeden hvor logikken brytes, og som dermed er til hinder for ønsket måloppnåelse.

Figur 1-1 Illustrasjon av virkningskjede, målsettinger, evalueringsspørsmål og metode



Kilde: Oslo Economics og NIBR v/ OsloMet

## 1.3 Metode og informasjonsgrunnlag

Analysene i evalueringen bygger hovedsakelig på følgende informasjonsgrunnlag:

- Spørreundersøkelse til kommunerepresentanter
- Dybdeintervjuer med ansatte i kommuner
- Casegjennomganger for utvalgte kommuner
- Dybdeintervjuer med direktoratene som samarbeider om Bolig for velferd: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, IMDi og Kriminalomsorgsdirektoratet
- Dybdeintervjuer med fylkesmannen i tre fylker
- Dybdeintervjuer med tre av Husbankens regionkontorer
- Skriftlig redegjørelse for utvalgte tema fra KMD, som er koordinerende departement for nasjonal strategi Bolig for velferd
- Historiske status-, avviks- og resultatrapporter for den nasjonale strategien
- Tidligere gjennomførte kommune- og brukerundersøkelser

- Tilgjengelig statistikk for kommunenes ressursbruk på det boligsosiale området (SSB/Kostra)
- Annen relevant forskning og litteratur

I tillegg har vi gjennomført møter for å diskutere innretning av prosjektet og foreløpige funn med representanter for oppdragsgiver, og vi har delt erfaringer fra arbeidet med prosjektgruppen i en pågående analyse av rapporteringen blant deltakere i Husbankens kommuneprogram.

I avsnittene under fremhever vi de mest sentrale metodene og informasjonskildene for denne rapporten. Beskrivelsen av hver enkelt metode er derfor noe mer kortfattet enn i første delrapport, og vi henviser til Oslo Economics og NIBR (2020) for en mer utfyllende metodebeskrivelse.

### 1.3.1 Spørreundersøkelse

I perioden 12. mai 2020 – 5. juni 2020 gjennomførte vi en spørreundersøkelse via web om boligsosialt arbeid og betydningen av Bolig for velferd rettet mot alle landets kommuner. Undersøkelsen dekket tre hovedområder:

1. Kommunenes boligsosiale arbeid
2. Situasjonen blant vanskeligstilte på boligmarkedet
3. Betydningen av statens innsats for kommunenes boligsosiale arbeid

Aktuelle respondenter i hver kommune mottok invitasjoner per e-post. Kontaktinformasjon ble til dels fremskaffet av Husbankens regionkontorer, slik at undersøkelsen i størst mulig grad ble sendt ut til personer med ansvar for sentrale deler av kommunenes boligsosiale arbeid. Vi brukte også Husbankens registre over saksbehandlere for tilskudd og startlån til å finne potensielle mottakere i tilfeller hvor vi manglet andre egnede mottakere, i tillegg til at vi i enkelte tilfeller sendte undersøkelsen til kommunens rådmann eller til postmottak i kommuner. Alle opprinnelige mottakere har hatt anledning til å videresende invitasjonen til egnet respondent, og undersøkelsen kartla innledningsvis respondentenes rolle/stilling i kommunene.

#### Kommunenes boligsosiale arbeid og situasjonen blant vanskeligstilte på boligmarkedet

Den første delen av spørreundersøkelsen omhandlet kommunenes boligsosiale arbeid, herunder organisering, samarbeid, innovasjon og utvikling, brukermedvirkning og kompetanse i det boligsosiale arbeidet. Respondentene har også beskrevet hvordan arbeidet har utviklet seg i løpet av strategiperioden.

Andre del av undersøkelsen belyste kompleksiteten og alvorlighetsgraden i boligsosiale utfordringer blant de deltakende kommunene, resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet, samt utviklingen i oppnådde resultater i løpet av strategiperioden.

#### Betydningen av statens innsats for kommunenes boligsosiale arbeid

Siste del av undersøkelsen omhandlet kommunenes inntrykk av statens innsats. I denne delen har vi samlet kommunenes inntrykk av i hvilken grad statens innsats oppleves som mer helhetlig og samordnet, og på hvilke måter dette har styrket kommunenes arbeid på området. Undersøkelsen kartla også kommunenes kjennskap til, bruk og nytte av Veiviseren.no.

#### Respondenter

Undersøkelsen er besvart av respondenter fra i alt 109 kommuner, som tilsvarer en responsrate på 31 prosent. Fordelingen av respondenter fremgår av Tabell 1-1. Svarprosenten er særlig høy blant de største kommunene, og utvalget inkluderer seks av de syv største kommunene i landet. Deltakere i Husbankens kommuneprogram er også i gruppen av kommuner med høyest svarprosent. Forskjellene mellom regionene når det kommer til responsrater kan i stor grad forklares av sammensetning av kommuner med hensyn til størrelse og programdeltagelse. Merk at de to regionene Husbanken nord, Bodø og

Husbanken nord, Hammerfest er behandlet samlet i rapporten under samlebetegnelsen Husbanken nord. Bakgrunnen er at disse regionene hver for seg er for små til å sammenligne resultatene med de øvrige regionene.

**Tabell 1-1: Fordeling av respondenter i spørreundersøkelse**

| Gruppe                 | Responsrate | Andel i utvalg | Andel alle kommuner |
|------------------------|-------------|----------------|---------------------|
| Små (<10000)           | 19 %        | 43 %           | 68 %                |
| Mellomstore (10-30000) | 49 %        | 35 %           | 22 %                |
| Store (>30000)         | 69 %        | 22 %           | 10 %                |
| Programkommuner        | 59 %        | 38 %           | 19 %                |
| Andre kommuner         | 24 %        | 62 %           | 81 %                |
| Sør                    | 39 %        | 24 %           | 19 %                |
| Øst                    | 25 %        | 18 %           | 22 %                |
| Vest                   | 38 %        | 23 %           | 19 %                |
| Midt                   | 36 %        | 21 %           | 18 %                |
| Nord*                  | 19 %        | 14 %           | 22 %                |

**Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics og NIBR. \*Nord inkluderer begge de to regionene Husbanken nord, Bodø og Husbanken nord, Hammerfest.**

Hyppeggheten blant store kommuner og programkommuner i utvalget skyldes trolig en kombinasjon av flere forhold. Omfanget av boligsosiale utfordringer og antallet vanskeligstilte på boligmarkedet er større blant disse kommunene, og engasjementet knyttet til problemstillingene og tilbøyeligheten til å besvare undersøkelsen kan derfor være større. Skjevheten i utvalget kan være relevant for tolkningen av noen av resultatene i undersøkelsen. Særlig funnene for små kommuner er beheftet med noe større usikkerhet enn øvrige kommuner. Samtidig reflekterer skjevheten at respondentene i undersøkelsen dekker en betydelig andel av de boligsosiale problemstillingene som håndteres av det kommunale apparatet. Basert på fordelingen av antall bostedsløse i Dyb & Lid (2017) og anslagene av antall bostedsløse per 1 000 innbygger i fire kategorier av kommuner, anslår vi at vårt utvalg dekker kommunenes arbeid rettet mot omtrent 78 prosent av landets bostedsløse. Dette bidrar til å underbygge styrken i analysen og konklusjonene.

## Analysen og presentasjon av resultater fra spørreundersøkelsen

I presentasjonen av resultatene fra spørreundersøkelsen viser vi resultatene separat for små, mellomstore og store kommuner. På denne måten belyser vi i hvilken grad kommunestørrelse har betydning for kommunenes boligsosiale innsats og om det er forskjeller i hvilke resultater små, mellomstore og store kommuner har oppnådd for vanskeligstilte i strategiperioden. I tillegg viser vi resultater på overordnet nivå for alle kommuner. Ettersom det er visse skjevheter i utvalget med hensyn til kommunestørrelse, har vi valgt å vekte resultatene når vi presenterer funn på overordnet nivå.<sup>1</sup> Vektingen innebærer at vi legger noe større vekt på kommuner med relativt få vanskeligstilte. Vi har valgt denne tilnærmingen for å kunne presentasjonen av funn på overordnet nivå kan tolkes som det vi forventer å finne i en typisk kommune, hvor omfanget av vanskeligstilte er moderat eller begrenset. Resultatene for gruppene av store og mellomstore kommuner er derfor bedre egnet til å vise situasjonen for kommuner med større omfang av vanskeligstilte.

### 1.3.2 Dybdeintervjuer med kommunene

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med representanter for i alt elleve kommuner. Fem av disse er deltakere i Husbankens kommuneprogram, og utvalget dekker en spredning i befolkningstall fra 5 578 i den minste av kommunene (Tynset) til 42 186 i den største (Karmøy).

Tabell 1-2: Liste av kommuner fra dybdeintervjuer

| Kommune     | Befolkning | Program-kommune? |
|-------------|------------|------------------|
| Karmøy      | 42 186     | Ja               |
| Ringsaker   | 34 768     | Ja               |
| Rana        | 26 184     | Ja               |
| Holmestrand | 24 699     | Nei              |
| Stjørdal    | 24 145     | Ja               |
| Stord       | 18 759     | Ja               |
| Vefsn       | 13 278     | Nei              |
| Sunddal     | 7 036      | Nei              |
| Froland     | 5 951      | Nei              |
| Vadsø       | 5 788      | Nei              |
| Tynset      | 5 578      | Nei              |

Vi innhentet synspunkter og vurderinger fra kommunene samlet for de tre problemstillingene i

<sup>1</sup> Vektingen er gjort ved at resultatene for små, mellomstore og store kommuner er vektet med andelen de samme gruppene utgjør på landsbasis.

evalueringen. Dybdeintervjuene ble tilpasset til hver kommune etter hvilke problemstillinger som er særlig relevante, men dekket blant annet følgende tema som er relevant for problemstillingen i denne rapporten:

- Samarbeid og koordinering med offentlige instanser utenfor kommunen
- Kjennskap til og bruk av ressurser på Veiviseren.no
- Kompetanseutvikling og -behov

### 1.3.3 Casekommuner

I tillegg til dybdeintervjuene har vi gjennomført en grundigere studie av tre store kommuner. De tre kommunene er Drammen, Oslo ved bydel Stovner og Sandnes. Formålet med casestudiene er å gå i dybden for å belyse utviklingen og gi en grundigere situasjonsbeskrivelse av godt boligsosialt arbeid. Kommunene er valgt på grunnlag av at de har arbeidet lenge på det boligsosiale området, og de har utmerket seg med et godt boligsosialt arbeid.

Casestudiene er gjennomført ved intervjuer, gjennomgang av boligsosiale planer og andre relevante dokumenter, samt bruk av statistikk som bakgrunnsinformasjon. Personene vi har intervjuet er valgt ut i samarbeid med en person sentralt plassert i det boligsosiale arbeidet i de tre kommunene. Det ble lagt vekt på at personene som ble intervjuet skulle representere både det strategiske og det operative nivået i kommunen. De aller fleste, men ikke alle, intervjuede har en lederfunksjon. Vi har intervjuet fra fire til syv personer i hver case. I Stovner bydel ble casestudien gjennomført som feltarbeid, og omfattet også intervjuer med beboere, samt deltakelse på et uformelt arrangement (lunsj/samling for beboere med grill og uformelt samvær).

## 1.4 Rapportstruktur

Resten av rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 presenterer Strategiens hovedmål, resultatmål og innsatsområder. I tillegg presenterer kapitlet implementeringen av Bolig for velferd, herunder organisering på statlig nivå, samt tiltak og handlingsplaner i strategien.
- Kapittel 3 redegjør for og drøfter bruken av Veiviseren.no og opplevd nytte av verktøyet.
- Kapittel 4 vurderer i hvilken grad statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet har bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid.
- Kapittel 5 gir en samlet oppsummering og vurdering av Bolig for velferd.

## 2. Nasjonal strategi Bolig for velferd

*Bolig for velferd ble lansert i 2014 og har tre nasjonale hovedmål og prioriterte innsatsområder. Målgruppen er vanskeligstilte på boligmarkedet, og de prioriterte innsatsområdene er vanskeligstilte barnefamilier, samt personer med rusmiddelavhengighet og psykiske problemer. I strategiperioden er det etablert ulike samarbeidsstrukturer på nasjonalt og regionalt nivå, som skal bidra til at kommunene får mer effektiv drøyt hjelp i det boligsosiale arbeidet. Veiviseren.no og ulike læringsprosjekter er noen av tiltakene i strategien.*

### 2.1 Målsetninger og prioriterte innsatsområder i Bolig for velferd

Bolig for velferd har et bredere nedslagsfelt enn tidligere satsinger, som var direkte rettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Den nasjonale strategien Bolig for velferd setter opp tre nasjonale hovedmål og prioriterte innsatsområder. Tabell 2-1 (neste side) oppsummerer hovedmålene, resultatmålene og innsatsområdene i strategien, samt antall styringsparametere som ligger til grunn for å vurdere måloppnåelse.

#### Hovedmål 1: Alle skal ha et trygt sted å bo

Bredden i sammensetningen av befolkningen vanskeligstilte på boligmarkedet krever at kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å realisere målene i strategien. Under hovedmål én, og tilhørende innsatsområder, framholder strategidokumentet at de individrettede virkemidlene startlån og tilskudd til kjøp av bolig kan hjelpe flere til å bli eiere av sin egen bolig. Husbankens boligøkonomiske virkemidler kan også anvendes til å framskaffe flere og bedre

utleieboliger inkludert tilrettelagte boliger, til personer og husstander som ikke kan kjøpe bolig. Strategidokumentet poengterer videre at nasjonale og internasjonale erfaringer tilsier at de fleste kan bo i vanlige boliger i ordinære bomiljø, og anbefaler normalisering som en hovedstrategi i arbeidet.

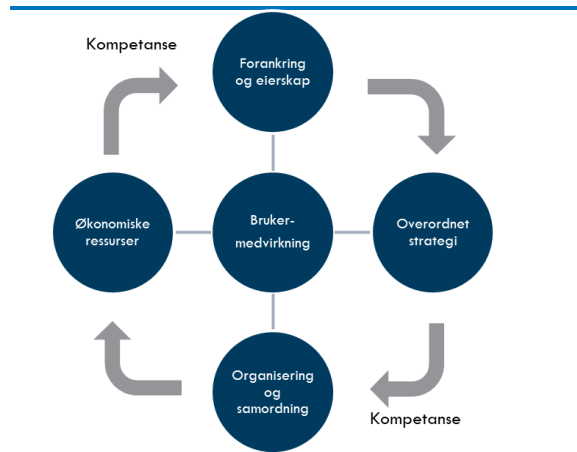
#### Hovedmål 2: Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

Innsatsområder under det andre målet er rettet mot å lage systemer for å fange opp utkastelser fra bolig tidlig i prosessen, og tildele tjenester for at personer med behov for hjelp og oppfølging lykkes med å beholde boligen. Tjenestene skal videre bidra til å øke livskvaliteten hos personer med utfordringer på ulike områder. Normalisering som overordnet strategi handler nettopp om å gi tjenester og hjelp slik at personene mestrer tilværelsen, og ikke stille (ensidig) krav om at personen må tilpasse seg.

#### Hovedmål 3: Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Det tredje hovedmålet er i strategidokumentet operasjonalisert i seks suksessfaktorer for boligsosialt arbeid. Disse suksessfaktorene er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Suksessfaktorer for boligsosialt arbeid



Kilde: Veiviseren.no (2020)



**Tabell 2-1 Hovedmål, resultatmål og innsatsområder i Bolig for velferd**

| Hovedmål                  | 1. Alle skal ha et trygt sted å bo   | 2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet   | 3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv  |
|---------------------------|--|---|--|
| <b>Innsats-områder</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hjelp fra midlertidig til varig bolig</li> <li>Hjelp til å skaffe egnet bolig</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Forhindre utkastelser</li> <li>Gi oppfølging og tjenester i hjemmet</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sikre god styring og målretting av arbeidet</li> <li>Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon</li> <li>Planlegge for gode bomiljø</li> </ul>   |
| <b>Målsetninger</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vanskeligstilte som er i en overgangsfase skal sikres en varig bolig</li> <li>Ingen skal bo i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder</li> <li>Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidige botilbud</li> <li>Rask bosetting av flyktingene i kommunene</li> <li>Det utvikles et variert tilbud av egnede boliger i kommunene</li> <li>Utleieboliger skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø</li> <li>Vanskeligstilte får veiledning om det private leiemarkedet</li> <li>Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig</li> <li>Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alle kommuner har internkontrollsystemer for husstander som står i fare for å bli kastet ut av boligen</li> <li>Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester for å opprettholde en trygg og god bosituasjon.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert og godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer</li> <li>Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne</li> <li>Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører</li> <li>Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet</li> </ul> |
| <b>Styringsparametere</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>39 styringsparametere</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>6 styringsparametere</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 styringsparametere</li> </ul>  |

Kilde: Nasjonal strategi bolig for velferd (2014) og Resultatrapport BfV (2018)

## 2.2 Målgrupper

Bredt definert er vanskeligstilte på boligmarkedet personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd. Bolig for velferd peker ut noen spesifikke prioriterte grupper:

- Bostedsløse barnefamilier og barnefamilier med usikre leiekontrakter og/eller dårlige boforhold (inkl. barn og barnefamilier i asylmottak)
- Unge bostedsløse personer
- Personer med nedsatt funksjonsevne eller personer med utviklingshemming.
- Alle som er bostedsløse, og særlig langvarig bostedsløse med behov for tjenester.

Fra og med Handlingsplan for Bolig for velferd 2018-2020 (2018) er innsatsen spisset overfor

barnefamilier i dårlige eller utrygge boforhold og personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser.

## 2.3 Organisering på statlig nivå

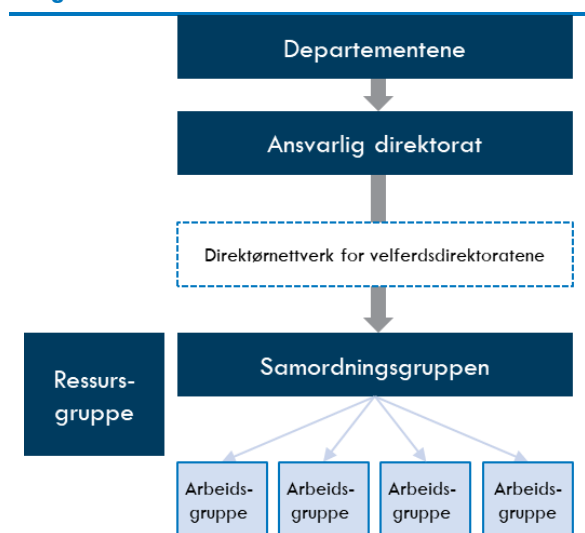
Et av de overordnede elementene i strategien Bolig for velferd er tverretattlig samarbeid. Strategien peker på at det behov for bedre samordning av den statlige innsatsen for å øke den samlede velferdspolitiske måloppnåelsen. En mer samordnet statlig innsats skal bidra til at kommunene får mer effektiv statlig drahjelp til helhetlig, planmessig og målrettet innsats for vanskeligstilte på boligmarkedet.

De seks direktoratene Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, IMDi og Kriminalomsorgsdirektoratet har samarbeidet om å iverksette strategien Bolig for velferd og har hatt et delt ansvar for dette.

Husbanken har vært prosjektleder og har hatt ansvaret for å koordinere arbeidet.

I oppstarten av arbeidet med strategien ble det etablert ulike samarbeidsstrukturer på statlig nivå. Figur 2-2 viser overordnet hvordan implementeringen av Bolig for velferd har vært organisert. Det ble etablert to samarbeidsgrupper som har vært sentrale i iverksettingen av strategien. Nedenfor beskriver vi disse gruppene nærmere.

**Figur 2-2: Nasjonal organisering av arbeidet med Bolig for velferd**



Kilde: Felles tiltaksplan Bolig for velferd (2015)

### Samordningsgruppen

Samordningsgruppen har stått for direktoratenes oppfølging og gjennomføring av strategien. Samordningsgruppen har bestått av representanter for samtlige av de seks medvirkende direktoratene i Bolig for velferd. Husbanken har ledet samordningsgruppen med prosjektleder for strategien i Husbanken som sekretær. Det enkelte direktorat har gitt tilbakemelding til sine departementer gjennom linjen og Husbanken har koordinert felles leveranser til departementene.

Samordningsgruppen har etter behov opprettet ulike tverrdirektorale arbeidsgrupper for å følge opp enkelttiltak eller prosjekter.

### Ressursgruppe Bolig for velferd

Det ble også opprettet en ressursgruppe med representanter for kommunene, fylkesmannsembetene, brukerrepresentanter og frivillige og ideelle organisasjoner.

## 2.4 Tiltaks- og handlingsplaner i strategien

Direktoratene har sammen utarbeidet tiltaksplaner som har vært sentrale i implementeringen av

strategien. I de årlige tiltaksplanene skisseres både fellestiltak som to eller flere direktorater samarbeider om å gjennomføre, og tiltak som det enkelte direktorat har ansvar for å iverksette som understøtter målene og innsatsområdene i strategien.

I årene 2015 til 2017 ble det laget årlige tiltaksplaner, mens det mot slutten av strategiperioden ble utarbeidet en samlet handlingsplan for perioden 2018 til 2020. Handlingsplanen for perioden 2018 til 2020 skiller seg fra de tidligere tiltaksplanene. Istedenfor å skissere mange ulike enkelttiltak som retter seg mot ulike målgrupper, konkretiserer handlingsplanen tiltak rettet mot de to målgruppene vanskeligstilte barnefamilier og personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser.

## 2.5 Sentrale tiltak og satsingsområder i Bolig for velferd

I de årlige tiltaks- og handlingsplanene skisseres en rekke tiltak som skal bidra til å nå målene i strategien. Vi vil ikke beskrive samtlige av de skisserte tiltakene i strategien i detalj i denne rapporten, men gir nedenfor en overordnet beskrivelse av de mest sentrale tiltakene og satsingsområdene i implementeringen av Bolig for velferd.

### 2.5.1 Veiviseren.no – en digital boligsosial veileder for kommunene

I nasjonal strategi Bolig for velferd står det at:

*«Direktoratene skal utarbeide en boligsosial veileder som skal være et verktøy når politikken skal iverksettes og gjennomføres lokalt. Veilederen skal være tverrfaglig og gi en samlet framstilling av gjeldende lovverk, aktuelle virkemidler, kompetanse og vise til gode eksempler på resultatmål, metoder og tiltak».*

Veiviseren.no er en digital informasjons- og veiledningsressurs for kommunene som åpnet november 2016. Målet er å samle «alt på ett sted». Informasjonen omfatter lovverk knyttet til alle sider ved bolig og boforhold, boligrelevante statlige programmer, strategier, finansieringsordninger, kunnskaps- og kompetanseressurser og eksempler på god praksis. Veiviseren.no omhandler blant annet temaer som: Kommunal planlegging, bosetting av vanskeligstilte, integrering, innovasjon, oppfølgende tjenester og arbeidet knyttet til sårbare overganger fra fengsel, barnevern og helseinstitusjoner.

Veiviseren.no skal bidra til at kommunene får et mer helhetlig perspektiv i arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet, og skal synliggjøre betydningen av samarbeid i arbeidsprosesser og virkemiddelbruk.

Innholdet på Veiviseren.no utvikles av en tverrdirektorial redaksjon hvor de seks direktoratene i Bolig for velferd er representert. En ressursgruppe bestående av representanter for 14 kommuner og to fylkesmannsembeter har også bidratt med innhold.

### 2.5.2 Nasjonalt prosjekt for bedre styringsinformasjon

Direktoratene ble i et felles oppdragsbrev fra mai 2014 bedt om å invitere med seg kommunesektoren i et nasjonalt prosjekt for å sammenstille og utvikle indikatorer som gir informasjon om målene i strategien. Målet i arbeidet med bedre styringsinformasjon var som følger (Husbanken, IMDi, Helsedirektoratet, KDI, Bufdir og NAV, 2016):

*«Å sammenstille og utvikle styringsparametere og resultatmål som støtter opp om strategiens mål og innsatsområder, og bidra til at både stat og kommune får bedre informasjon om status på det boligsosiale arbeidet og om sammenhengen mellom innsats og resultater»*

Det ble opprettet en arbeidsgruppe med representanter for samtlige direktorater for å gjennomføre arbeidet. Husbanken ledet arbeidet og opprettet også en egen intern arbeidsgruppe i Husbanken for å koordinere arbeidet. Utvalgte kommuner som ble oppfattet som særlig dyktige i sitt arbeid ble også invitert til å gi innspill til prosjektet. Dette var Drammen, Asker, Stavanger, Sarpsborg, Trondheim og Sogndal. Arbeidsgruppen for bedre styringsinformasjon fikk også innspill fra ressursgruppen for Bolig for velferd, SSB, KS, departementene m.fl.

Et sentralt premiss for arbeidet med bedre styringsinformasjon, som ble beskrevet i det opprinnelige oppdragsbrevet, var at indikatorer og resultatmål som hovedregel skulle baseres på eksisterende data.

Prosjektet «Bedre styringsinformasjon» leverte en sluttrapport i april 2016. I arbeidet med bedre styringsinformasjon ble det definert kritiske suksessfaktorer, styringsparametere og resultatmål for hver av de 15 målsetningene i strategien Bolig for velferd. I 2017 gjennomførte Oslo Economics en

kvalitetskontroll av strategiens styringsinformasjon, hvor det ble arbeidet med å forbedre sammenhengen mellom kritisk suksessfaktor, parametere og resultatmål (horisontal vurdering), samt gjort en vurdering av om styringsinformasjonen var dekkende for målsetningens innhold (vertikal vurdering) (Oslo Economics, 2017). Oslo Economics utarbeidet også et verktøy for å vurdere sammenhengen mellom innsats og oppnådde resultater. Basert på dette verktøyet ble det i 2017 og 2018 utarbeidet årlige resultatrapporter for Bolig for velferd og det skal utarbeides tilsvarende resultatrapporter for 2019 og 2020.

### 2.5.3 Spisset innsats mot vanskeligstilte barnefamilier og personer med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser

I strategiens handlingsplan for perioden 2018 til 2020, ble det definert to spissede innsatser som treffer kommunal tjenesteyting. Nedenfor beskriver vi de to tiltakene i handlingsplanen nærmere.

#### Tiltak 1: Etablere arbeidsprosesser for helhetlig tilbud av boliger og bo- og oppfølgingstjenester for mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler eller risikerer å miste sin bolig

I Handlingsplanen for 2018 til 2020 er det en spisset satsing på mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler eller risikerer å miste sin bolig. Planen skisserer ulike tiltak som skal bidra til at kommunene kartlegger og forbedrer sine arbeidsprosesser overfor denne gruppen. Det regionale statlige nivået tillegges et spesielt ansvar for å koordinere arbeidet overfor kommunene og skal bidra til å forbedre kommunenes arbeidsprosesser gjennom kartlegginger og kunnskapsdeling, samt koordinert aktivitet med kommunene. Samtidig skal direktoratene nasjonalt bidra med kompetanseutvikling.

Det skisseres en rekke underliggende tiltak som skal støtte opp under det overordnede tiltaket:

- Beskrive arbeidsprosesser for målgruppen
- Anvende kunnskap fra Housing First, ACT/FACT og IPS i arbeidsprosesser
- Regelverksendringer for å forbedre arbeidsprosessene der det er behov
- Koordinere økonomiske virkemidler som understøtter arbeidsprosessene
- Etablere flere ACT-/FACT-team
- Læringsprosjekter
- Individuell plan i Veiviseren.no
- Informasjon i Veiviseren.no om refusjonsordninger for forvaringsdømte

#### Tiltak 2: Tilrettelegge for at vanskeligstilte barnefamilier bor i egnet bolig

Det andre særskilte satsingsområdet i Handlingsplanen for 2018 til 2020 er å tilrettelegge

for at vanskeligstilte barnefamilier bor i egnet bolig. Det skisseres i handlingsplanen en rekke underliggende tiltak som skal bidra til dette:

- Bidra til at flere vanskeligstilte barnefamilier kan kjøpe bolig
- Læring fra læringsprosjekt om bedre bo og levekår for vanskeligstilte barnefamilier
- Trygge situasjonen til barnefamilier som kjøper bolig
- Redusere risiko for kommuner som bidrar til eieretablering for vanskeligstilte barnefamilier
- Bidra til et profesjonelt og godt tilbud av private og kommunale leieboliger
- Boligsosial lederkonferanse i 2018

#### 2.5.4 Samordning av statlige tilskuddsmidler og søknadsprosedyrer

I nasjonal strategi Bolig for velferd ble det presentert en oversikt over statlige tilskudds- og låneordninger med relevans for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Oversikten viser at det er et stort antall tilskudds- og låneordninger underlagt direktoratene i Bolig for velferd og at noen av tilskuddsordningene synes å være til dels overlappende. I tillegg pekes det i strategien på at de ulike tilskuddsordningene ofte har ulike søknadsfrister og ulike rapporteringskrav.

Derfor ble det i Bolig for velferd satt i gang et tverrdirektoralt samarbeid for å samordne statlige tilskuddsmidler og søknadsmidler. I oppstarten av strategien ble det konkret satt i gang tre initiativer for bedre samordning av statlige tilskuddsmidler:

- Sambruk av IMDIs tilskudd til kommunalt utviklingsarbeid og Husbankens boligsosiale kompetansetilskuddsmidler
- Bedre samordning av AVdir og Bufdir sine midler til forebygging og arbeid mot barnefattigdom
- Samordning av Hdir, AVdir og Husbanken sine økonomiske virkemidler til boligsosialt arbeid i kommunene

Det ble etablert egne tverrdirektorale arbeidsgrupper som skulle arbeide for å samordne de statlige virkemidlene.

#### 2.5.5 Læringsprosjekter

I implementeringen av strategien skulle direktoratene etablere læringsprosjekter som svarer på målene i strategien. Formålet med læringsprosjektene var å etablere konkrete eksempler på hvordan man på kommunalt eller regionalt nivå kan løse ulike problemstillinger på tvers av direktoratenes ansvarsområder.

##### Housing First

Housing First er en modell for varig bosetting av bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Modellen bygger på prinsipper om at tilgang

til bolig er en grunnleggende menneskerett og at brukeren skal ha reell medbestemmelse knyttet til valg av bolig og hvilken type oppfølging han eller hun skal få.

I starten av strategiperioden ble det etablert et nasjonalt læringsprosjekt med utgangspunkt i et eksisterende, nasjonalt nettverk. Nettverket bestod av alle kommuner med Housing First-prosjekter i Norge (Husbanken m.fl., 2015). Formålet med prosjektet var å få økt innsikt i hvordan Housing First som metode operasjonaliseres i norske kommuner og å lære av å etablere Housing First som metode i ulike kommuner. I tillegg skulle prosjektet gi økt innsikt i overføringsverdien av Housing First-prosjekter til kommunenes ordinære tjenestetilbud til personer med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser.

##### Askers velferdsrab

Et annet læringsprosjekt under Bolig for velferd er Askers velferdsrab, der Asker kommune samarbeidet med Norsk design- og arkitektursenter DOGA og Husbanken.

Asker velferdsrab er en modell utviklet for å koordinere tjenester til familier eller ungdommer i en vanskelig livssituasjon. Målet er å bedre levevilkårene og livskvaliteten til enkelte individer eller familier. Modellen bygger på en idé om at velferd skal anses som en investering heller enn en kostnad. Innbyggeren eller familien det gjelder skal aktivt involveres i en prosess der målet er å bedre deres livssituasjon. Asker velferdsrab har som uttalt mål å utnytte ressurser på tvers av virksomheter og faglige siloer for å finne tverrfaglige løsninger rettet mot innbyggeren eller familien det gjelder. Asker velferdsrab har tre målgrupper:

- Utsatte unge mellom 18 og 25 år
- Levekårsutsatte barnefamilier
- Barnefamilier med barn med nedsatt funksjonsevne

I praksis fungerer ordningen ved at det arrangeres et «(investeringsmøte)», der et investeringsteam bestående av alle relevante aktører som kan bidra til at innbyggeren får en bedre livssituasjon, deltar. Alle møtedeltakerne jobber i et dokument der dagens situasjon blir beskrevet, og det utarbeides kortsiktige og langsiktige mål som skal hjelpe individet eller familien med å få en langsiktig og stabil livssituasjon (Asker kommune, 2020).

##### Læringsnettverket i Midt-Norge

Læringsnettverket i Midt-Norge har generert kunnskap om hvordan kommunene kan gi et godt og helhetlig botilbud til vanskeligstilte barnefamilier.

Læringsprosjektet benyttet en nedenfra og opp-tilnærming for å generere kunnskap og erfaringer fra

Læringsnettverket i Midt-Norge. Videre var det en målsetting at læringsprosjektet skulle gi økt kunnskap om læringsnettverk som arbeidsform, samt hvilket potensial denne arbeidsformen har for å forbedre det statlige samarbeidet på ulike områder ut mot kommunene (Husbanken m.fl., 2015).

### 2.5.6 Regionalt statlig samarbeid

Som en del av strategien Bolig for velferd samarbeider Husbanken nasjonalt og regionalt med IMDi, Bufdir, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. Intensjonen bak samarbeidet er å bidra til at kommunene møter en samordnet stat. Direktoratene skal også samarbeide med fylkesmennene for å øke gjennomføringskraften i det boligsosiale samarbeidet på kommunalt nivå. De samarbeidende direktoratene i Bolig for velferd har valgt ut to felles tiltak for det regionale samarbeidet:

1. Etablere arbeidsprosesser for helhetlig tilbud av boliger, bo- og oppfølgingstjenester for mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler eller risikerer å miste sin bolig.
2. Tilrettelegge for at vanskeligstilte barnefamilier bor i en egnet bolig. Dette skal gjøres gjennom å bidra til at de som faller inn under denne kategorien kan kjøpe bolig, samt å etablere oppfølgingsrutiner og foreldrestøttende tiltak.

Disse tiltakene krever samordning av virkemidler og felles innsats fra regionale aktører i samarbeid med kommunene. I praksis skal fylkesmennene lede nettverkene og samle relevante statlige aktører på regionalt nivå. Husbanken utvikler mandat og planer for arbeidet og er sekretariat for nettverkene. I gjennomføringen av arbeidet skal Husbanken ta hensyn til lokale forhold og ressurser (Husbanken, 2016).

### 2.5.7 Integrasjon av perspektivene i Bolig for velferd i direktoratenes arbeid

I tillegg til de ulike fellestiltakene som er iverksatt gjennom Bolig for velferd, har også det enkelte direktorat hatt ansvar for å integrere perspektivene i Bolig for velferd i direktoratenes arbeid. Nedenfor skisserer vi noen sentrale tiltak i direktoratenes implementering av strategien i egen virksomhet.

#### Husbankens kommuneprogram

Kommuneprogrammet er et sentralt tiltak i Husbankens implementering av Bolig for velferd. Allerede i 2010, før Bolig for velferd ble vedtatt, iverksatte Husbanken boligsosialt utviklingsprogram og boligsosialt velferdsprogram. Programmet hadde varighet til 2015. Husbankens kommuneprogram fra 2016 er både en forlengelse av det første programmet og en større tilpasning til Bolig for velferd. Kjernen i begge programmene er langvarige og forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner og Husbanken. Kommunene definerer sine boligsosiale utfordringer og forplikter seg i avtalen med Husbanken til et systematisk og langsiktig arbeid. Mange av kommunene, som har deltatt i første del av programmet, er med videre i det inneværende programmet.

#### Integrasjon av Bolig for velferd i øvrige direktoraters arbeid

Husbankens kommuneprogram er ett av flere tiltak som bidrar til å iverksette strategien. I Felles tiltaksplan Bolig for velferd 2015, s.9 heter det at alle direktoratene i 2014 startet «en prosess med å definere strategiens implikasjoner for eget velferdsoppdrag og betydningen for pågående prosesser». I samme dokument blir det videre poengtert at direktoratene skal vurdere hvilke pågående prosesser som støtter opp under målsettingene i strategien og dele informasjon om dette.



### 3. Betydning av Veiviseren.no for kommunenes boligsosiale arbeid

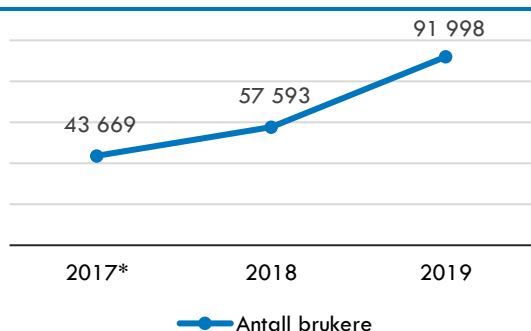
Nettstedet Veiviseren.no ble åpnet i 2016 og er en digital verktøykasse som retter seg mot kommunene. Veiviseren skal inneholde all nødvendig og relevant informasjon innen bolig- og tjenesteområdet. Nettstedet eies av Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, IMDi, Kriminalomsorgsdirektoratet og NAV.

#### 3.1 Bruken av Veiviseren.no og opplevd nytte

Basert på brukerstatistikk, spørreundersøkelse og intervjuer er det tydelig at Veiviseren.no er både godt kjent blant kommunene og i økende grad benyttes av kommunene. Nær ni av ti kommuner oppga i vår spørreundersøkelse at de kjenner til Veiviseren.no. Nettsiden var også kjent blant samtlige av intervjuobjektene.

Brukerstatistikk fra Veiviseren.no viser at nettsiden har opplevd en markant økning i antall brukere over tid siden den ble lansert i 2016 (se Figur 3-1). I perioden 2018 til 2019 økte antall unike brukere med 34 prosent, fra 57 593 til 91 998 brukere. Per 31.08.2020 hadde Veiviseren.no 74 551 brukere. Over 80 prosent av brukerne ble henvist til Veiviseren.no gjennom andre nettsider. Dette omfatter husbanken.no, Google eller andre nettsider.

Figur 3-1 Antall brukere i perioden 2017-2019

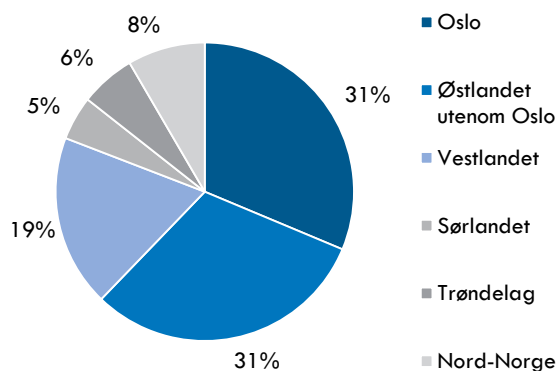


Kilde: Oversendt nettlesestatistikk fra Husbanken.  
Merknad: \*1 tallene fra 2017 er også november og desember 2016 inkludert.

Geografisk befinner de fleste brukerne seg på Øst- og Vestlandet (se Figur 3-2). På kommunebasis er Oslo klart størst når det gjelder antall brukere med 31 prosent, og brukermassen i Oslo er større enn for de neste 17 kommunene sammenlagt. Generelt er

Veiviseren.no mest brukt blant kommunene i Storbymetnettet.

Figur 3-2: Fordeling av brukere i ulike landsdeler



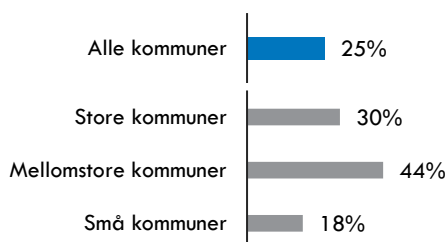
Kilde: Oversendt nettlesestatistikk fra Husbanken

Veiviseren.no er primært rettet mot kommunene til hjelp i det boligsosiale arbeidet. I tillegg til brukerdata, ble også kommunenes bruk av Veiviseren.no kartlagt som del av spørreundersøkelsen (Figur 3-3). Statistikken viser at det er de mellomstore kommunene som bruker Veiviseren.no mest, mens de små kommunene bruker nettsiden minst. Samtidig er inntrykket vårt fra intervjuene at de små kommunene i større grad er positive til nytteverdien av Veiviseren.no. I intervjuene peker kommunene på at Veiviseren.no er et særlig nyttig oppslagsverk for mindre erfarne medarbeiderne.

Mange trekker også frem at de benytter Veiviseren.no for å få idéer og inspirasjon fra andre kommuner. Det er også flere som sier at de benytter Veiviseren.no for å få veiledning ved opprettelse av boligjenester eller når det skal gjennomføres større endringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Samlet tilsier informasjonsgrunnlaget at Veiviseren.no har spesielt stor nytteverdi når man trenger å orientere seg i forbindelse med å håndtere nye utfordringer i kommunene. Dette peker også i retning av at vurderinger av kommunenes nytteverdi av nettsiden ikke utelukkende bør kobles opp mot mengden bruk, for eksempel som målt ved brukerstatistikk.

**Figur 3-3: Bruk av Veiviseren.no, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» benytter Veiviseren.no**

*I hvilken grad benytter kommunen Veiviseren.no i arbeidet med boligsosiale oppgaver?*



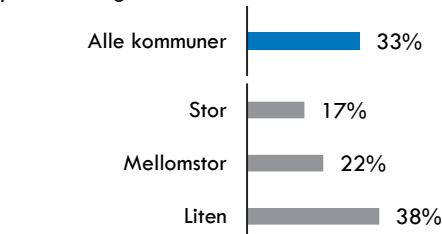
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 96. Spørsmål stilt til kommuner med kjennskap til Veiviseren.no

I spørreundersøkelsen ga kommunene også tilbakemelding om hvorvidt Veiviseren.no har bidratt til at kommunes tjenestetilbud på det boligsosiale området er forbedret (se Figur 3-4).

Én av tre kommuner oppgir at de i stor grad eller i svært stor grad er enige i denne påstanden. Små kommuner vurderer i større grad enn store og mellomstore kommuner at Veiviseren.no har bidratt til å forbedre kommunens tjenestetilbud på det boligsosiale området. At Veiviseren.no oppgis å ha bidratt til å forbedre det boligsosiale tjenestetilbudet i om lag en tredjedel av kommunene, er i seg selv en betydelig andel. Det betyr imidlertid ikke at Veiviseren.no har vært unyttig i de resterende kommunene. Veiviseren.no kan også brukes som et nyttig oppslagsverk på det boligsosiale tjenestetilbudet uten at det fører til en forbedring av selve tjenestetilbudet. I forlengelsen av dette kan vi ikke utelukke at Veiviseren.no også har en funksjon i kvalitetssikringen av at kommunens eksisterende tilbud innen det boligsosiale feltet er faglig forankret.

**Figur 3-4 Veiviseren.no sitt bidrag til kommunenes tjenestetilbud, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

*Veiviseren.no har bidratt til at kommunens tjenestetilbud på det boligsosiale området er forbedret*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 73

Når det gjelder forskjellene i svar etter kommunistørrelse, kan dette tyde på at kommunenes tjenestetilbud i utgangspunktet er mer utviklet i de store og mellomstore kommunene enn i de små.

Forbedringspotensialet kan derfor ha vært spesielt stort i de mindre kommunene, og muligens spesielt når mindre kommuner har støtt på ukjente boligsosiale utfordringer. Store kommuner har til gjengjeld ofte bedre interne rutiner for informasjonsdeling enn små kommuner. Nytteverdien av en digital verktøykasse kan man derfor på lang vei forvente at er større i de små kommunene enn i de store. I tillegg er en viktig funksjon i Veiviseren å tilrettelegge for erfaringsdeling mellom ulike kommuner. Da store kommuner sitter på en større intern erfaringsbase, kan det være at store kommuners opplevde nytte av en slik erfaringsdelingsmekanisme er lavere enn blant små kommuner. Vi tror også at det må tas høyde for at det boligsosiale arbeidet i større kommuner ofte vil ha en tyngre organisering, og at eventuelle endringer kan skje saktere enn i mindre kommuner. På den andre siden kan det hende at enkelte storbyer har et unikt utfordringsbilde, der informasjon på Veiviseren.no oppleves å ha noe mindre relevans. En annen mulig tolkning er også at regionskontorene har drevet et godt kursarbeid overfor kommunene, slik at innholdet på nettsiden allerede er kjent stoff for en del kommuner. Siden det er flere grunner til å forvente at en nyetablert nettside fra 2016 vil ha en moderat innvirkning på kommunes boligsosiale tjenestetilbud, fremstår resultatene fra spørreundersøkelsen som svært positive. Dette antyder at det i mange kommuner har vært et reelt behov for informasjonen som formidles på Veiviseren.no.

### 3.2 Bidrar Veiviseren.no til en mer effektiv og helhetlig offentlig innsats på det boligsosiale området?

I avsnittene nedenfor drøfter vi i hvilken grad Veiviseren.no har bidratt til en mer effektiv og helhetlig innsats på det boligsosiale området med utgangspunkt i følgende delmål:

- Det boligsosiale arbeidet er godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert
- Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne
- Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samhandling og samarbeid med ulike involverte aktører
- Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god nok kvalitet

Avslutningsvis vurderer vi også andre mulige virkninger av Veiviseren.no som kan understøtte hovedmålsettingen om at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Vurderingen er i stor grad basert på resultatene fra spørreundersøkelsen rettet mot kommunesektoren. I kapittelet presenteres kun resultater for svaralternativene «(I stor grad)» og «(I svært stor grad)». Samtidig vil vi bemerke at det er svært få kommuner som har benyttet svaralternativene «(I liten grad)» eller «(I svært liten grad)» på samtlige av påstandene.

### 3.2.1 Det boligsosiale arbeidet er godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

Boligsosialt arbeid berører ulike ansvars- og fagområder på både kommunalt og statlig nivå. At området berører ansvarsområdene til mange ulike etater, i tillegg til ulike ansvars- og fagområder internt i kommunen, kan gjøre det krevende å organisere det boligsosiale arbeidet på en god måte.

Veiviseren.no kan legge til rette for bedre organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene på flere måter. En dimensjon er at Veiviseren.no kan bidra til økt koordinering og samordning av statlige føringer med hensyn til kommunenes boligsosiale arbeid. Innholdet på Veiviseren.no er utviklet av alle velferdsdirektoratene, sammen med et utvalg kommuner, fylkesmenn, brukerorganisasjoner og andre samarbeidspartnere.

Nettsiden kan potensielt bidra til mer koordinerte og transparente statlige styringssignaler til kommunene, ved at all relevant informasjon om boligsosialt arbeid samles på ett sted, uavhengig av hvilket direktorat ansvarsområdet faller innunder.

En annen dimensjon er at Veiviseren.no inneholder relevant informasjon om hvordan kommunene kan forbedre organiseringen av det boligsosiale arbeidet. For eksempel inneholder nettsiden stegvise arbeidsprosesser for organisering og tverrfaglig samarbeid i kommunene, erfaringseksempler fra ulike kommuner, samt forskningslitteratur om hvordan det boligsosiale arbeidet kan organiseres på en hensiktsmessig måte.

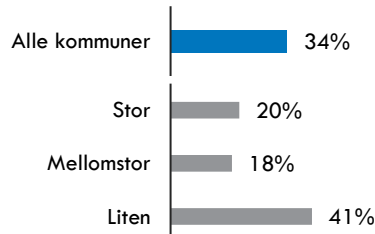
Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt å vurdere i hvilken grad Veiviseren.no har bidratt til bedre organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen, se Figur 3-5. Om lag en tredjedel av kommunene opplever at Veiviseren.no har hatt en positiv effekt på dette området. Særlig de små kommunene opplever at Veiviseren.no har bidratt til å styrke organiseringen av det boligsosiale arbeidet, mens de store og mellomstore kommunene i mindre grad vurderer at Veiviseren.no har hatt en positiv effekt på dette området.

Trolig er organiseringen av det boligsosiale arbeidet i utgangspunktet mer gjennomarbeidet i de store og mellomstore kommunene enn i de små, og det organisatoriske forbedringspotensialet er dermed

større i de små kommunene. Dette skyldes antageligvis at store og mellomstore kommuner har flere innbyggere med boligsosiale problemer og lengre erfaring med de prioriterte målgruppene. Man kan forvente at dette har ført til at større kommuner tidligere har sett et behov for å formalisere strukturer og rutiner for å følge opp det boligsosiale arbeidet. Denne tolkningen underbygges også av resultatene fra første delrapport, som viser at en større andel store og mellomstore kommuner vurderer at kommunen har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet enn små kommuner.<sup>2</sup>

**Figur 3-5 Vurdering av Veiviseren.no sitt bidrag til organisering av kommunens boligsosiale arbeid, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

*Veiviseren.no har bidratt til bedre organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen*



**Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74**

På Veiviseren.no defineres suksessfaktoren organisering og samordning som at kommunen har et formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt å vurdere i hvilken grad Veiviseren.no har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om det boligsosiale arbeidet på tvers av ulike fagområder eller etater (Figur 3-6). Omtrent 30 prosent av kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder og/eller etater. Andelen er større i store kommuner enn i små- og mellomstore kommuner. I tillegg er andelen kommuner som vurderer at Veiviseren.no i noen grad har bidratt til bedre organisering av det boligsosiale arbeidet 35 prosent for små kommuner, 46 prosent for mellomstore kommuner og 35 prosent for store kommuner.

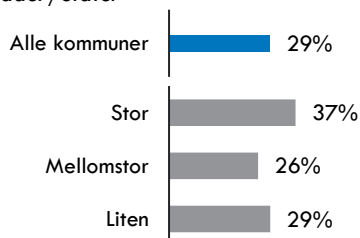
Sett i lys av tidligere funn er dette interessant, ettersom det antyder at større kommuner spesielt har hatt utfordringer knyttet til tverrfaglig samarbeid, heller enn de mer konkrete boligsosiale tjenestene og organiseringen av disse. Videre peker dette i retning av at de mindre kommunene har et mer oversiktlig boligsosialt utfordringsbilde, men at det for mindre kommuner har vært større utfordringer knyttet til organiseringen og tjenestetilbudet på det boligsosiale

<sup>2</sup> Se figur 5-6 i delrapport en

området. Dette synes rimelig med tanke på at antallet vanskeligstilte og kompleksiteten i det boligsosiale utfordringsbildet varierer for kommuner med ulik befolkningsstørrelse.

### Figur 3-6 Vurdering av Veiviseren.no sitt bidrag til samarbeid i det boligsosiale arbeidet, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand

Veiviseren.no har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=73

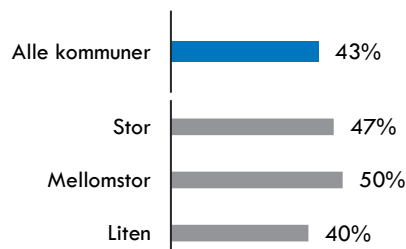
#### 3.2.2 Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert

Det er en målsetning at Veiviseren.no skal bidra til å heve kompetansen hos kommunene og hos relevante samarbeidspartnere. Nettsiden har samlet relevant informasjon om bolig- og tjenesteområdet på strategisk og operativt nivå. Dette omfatter blant annet temaer som bosetting av vanskeligstilte, kommunal planlegging, integrering, oppfølgende tjenester og arbeidet knyttet sårbare overganger som fengsel, barnevern og helseinstitusjoner. Ved at kommunene tar informasjonen på Veiviseren.no i bruk, kan nettsiden bidra til å heve kompetansen om boligsosialt arbeid i kommunene, bidra til en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt og gjøre offentlig sektor mer transparent.

Resultatene fra spørreundersøkelsen peker også i retning av at Veiviseren.no har bidratt til å heve kompetansen om boligsosialt arbeid i kommunene (Figur 3-7). To av fem kommuner vurderer at Veiviseren.no har bidratt til at ansatte i kommunen har opparbeidet seg mer kompetanse innenfor boligsosialt arbeid. Om lag halvparten av de store og mellomstore kommunene opplever at Veiviseren.no har bidratt til at ansatte har opparbeidet seg mer kompetanse innenfor boligsosialt arbeid, mens andelen er noe lavere blant de små kommunene.

### Figur 3-7 Veiviseren.no sitt bidrag til kompetanseheving, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand

Veiviseren.no har bidratt til at ansatte i kommunen har opparbeidet seg mer kompetanse innenfor boligsosialt arbeid



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N = 74

At 40 prosent av kommunene opplever at Veiviseren.no har vært et positivt bidrag til kompetansen innen boligsosialt arbeid, sier imidlertid mindre om hvor stort kompetansebidraget fra Veiviseren.no har vært. Dette kan muligens ses i lys av resultater fra intervjuene, der nesten samtlige påpekte at Veiviseren.no først og fremst benyttes som et oppslagsverk og at det ikke er et kompetanseiltak som kan erstatte nettverk, samlinger og videreutdanning (se avsnitt 3.5 for nærmere beskrivelse). Flere ga også uttrykk for at de heller går rett til lovverket eller til Husbankens hjemmesider når de har spørsmål i forbindelse med enkeltsaker. Vi tolker resultatet som at Veiviseren.no oppleves å være et positivt bidrag til kompetanseheving om boligsosialt arbeid blant ansatte i en større kompetansehevende prosess, kanskje spesielt for nyansatte eller som veiledning i møte med nye boligsosiale utfordringer.

#### 3.2.3 Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne

Et av målene i strategien Bolig for velferd er at brukerne skal involveres aktivt på det boligsosiale området. Veiviseren.no har flere funksjoner som kan tilrettelegge for økt brukermedvirkning i kommunene. For det første har nettsiden temasider som omhandler ulike aspekter av temaet brukermedvirkning. Temasidene redegjør blant annet for definisjonen av og motivasjonen for brukermedvirkning i boligsosialt arbeid, ulike metoder som kommunen kan benytte, samt tjenesteapparatets rolle. Veiviseren.no inneholder også flere erfaringseksempler fra kommuner som har igangsatt prosjekter der brukermedvirkning er et tema, og som viser hvordan metoder for brukermedvirkning kan operasjonaliseres. Dette omfatter blant annet Askers Velferdsplan og ulike Housing First-prosjekter. I tillegg sammenfatter temasidene andre relevante kilder som kommunen kan benytte dersom de ønsker mer informasjon om metoder for brukermedvirkning mv. Forutsetningen for at Veiviseren.no kan bidra til økt brukermedvirkning er imidlertid at

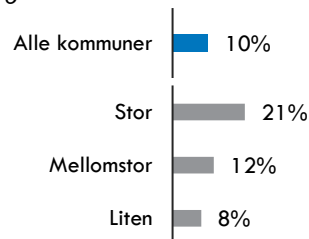
kommunene operasjonaliserer denne informasjonen i det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Resultatene fra første delrapport i vår evaluering viste at det er et vesentlig forbedringspotensial i kommunene med hensyn til brukermedvirkning i det boligsosiale arbeidet. Kun én av fem kommuner oppga at brukerne involveres ved utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester. I tillegg viste resultatene at det er nokså få kommuner som har systemer og rutiner for å sikre at brukerne kan påvirke sitt eget tilbud (19 %). Samtidig viste resultatene at det var enkelte forskjeller med hensyn til kommunestørrelse. Store og mellomstore kommuner vurderte i større grad at brukerne involveres i utvikling og forbedring av boligtilbudet og tjenester, mens det var flest mellomstore kommuner som oppga at kommunen har systemer og rutiner for å sikre at brukerne kan påvirke sitt eget tilbud. Endelig var det en relativt lav andel av kommunene som vurderte at det har blitt mer brukermedvirkning over tid, selv om det var en noe større andel av de mellomstore og store kommunene som vurderte at det har blitt mer brukermedvirkning over tid.

Med andre ord peker resultatene fra første delrapport i retning av at kommunene i liten grad har operasjonalisert prinsippene og metodene for brukermedvirkning fra Veiviseren.no i det boligsosiale arbeidet. Kommunene ble også bedt om å vurdere dette i spørreundersøkelsen (Figur 3-8). Kun 10 prosent av kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt til mer brukermedvirkning på det boligsosiale området. Andelen er størst blant store kommuner (21 prosent) mot 12 og 8 prosent i henholdsvis mellomstore og små kommuner. En mulig årsak er at Veiviseren.no er et «passivt virkemiddel» i den forstand at kommunene kan finne metoder og prinsipper for brukermedvirkning på nettsiden. At informasjonen om brukermedvirkning på nettsiden gir effekter for brukerne av de boligsosiale tjenestene forutsetter imidlertid at brukermedvirkning prioriteres av kommunene, slik at prinsippene og metodene operasjonaliseres i det boligsosiale arbeidet. Resultatene peker i retning av at dette i liten grad har vært tilfelle.

### Figur 3-8 Veiviseren.no sitt bidrag til brukermedvirkning, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand

Veiviseren.no har bidratt til mer brukermedvirkning på det boligsosiale området



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=73

#### 3.2.4 Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører

Et av satsingsområdene i Bolig for velferd er at strategien skal stimulere til nytenkning og sosial innovasjon. I Bolig for velferd utdypes målsetningen på følgende måte:

*«Nyskaping skjer ofte utenfor etablerte strukturer og det er viktig å trekke inn alle aktører i arbeidet. Aktører som brukere, innbyggere, frivillige og ideelle organisasjoner, private utbyggere, sosiale entreprenører, kommune og stat/fylke. Kommunene og staten har en viktig rolle i å tilrettelegge for og stimulere til innovasjon.»*

I likhet med for temaet brukermedvirkning, finnes det flere funksjoner på Veiviseren.no som kan stimulere til innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet. Nettsiden inneholder arbeidsprosesser, som redegjør for metoder for innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet. Blant annet har nettsiden en veileder som beskriver arbeidsprosessen for «å utvikle morgendagens boligløsninger». Veilederen redegjør stegvis for innholdet i og resultater fra hver fase, har sjekklister mv. (Veiviseren.no, 2019). Videre inneholder nettsiden forskningslitteratur om sosial innovasjon ved boligsosiale utfordringer.

Resultatene fra første delrapport viste at få kommuner har pilotert, testet eller tatt i bruk helt nye tiltak, ordninger eller lignende de tre siste årene. Samtidig er det store forskjeller mellom kommunene: I underkant av halvparten av de store kommunene har prøvd ut nye tiltak og ordninger, mens kun ti prosent av de små

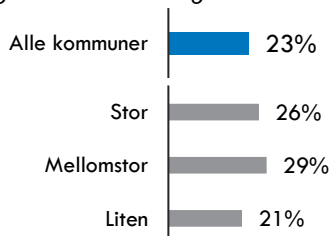


kommunene har gjort dette. I tillegg har programkommuner og kommuner i region øst i størst grad testet ut nye tiltak og ordninger. Det er imidlertid unntak og intervjuene viser at særlig de største kommunene er aktive i utviklingsarbeid, deltar i ulike referansegrupper og er aktive i ulike former for utviklingsarbeid på nasjonalt nivå. Flere kommuner har også i samarbeid med Husbanken gjennomført ulike innovative prosjekter.

Det er også begrenset i hvilken grad kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt til mer innovasjon og utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid. Kun 23 prosent av kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt positivt på dette området (Figur 3-9). Andelen er noe høyere i store og mellomstore enn i små kommuner. Dette kan ha sammenheng med at innovasjon og videreutvikling av det boligsosiale arbeidet fordrer at kommunene prioriterer ressurser til dette området. Resultatene fra delrapport én viste at en lav andel av kommunene vurderer at kommunen avsetter tilstrekkelig ressurser til innovasjon og utvikling (14 prosent). Samtidig bør en vurdering av dette i prinsippet ses opp mot antall kommuner som har et behov for nye innovative løsninger innen det boligsosiale feltet. En del kommuner kan allerede ha etablerte løsninger eller tiltak som er effektive og gode, der behovet for innovasjon er mindre.

**Figur 3-9 Vurdering av Veiviseren.no sitt bidrag til innovasjon og utvikling, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand**

*Veiviseren.no har bidratt til mer innovasjon og utvikling i kommunens boligsosiale arbeid*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74

### 3.2.5 Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet

Informasjonen om planarbeid på Veiviseren.no er i hovedsak i form av erfaringseksempler på vellykket boligsosialt planarbeid fra enkelte kommuner. Erfaringseksemplene omfatter informasjon om målsettinger for og gjennomføringen av det boligsosiale planarbeidet, organisering og resultater. I tillegg henviser erfaringseksemplene til relevant lovverk.

Resultatrapporteringen fra programkommunene i Husbanken boligprogram i 2018 viser at alle kommunene som har programavtale med Husbanken tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. I vår spørreundersøkelse oppga om lag halvparten av kommunene at boligsosiale hensyn er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel.

Samtidig peker innspillene fra kommunene i spørreundersøkelsen i retning av at kommunene både har behov for mer veiledning i planarbeidet, og at nytteverdien til Veiviseren.no kan økes på dette området. I spørreundersøkelsen er det flere kommuner som etterspør mer informasjon om planarbeid på Veiviseren.no. Blant annet etterspør kommunene mer informasjon om viktige hensyn som bør hensyntas ved utarbeidelse av kommuneplaner, samt juridiske retningslinjer for og muligheter i planarbeidet. I tillegg er det én respondent som ønsker mer veiledning med hensyn til fordeler og ulemper ved å utarbeide en boligplan versus en boligsosial handlingsplan.

Mange små og mellomstore kommuner har begrenset kompetanse på og erfaring med å ivareta boligsosiale hensyn i planarbeid internt i kommunen, og Veiviseren.no kan derfor være en viktig støtteressurs for disse kommunene. Dermed peker innspillene fra kommunene i retning av at kommunenes nytteverdi av Veiviseren.no i forbindelse med boligsosialt planarbeid er begrenset per nå, men at kommunene likevel ser et potensial for at Veiviseren.no kan være et nyttig verktøy på dette området. Dette forutsetter imidlertid at innholdet om boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen videreutvikles slik at det i større grad tilfredsstillende kommunenes behov.

## 3.3 Andre virkninger av Veiviseren.no

I tillegg til virkningene beskrevet ovenfor, ble kommunene bedt om å vurdere om Veiviseren.no har bidratt til følgende virkninger:

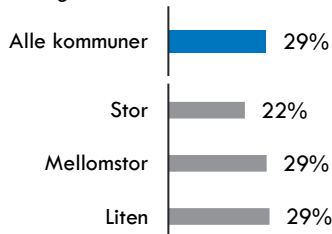
- Å målrette/koordinere bruken av statlige økonomiske virkemidler
- En tydeligere strategi for det boligsosiale arbeidet
- Å styrke forankringen av boligsosialt arbeid hos politisk og administrativ ledelse

Omtrent en tredjedel av kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt til mer målrettet eller koordinert bruk av statlige økonomiske virkemidler, se Figur 3-10. Her er det små forskjeller mellom kommunene, og i gjennomsnitt oppgir 29 prosent av kommunene at de er enige eller helt enig i påstanden. Andelen er noe lavere blant store kommuner, der kun 22 prosent av kommunene svarer bekreftende på

påstanden mot 29 prosent blant små og mellomstore kommuner. Dette kan tilsynelatende virke å stå i en viss konflikt med store kommuners vurdering om Veiviseren.no har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater. Man kunne forvente at bedre kommunalt samarbeid også utløste mer koordinert bruk av statlige økonomiske virkemidler. Her virker det imidlertid rimelig at bedre samarbeid på tvers mellom aktører er en forutsetning for en mer koordinert bruk av statlige virkemidler, og at slik koordinering tar noe mer tid å få på plass.

**Figur 3-10 Vurdering av Veiviseren.no sitt bidrag til mer målrettet/koordinert bruk av statlige økonomiske virkemidler, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand**

*Veiviseren.no har bidratt til mer målrettet/koordinert bruk av statlige økonomiske virkemidler*



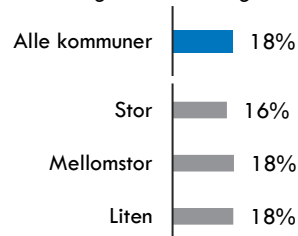
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74

Få kommuner vurderer at Veiviseren.no har bidratt til at kommunen har fått en tydeligere strategi for det boligsosiale arbeidet, se Figur 3-11. Kun 18 prosent av kommunene vurderer at Veiviseren.no har bidratt på dette området, og det er ingen store forskjeller med hensyn til kommunestørrelse. Generelt kan det virke som om kommunene i liten grad benytter seg av Veiviseren.no for strategiutvikling. Det kan tenkes at kommunene anser andre kanaler enn Veiviseren.no som mer egnet for strategiutvikling, eller at det finnes forenkling- og/eller forbedringspotensial på dette området.

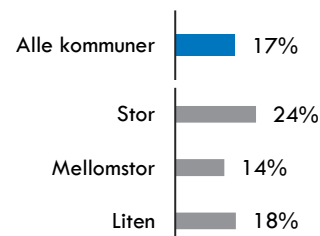
Tilsvarende oppgir kun 17 prosent av kommunene at Veiviseren.no har bidratt til å styrke forankringen av det boligsosiale arbeidet hos politisk og administrativ ledelse. Spesielt blant små- og mellomstore kommuner er denne andelen lav. Det finnes flere mulige forklaringer på dette. For det første kan det tenkes at Veiviseren.no i større grad benyttes av kommunale ansatte og andre brukere på operativt nivå. Koblingen mellom en slik bruk av tjenesten og politisk forankring er svak. Forankring av det boligsosiale arbeidet hos politisk og administrativ ledelse kan også være vanskelig å vurdere, noe som kan ha ført til at mange svarer nei på spørsmålet.

**Figur 3-11 Vurdering Veiviseren.no sitt bidrag til strategi for og forankringen av det boligsosiale arbeidet, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand**

*Veiviseren.no har bidratt til at kommunen har fått en tydeligere strategi for det boligsosiale arbeidet*



*Veiviseren.no har bidratt til å styrke forankringen av det boligsosiale arbeidet hos politisk og administrativ ledelse*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74

### 3.4 Kommunenes forslag til forbedringer av Veiviseren.no

Det er tydelig at Veiviseren.no generelt oppfattes som en god og informativ nettside av mange kommuner. Kommunene fremhever at nettsiden særlig er nyttig for nye medarbeidere, ettersom Veiviseren.no gir en god innføring i boligsosialt arbeid. Samtidig er det flere forbedringspunkter som fremheves av kommunene som kan bidra til å heve nytteverdien til nettsiden.

I spørreundersøkelsen etterspør flere kommuner både flere og mer konkrete eksempler fra boligsosialt arbeid i kommunene. Ifølge kommunene er det nyttig med erfaringseksempler som viser vellykket boligsosial praksis. Samtidig etterspør kommunene mer detaljert informasjon om hvordan kommunene har kommet frem til målet. Eksempelvis ville en mer konkret gjennomgang av saksgangen, i form av en tidslinje som viser hva kommunen gjorde når, viktige forutsetninger, samt en vurdering av hva som burde vært gjort annerledes (også der resultatet betegnes som vellykket), heve nytteverdien til erfaringseksempelene. Dette ville gjøre det enklere å overføre og operasjonalisere vellykkede boligsosiale erfaringer fra andre kommuner.

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen er det enkelte kommuner som etterspør flere erfarings-eksempler fra de små og mellomstore kommunene på nettsiden. Kommunene peker på at de fleste

eksemplene på vellykkede boligsosiale prosjekter er fra de store kommunene. Ifølge kommunene har små og mellomstore kommuner ofte en annen ressurs-situasjon, organisering og tilgang på kompetanse, som kan gjøre det utfordrende å overføre vellykkede erfaringer til egen kommune. Å komplettere Veiviseren.no med flere erfaringseksempler fra mindre kommuner ville dermed bidra til at erfaringene gir størst mulig overføringsverdi for de aller fleste kommunene.

Som nevnt er det også flere som etterspør mer informasjon om planarbeid. I tillegg er det et fåtall kommuner som etterspør mer informasjon og skjemaeksempler på Tilvisningsavtaler med private utleieaktører og konkrete verktøy for kartlegging og om gjeldsrådgiverrollen sett i sammenheng med finansieringsløsninger med Startlån og tilskudd.

### 3.5 Funn fra casestudiene

Funn fra casestudiene og flere av de andre kommunene i utvalget for den kvalitative studien, indikerer at Veiviseren.no har begrenset betydning for iverksetting av strategien Bolig for velferd og for utvikling av det boligsosiale arbeidet. Et mål med Veiviseren.no er at den alltid skal være oppdatert og at opplysningene skal være hundre prosent til å stole på. Både casekommunene og andre kommuner har levert eksempler på god praksis eller innovative tiltak, som er publisert på Veiviseren.no. Enkelte av de som er intervjuet stiller spørsmål om eksempelet fra egen kommune burde oppdateres. Oppdateringen er nok aller viktigst med hensyn til lover og regelverk, planer og strategier samt ulike finansieringsordninger, som er tilgjengelige for kommunene. Samtidig indikerer dette at om Veiviseren.no skal ha som ambisjon å være en plattform for utveksling av eksempler, kreves det noe mer innsats. Eksemplene som kan hentes, kan være nyttige for andre kommuner, selv om den kommunen som initierte og utviklet tiltaket/prosjektet har tatt det videre eventuelt nedskalert eller avvirket det. Kommuner som vurderer å iverksette et lignende eller tilsvarende tiltak eller prosjekt, vil sannsynligvis også ta kontakt med kommunene som står for eksempelet i Veiviseren.no og slik få oppdatert informasjon. På den annen side kan det undergrave tilliten til at Veiviseren.no er oppdatert på regelverk, statlige planer og ordninger dersom kommunene ofte opplever at eksemplene ikke er oppdatert på Veiviseren.no. En vesensforskjell mellom å utarbeide en «klassisk» veileder og en veiledende nettside, er at en nettside ikke bare har en investeringskostnad, men også løpende driftskostnader. I tillegg til systemkostnader, er det nok også forventninger om at en nettside oppdateres jevnlig og at inkrementelle forbedringer gjøres fortløpende. For at en nettressurs skal fungere etter hensikten, er det derfor nødvendig

at det avsettes tilstrekkelig med ressurser også etter at den er publisert. Omfanget av innhold på Veiviseren.no tilsier også at å holde nettsiden relevant for kommunene, gjennom oppdateringer av eksisterende innhold og produksjon av nytt innhold, fordrer en del ressurser. Vi har ikke grunn til å tro at dette er spesifikt for Veiviseren.no, men felles for alle nettressurser av dette omfanget. Til gjengjeld er trolig nytteverdien av en kontinuerlig oppdatert veiledende nettressurs høyere enn en statisk skriftlig veileder.

Flere av de intervjuede i de tre casekommunene og i andre større kommuner, det vil si kommuner som har kommet langt i det boligsosiale arbeidet, har innarbeidet bruk av andre nettsider. Direktoratene sine nettsted, særlig Husbankens og HelseDirektoratets, og til dels departementene, Statistisk sentralbyrå (ssb.no) og lovdata.no nevnes av flere. Ansatte, særlig på strategisk nivå, som er involvert i det boligsosiale arbeidet har sin spesialkompetanse og er kjent med hvor de finner oppdatert informasjon om sine arbeidsområder. Også ansatte på operativt nivå bruker Lovdata.no eller andre nettsteder dersom det er usikkerhet og ulike tolkninger av regelverket i en spesifikk sak. De nevnte nettsidene, som også har delvis overlappende funksjoner til Veiviseren.no, er godt innarbeidede «oppslagsverk». Status som forvaltningens formelle informasjonssider gjør også at nettstedene anses som helt og holdent oppdaterte og pålitelige.

Veiviseren.no synes å fungere best når den formidler eksempler på tiltak, prosjekter og prosedyrer for planlegging og gjennomføring. Det vil si at den fungerer best på områder som i dag formidles gjennom nettverksmøter og andre samlinger. Personer som er intervjuet i casekommunene representerer flere fagfelt og har opp gjennom årene deltatt i ulike typer nettverk og samlinger. Det er tilnærmet unisont fra de vi har intervjuet at et nettsted ikke vil kunne erstatte disse møtepunktene, men at det er et godt supplerende tiltak. Flere regner også med at tilpasninger til virtuelle møterom i løpet av 2020 kan komme til å forandre hvordan man organiserer og møtes i nettverk. De ser for seg at det blir færre fysiske samlinger. Det er på den andre siden en entydig melding om at møter mellom mennesker som arbeider på de samme fagfeltene og med de samme problemstillingene har behov for å møtes både som formidlere og mottakere av kompetanse, og ikke minst, at den uformelle praten har stor betydning for både utveksling av erfaringer og å danne nettverk på tvers av kommuner og fagområder.

Flertallet av kommunene i den kvalitative delen av evalueringen kan ikke svare direkte på om Veiviseren.no har medført at staten framstår som mer samlet i det boligsosiale arbeidet. Den brukes i begrenset omfang av ansatte i kommunene med

ansvar og oppgaver på strategisk nivå i det boligsosiale arbeidet. Som en representant for en av casekommunene poengterer; kommunene har også en viss «silotekning». Selv om kommunene organiserer seg flerfaglig og etablerer samarbeidsfora, er spesialkompetansen innen planlegging, sosialt arbeid, helse og det spesifikt boligsosiale arbeidet viktig. Andre nettsider er innarbeidet og dekker i stor grad dette behovet. Husbankens nettsider, inkludert bruk av de boligøkonomiske virkemidlene, får generelt godt skussmål og brukes mye. Det er også vesentlig at Husbanken og andre direktorater har innarbeidet digitale løsninger for søknader for økonomisk støtteordninger både for kommunene og enkeltindivider. Det bidrar også til at disse nettstedene blir oppsøkt og brukt til andre formål enn søknader. Det må arbeides videre med å definere hvor og i hvilken sammenheng Veiviseren.no skal spille hovedrollen.

### 3.6 Oppsummering

Veiviseren.no er godt kjent blant kommunene, og nettleserstatistikk viser også at det har vært en positiv utvikling i antall brukere på nettsiden. Samtidig oppgir kun en fjerdedel av kommunene at de bruker nettsiden i det boligsosiale arbeidet. For at nettsiden skal ha positive virkninger for det boligsosiale arbeidet, er det en forutsetning at informasjonen om boligsosialt arbeid operasjonaliseres i kommunene. Samtidig er det også tydelig at flere kommuner opplever at Veiviseren.no har hatt en positiv effekt på det dette området. Særlig fremhever kommunene at nettsiden har bidratt til å heve kompetansenivået om boligsosialt arbeid. Dette peker i retning av at innholdet på nettsiden oppleves som relevant av kommunene, og at den generelt tilfredsstillende kommunenes behov for informasjon om boligsosialt arbeid.

Tilbakemeldingen fra den kvalitative studien er mer nyansert. Veiviseren.no benyttes som oppslagsverk, men ansatte i kommunene bruker også andre nettsider

som delvis dekker det samme behovet som Veiviseren.no. Flertallet av kommunene fremhever at nettsiden ikke er et kompetansetiltak som kan erstatte nettverk, samlinger og videreutdanning. Dette peker i retning av at Veiviseren.no fortrinnsvis er et tiltak som kan komplettere andre kompetansehevingstiltak i kommunene. Resultatene fra spørreundersøkelsen og intervjuene samlet antyder også at nettsiden har hatt en positiv virkning på organiseringen av det boligsosiale arbeidet (særlig i små kommuner), samt bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder-/etater i flere kommuner.

Samlet sett synes det som om etableringen av Veiviseren.no har vært et vellykket grep. At det boligsosiale området er komplekst og at kommunene varierer både med hensyn til kompetanse og behov tilsier at alle verktøy som kan bidra til å fortolke og formidle god boligsosial praksis kan utgjøre en forskjell. Som beskrevet i avsnitt 2.5.1 var formålet med Veiviseren.no å etablere en boligsosial veileder som skulle være et verktøy i den lokale gjennomføringen av Bolig for velferd. Videre skulle verktøyet gi en samlet fremstilling av gjeldende lovverk, aktuelle virkemidler, kompetanse og vise til gode eksempler på resultatmål, metoder og tiltak. Både innholdet og funksjonen til Veiviseren.no ivaretar i stor grad dette formålet, og nettsiden synes således å ha vært et vellykket tiltak. Særlig har nettsiden lyktes i å sette virkemiddelapparatet i kontekst, gjennom en helhetlig fremstilling av virkemidler, erfaringseksempler på god boligsosial praksis og arbeidsprosesser. Samtidig finnes det fremdeles et potensial knyttet til å spisse større deler av innholdet mot mindre kommuner, samt å komplettere med veiledende informasjon på områder der kommunene etterspør mer bistand. Sistnevnte omfatter særlig informasjon om planarbeid. Samlet sett vil dette trolig bidra til å heve nettsidens nytteverdi for kommunene. I evalueringen har vi imidlertid ikke vurdert nytten av Veiviseren.no opp mot kostnadene, som innebærer at vi ikke kan vurdere om nettsiden har vært et ressurseffektivt tiltak.

## 4. Vurdering av statens innsats for mer helhet og effektivitet i Bolig for velferd

*Hovedformålet med Bolig for velferd er at kommunene skal møte en mer samordnet stat og få bedre rammebetingelser i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. I dette kapittelet oppsummerer vi kommunenes vurderinger av statens innsats på det boligsosiale området under Bolig for velferd og i hvilken grad denne innsatsen har hatt betydning for kommunene i form av at det har bidratt til å nå målet om en mer helhetlig og effektiv innsats på det boligsosiale området.*

### 4.1 I hvilken grad har staten blitt mer samordnet på det boligsosiale området gjennom Bolig for velferd?

Selve strategien er det tydeligste eksempelet på at staten har blitt mer samordnet på det boligsosiale området. Gjennom strategien har kommunene fått mer konkrete styringssignaler for det boligsosiale arbeidet i form av felles statlige føringer, målsettinger og prioriterte innsatsområder. En sentral forutsetning for dette, er at alle velferdsdepartementene og -direktoratene har stått bak strategien.

Som beskrevet i kapittel 2 ble det under Bolig for velferd etablert ulike samarbeidsstrukturer på departements- og direktoratsnivå. Gjennomgående vurderer direktoratene at det tverrdirektorale samarbeidet har bidratt til økt innsikt i fagområdene til de andre direktoratene, og at dette har bidratt til økt samhandlingskompetanse og mindre silotenkning i løpet av strategiperioden. Med unntak av KMD er det ikke innhentet synspunkter fra representanter fra det tverrdepartementale samarbeidet. Dette skyldes at iverksettingen av strategien har skjedd på direktoratsnivå.

Både det tverrdepartementale og det tverrdirektorale samarbeidet har bestått av representanter på administrativt nivå. Dette innebærer at alle resultater fra samarbeidsstrukturene har måttet blitt løftet opp i linjen. En forutsetning for at samarbeidet skal kunne bidra til økt statlig samordning, er at aktivitetene i og resultatene fra samarbeidet får konsekvenser for den statlige utøvelsen på det boligsosiale området. Dette virker også å ha skjedd til en viss grad. Gjennomgående vurderer for eksempel direktoratene at samarbeidet

har hatt positive synergier på andre områder. Flere peker blant annet konkret på at strategien har bidratt til at betydningen av bolig har blitt løftet inn i andre strategier og aktiviteter som tangerer til Bolig for velferd. I Opptrappingsplanen for rusfeltet 2015-2020, som ledes av Helsedirektoratet, er bolig et prioritert område. Strategien Bolig for velferd er ett av tiltakene, som skal støtte opp om implementering av opptrappingsplanen (Hansen m.fl. 2019). I nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021 under Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er bolig ved løslatelse høyt prioritert. Andre eksempler er 0-24 samarbeidet rettet mot barn og unge under 24 år (Bufdir), pakkeforløp for psykisk helse og rus og etablering av ACT- og FACT-team i kommunene.

Det nasjonale prosjektet for bedre styringsinformasjon, der velferdsdirektoratene har formulert indikatorer og resultatmål som understøtter strategiens målsettinger, har gitt mer konkret styringsinformasjon for kommunene. Det har også medført at kommunene har fått tydeligere statlige føringer om hvilke områder som skal prioriteres i det boligsosiale arbeidet for å nå hovedmålsettingene i strategien.

Fra 2016 har velferdsdirektoratene også sammenstilt utviklingen i resultatmålene på nasjonalt nivå i årlige resultatrapporter. At utviklingen i resultatmålene har blitt målt årlig har bidratt til å tydeliggjøre den forventede sammenhengen mellom innsats og resultater for kommunene. Det store antallet resultatmål er imidlertid en svakhet, siden det kan komplisere målbildet og gjøre resultatene av kommunenes innsats i det boligsosiale arbeidet mindre oversiktlig og transparent. Videre var det et krav til direktoratene ved utviklingen i resultatmål at indikatorene skulle være basert på eksisterende statistikk. Dette betyr at ikke alle resultatmålene kan sies å være egnet til å måle sammenhengen mellom innsats og resultater, siden eksisterende statistikk enten ikke måler eller er ufullstendig for å vurdere sammenhengen mellom innsats og resultater. Dette gjelder særlig med hensyn til resultater for unge, der «andelen unge i midlertidige botilbud» er den eneste styringsindikatoren. Situasjonen for unge vil være avhengig av langt flere forhold enn bruken av midlertidige botilbud, og styringsindikatoren kan slik sies å være lite dekkende. Et annet eksempel er personer som løslates fra fengsel. «Antall kartlegginger med Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK) er den eneste styringsparameteren som konkret måler den



boligosiale situasjonen for denne gruppen. Selv om antall BRIK-kartlegginger belyser oppfølgingen av personer som løslates fra fengsel og kvaliteten på tjenestene de mottar, er det også her andre relevante forhold som påvirker situasjonen for denne gruppen. Dette omfatter eksempelvis hvor raskt personer som løslates fra fengsel tildeles en bolig, hvorvidt personen var bostedsløs før han eller hun ble innsatt, samt botid i den tildelte boligen.

Et annet grep som har bidratt til å tydeliggjøre føringene fra statlig hold, er spissingen av prioriterte målgrupper fra 2018. I første del av strategiperioden var strategien veldig omfattende, mens fra 2018 ble de uttalte prioriterte innsatsområdene som følger:

- Å etablere arbeidsprosesser for et helhetlig tilbud av boliger og bo- og oppfølgingstjenester for mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler eller risikerer å miste sin bolig
- Å tilrettelegge for at vanskeligstilte barnefamilier bor i egnet bolig

Spissingen av de prioriterte målgruppene i strategien har bidratt til mer konkrete statlige styringssignaler for kommunenes boligosiale arbeid. Resultatene av den spissede innsatsen fremgår blant annet av Handlingsplan Bolig for velferd 2018-2020 (Husbanken, 2020). Direktoratene har lagt til rette for at modellene Housing First, individuell plan (IPS), FACT og ACT tas i bruk og ses i sammenheng med kommunenes arbeidsprosesser og helhetlige tjenestetilbud gjennom ulike kompetansehevende tiltak, blant annet gjennom Veiviseren.no. På nettsiden beskrives arbeidsprosesser for bo- og tjenestetilbud til personer med ROP, Housing First og arbeidsrettet rusbehandling etter IPS-metodikken<sup>3</sup>. I tillegg har direktoratene kartlagt hvilke virkemidler som treffer i kommunenes helhetlige tjenesteyting og arbeidsprosesser, og kommet med forslag til virkemiddelendringer.

Veiviseren.no er det mest synlige resultatet av det tverrdirektorale samarbeidet. Arbeidsgruppen har i løpet av strategiperioden utarbeidet ulike arbeidsprosesser der hensikten var å gjøre det enklere for kommunene å utvikle gode metoder for å gjennomføre ulike deler av det boligosiale arbeidet. Disse er publisert på nettsiden. I tillegg har nettsiden vært en informasjonskanal for å spre erfaringer fra læringsnettverkene, god boligosial praksis i kommunene og annen relevant informasjon om boligosialt arbeid. En utfordring som fremheves av flere av direktoratene er balansen mellom å etablere en nettside der «alt er samlet på ett sted», samtidig

<sup>3</sup>Se <https://Veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/bo-og-tjenestetilbud-til-personer-med-rop>, <https://Veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/housing-first> og <https://Veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/arbeidsrettet-rusbehandling-etter-ips-metodikken>

og-bo-oppfolging/housing-first og <https://Veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/arbeidsrettet-rusbehandling-etter-ips-metodikken> som man skal gjøre det enkelt for kommunene å finne frem til den mest relevante informasjonen. Videre er det også enkelte som peker på at man fremdeles har et lite stykke å gå med hensyn til å gjøre nettsiden relevant for andre relevante brukere, eksempelvis Rådmannen, personer med budsjettmakt i kommunene og avdelinger/personer med planansvar og spesifikt personer med ansvar for arealplanlegging.

Direktoratene har også, som beskrevet i kapittel 2 etablert konkrete læringsprosjekter som svarer på målene i strategien. Formålet med læringsprosjektene var å etablere konkrete eksempler på hvordan man på kommunalt eller regionalt nivå kan løse konkrete problemstillinger på tvers av direktoratenes ansvarsområder. Læringsprosjektene omfatter Askers velferdsfab, Housing First og læringsnettverket i Midt-Norge.

I tillegg til de ulike fellestiltakene som er iverksatt gjennom Bolig for velferd, har også det enkelte direktorat hatt ansvar for å integrere perspektivene i Bolig for velferd i direktoratenes arbeid. Kommuneprogrammet er Husbankens viktigste operasjonalisering av Bolig for velferd. For de øvrige direktoratene er perspektivene fra Bolig for velferd integrert i ulike strategier som tangerer strategien (se over).

Statlige tilskuddsmidler er imidlertid et område der man i liten grad har oppnådd økt samordning under Bolig for velferd. I begynnelsen av strategiperioden var det sterke forventninger fra kommunene om at de ulike statlige virkemidlene i større grad skulle ses i sammenheng og samordnet (Husbanken m.fl., 2017). Det fremgår av statusrapporten for 2016 at arbeidet med disse tre initiativene blant annet resulterte i at AVdir og Bufdir tydeliggjorde innretningen av sine to ordninger og hadde en koordinert kunngjøring av midlene i 2015. I løpet av strategiperioden har man oppnådd en større grad av harmonisering av søknadsfrister for tangerende tilskuddsordninger. Utover dette er de statlige tilskuddsordningene i liten grad samordnet. En årsak som fremheves av flere i intervjuene, er at det for flere av tilskuddsordningene har vært nødvendig med lovendringer, og at det tverretatlige samarbeidet ikke har hatt fullmakter til dette. Liten politisk vilje og at flere av de statlige tilskuddsordningene er overført til kommunenes rammetilskudd er trolig også medvirkende årsaker.

#### 4.1.1 Statlig samordning på regionalt nivå

For å øke den statlige samordningen på regionalt nivå, er det etablert regionale samarbeidsstrukturer i strategien. Fylkesmannen skal i henhold til tildelingsbrevene koordinere regionale fora for boligosiale problemstillinger under Bolig for velferd.

Husbankens regionkontorer skal utvikle mandat og planer for arbeidet, samt være sekretariat. Foræne skal bidra til å samordne regionale aktørers tiltak og virkemidler for kommunenes arbeid med fremskaffelse av boliger og tjenester til vanskeligstilte. Videre skal fylkesmannen i samarbeid med Husbanken ta initiativ til å opprette slike fora der dette ikke allerede er etablert. Fra intervjuene er det tydelig at særlig Husbankens regionkontorer har vært pådrivere for å etablere og drive tverretattlig samarbeid fremover på regionalt nivå. I tillegg skal fylkesmannen og Husbanken involvere relevante statlige aktører, som IMDi, Bufdir, AvDir, Hdir og KDI, på regionalt nivå.

I intervjuer er det flere representanter fra både fylkesmannen og Husbanken som peker på at det ble betydelig enklere å koordinere den regionale implementeringen av Bolig for velferd etter at tildelingsbrevene til Husbanken og fylkesmannen ble harmonisert. Flere oppgir at en utfordring de første årene av strategiperioden var at Husbanken og fylkesmannen hadde ulike føringer i tildelingsbrevene med hensyn til hvilken rolle de skulle ha og hvordan de skulle samarbeide i den regionale implementeringen av Bolig for velferd, og at dette begrenset handlingsrommet. Videre fremhever et flertall av de statlige regionale aktørene at spissingen av de prioriterte innsatsområdene fra 2018 gjorde det enklere å innrette innsatsen mot kommunenes boligsosiale arbeid.

Selv om Bolig for velferd er tatt inn i tildelingsbrevene til Fylkesmannsembetene og i virksomhetsinstruksen, er det ingen konkrete føringer om prioriteringer eller hvordan strategien skal følges opp. I intervjuene er det flere som opplever dette som positivt, ettersom det er nødvendig å tilpasse implementeringen av strategien til regionale forhold. Samtidig forklarer dette trolig hvorfor det er varierende i hvilken grad og hvordan strategien er fulgt opp av fylkesmannen på regionalt statlig nivå. Det er også flere som peker på at implementeringen av Bolig for velferd er en utviklingsoppgave for fylkesmannen, og at det derfor prioriteres lavere enn de lovpålagte oppgavene. Dette innebærer at fylkesmannen må ha tilgjengelige ressurser og vilje til å prioritere samordningsoppgavene under Bolig for velferd. Informasjonsgrunnlaget i evalueringen er imidlertid noe begrenset på dette området, slik at disse funnene er beheftet med noe usikkerhet. I løpet av strategiperioden er det i tillegg gjennomført både en kommunereform og en fylkesreform. I intervjuene peker hverken fylkesmennene eller kommunene direkte på at dette har hatt konsekvenser for det regionale samarbeidet. Samtidig har reformene både beslaglagt ressurser hos fylkesmannen og i kommunene, samt påvirket organiseringen av det boligsosiale arbeidet på både regionalt og kommunalt nivå. Dette er derfor mulig at

dette også kan ha påvirket fylkesmennenes oppfølging av strategien.

I tildelingsbrevene står det også at fylkesmannen skal legge til rette for at kommunene tar boligsosiale hensyn i helhetlig kommunal planlegging. Flere fylkesmenn oppgir at de i større grad enn tidligere får innspill fra øvrige velferdstjenester i forbindelse med utøvelsen av sin høringsmyndighet. Fylkesmennene peker på at formålet med dette er å legge til rette for at boligsosiale hensyn i større grad inkorporeres i kommuners planarbeid.

Samarbeidet på regionalt nivå har imidlertid også blitt påvirket av at IMDis regionale nivå er utfaset og overført til fylkeskommunene. Det er også vedtatt at Kriminalomsorgens regionale ledd skal fases ut, og dette vil sannsynligvis svekke den potensielle gjennomslagskraften til den regionale samarbeidsstrukturen. Dette er politiske beslutninger utenfor direktoratenes kontroll, men som må tas til etterretning og følges opp etter Bolig for velferd.

## 4.2 Virkninger for kommunene av statens innsats under Bolig for velferd

Virkninger for kommunene av statens innsats under Bolig for velferd handler om i hvilken grad den statlige samordningen på nasjonalt og regionalt nivå har bidratt til å gi kommunene bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet. Ettersom mesteparten av den statlige samordningen er på systemnivå, kan det være utfordrende å se umiddelbare og direkte målbare virkninger for kommunene og brukerne, men det er likevel sannsynlig at samordningen særlig kan bidra i positiv retning til kommunenes boligsosiale arbeid på noe lengre sikt. Ettersom endringene er på systemnivå, må man også være varsom med å tilbakeføre positive virkninger i kommunene til den statlige samordningen.

I Bolig for velferd er det ingen øremerkede midler som følger implementeringen av strategien, i tillegg til at flere av tilskuddsmidlene under hvert enkelt direktorat er overført til kommunenes rammetilskudd i løpet av strategiperioden. Dette er blant annet tilfellet for Husbankens kompetansetilskudd. I og med at kommunene har mange ulike oppgaver, vil mangelen på øremerkede midler trolig svekke gjennomslagskraften til strategien. I store kommuner, der flere er programkommuner som har fått har fått direkte ressursbruk inn i det boligsosiale arbeidet, peker spørreundersøkelsen og funnene fra delrapport én tydelig i retning av at strategien har hatt en større effekt. Dette understreker poenget at når det følger øremerkede midler til implementeringen av en strategi, vil det øke sannsynligheten for at strategien

vil ha en effekt. Foruten økonomi, kan gjennomslagskraften til en strategi svekkes av at en del aktiviteter som understøtter målsettingene i strategien ikke er lovpålagte oppgaver. Et annet usikkerhetsmoment er også at effekten kan være knyttet til kommunespesifikke forhold. Eksempelvis vil kommuner med flere vanskeligstilte og mer komplekse boligsosiale utfordringer trolig medføre sterkere prioritering av det boligsosiale arbeidet.

Nedenfor drøfter vi i hvilken grad kommunene opplever at det har vært en positiv utvikling i den statlige samordningen i løpet av strategiperioden, og hvorvidt dette har bidratt til å gjøre det enklere for kommunene å innrette det boligsosiale arbeidet på en måte som bygger opp under målsettingene i strategien.

Deretter beskriver vi i hvilken grad kommunene opplever at statens innsats har fått konsekvenser for utøvelsen av det boligsosiale arbeidet i kommunene med utgangspunkt i delmålene under målsettingen at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv:

- Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert
- Det boligsosiale arbeidet er godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Boligtilbud og tjenester utvikles i samarbeid med brukerne.
- Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører.
- Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet.

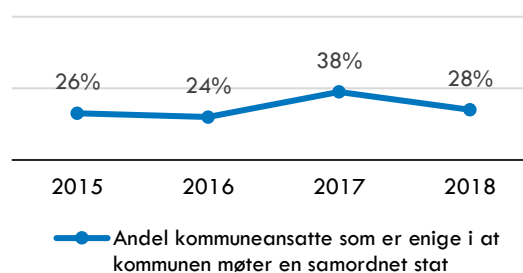
Avslutningsvis drøfter vi også andre mulige virkninger for kommunene med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene. I likhet med i kapittel 3 presenteres kun resultater for svaralternativene «(I stor grad)» og «(I svært stor grad)». Vi vil også her fremheve at det generelt er svært få kommuner som har benyttet svaralternativene «(I liten grad)» eller «(I svært liten grad)» på samtlige av påstandene.

#### 4.2.1 Kommunenes overordnede opplevelse av staten på det boligsosiale området

Ett av resultatmålene til målsettingen om at den statlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv, er at andelen kommuneansatte som oppgir at kommunen møter en samordnet stat skal øke betraktelig innen 2020. Figur 4-1 viser utviklingen i resultatmålet basert på resultatrapporten fra 2018. Med unntak av 2017, har andelen kommuneansatte som er enige i at kommunen møter en samordnet stat vært mellom 24 og 28 prosent. Det synes dermed som at resultatmålet

ikke vil nås dersom utviklingen fortsetter. Imidlertid kartlegges andelen kommuneansatte som opplever at de møter en samordnet stat også gjennom brukerundersøkelsene til Veiviseren.no, og resultatene fra denne viser et litt annet bilde. I brukerundersøkelsene til Veiviseren.no oppgir 60 prosent i både 2017 og 2018 at de oppfatter staten som samordnet. Ifølge Resultatrapporten fra 2018 kan dette ha sammenheng med at Kommuneundersøkelsen er rettet mot Husbankens kontaktpersoner i kommunene, mens brukerne til Veiviseren.no representerer et bredere utvalg ansatte i kommunene.

**Figur 4-1 Antall kommuneansatte som er enige i at kommunen møter en samordnet stat**



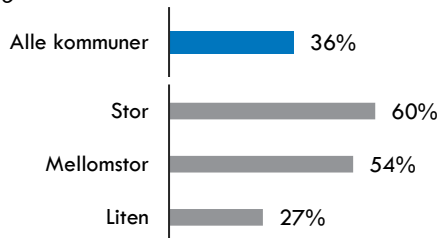
Kilde: Resultatrapport BfV (2018)

Resultatene fra vår spørreundersøkelse peker også i retning av at kommunene opplever at den statlige innsatsen har blitt mer samordnet (på overordnet nivå), og at dette har bidratt til at kommunene har fått bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet.

For det første handler statlig samordning om i hvilken grad kommunene opplever at statlige styringssignaler har gjort det enklere for kommunen å prioritere og innrette innsatsen på det boligsosiale området. Figur 4-2 viser andel kommuner som vurderer at statens innsats har gjort det enklere for kommunen å identifisere sine viktigste utfordringer på det boligsosiale området.

**Figur 4-2 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere for kommunen å identifisere sine viktigste utfordringer, andel kommuner som «(I stor grad)» og «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å identifisere sine viktigste utfordringer på det boligsosiale området



Kilde: Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74

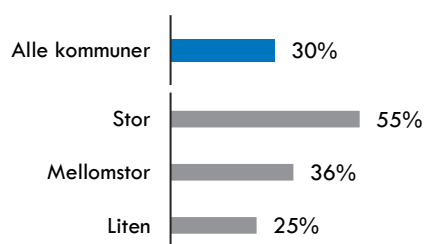
I spørreundersøkelsen vurderer 36 prosent av kommunene at den statlige innsatsen i stor eller svært stor grad har gjort det enklere for kommunen å identifisere sine viktigste utfordringer på det boligsosiale området. Resultatene viser også at det er forholdsvis store forskjeller mellom de store og mellomstore kommunene versus de små. En mulig forklaring er at en del av de store og mellomstore kommunene er programkommuner i Husbankens kommuneprogram. At 60 prosent av de store kommunene og 54 prosent av de mellomstore kommunene mener at statens samlede innsats har gjort det enklere å identifisere sine viktigste utfordringer, fremstår som spesielt positivt ettersom større kommuner ofte har det mest komplekse boligsosiale utfordringsbildet og dermed har hatt størst behov for prioriteringer i det boligsosiale arbeidet. I casekommunene, der vi har intervjuet flere personer, er det primært en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt staten har blitt mer samordnet gjennom Bolig for velferd. Én person på strategisk nivå i en av kommunene påpeker blant annet at statlige satsinger er lite samordnet. Direktoratene kommer med ulike satsinger og vil gjerne ha fullt fokus på sin satsing.

Videre ble kommunene bedt å vurdere i hvilken grad statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen arbeider mer effektivt på det boligsosiale området (Figur 4-3). I underkant av en tredjedel av kommunene vurderer at den statlige innsatsen har bidratt til økt effektivitet på det boligsosiale området. Også her er det forskjeller med hensyn til kommunestørrelse. Andelen er klart størst blant de største kommunene, mens en fjerdedel av de små kommunene vurderer at den statlige innsatsen har bidratt til at de arbeider mer effektivt i det boligsosiale arbeidet. I likhet med resultatene i Figur 4-2, fremstår det spesielt positivt at over 50 prosent av de store kommunene som har et mer komplekst boligsosialt utfordringsbilde, er enige i påstanden.

Dette antyder ytterligere at større kommuner har hatt et særlig behov for en mer samordnet stat. At små kommuner i mindre grad deler denne oppfatning kan også tolkes som at behovet for statlig samordning har vært mindre i disse kommunene, heller enn at måloppnåelsen er lav.

**Figur 4-3 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til økt effektivitet, andel kommuner som «(I stor grad)» og «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

Statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen arbeider mer effektivt på det boligsosiale området

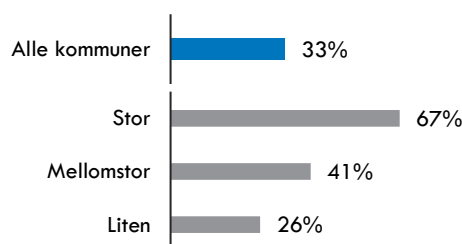


Kilde: Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

Et annet moment er i hvilken grad kommunene opplever at statlige styringssignaler har bidratt til å forbedre kommunenes tjenestetilbud på det boligsosiale området (se Figur 4-4).

**Figur 4-4 Vurdering av hvorvidt statens innsats har forbedret det boligsosiale tjenestetilbudet, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

Statens samordnede innsats har bidratt til at kommunens tjenestetilbud på det boligsosiale området er forbedret



Kilde: Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=75

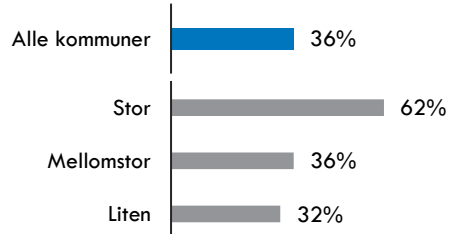
En tredjedel av kommunene vurderer at statens innsats har bidratt til å forbedre det boligsosiale tjenestetilbudet. Særlig de store kommunene er enige i denne påstanden, mens de små kommunene i mindre grad vurderer at statens innsats har bidratt til at kommunens tjenestetilbud er forbedret. Dette kan ha sammenheng med at en større del av de statlige virkemidlene under Bolig for velferd har vært rettet mot de store kommunene, eksempelvis Kommuneprogrammet. Videre var det også flere små kommuner som i spørreundersøkelsen pekte på at læringseksempler om god boligsosial praksis på Veiviseren.no i mindre grad tilfredsstillende deres behov, ettersom de i hovedsak er

basert på boligsosiale utfordringer i de store kommunene. På den andre siden mente 41 prosent av de mindre kommunene at Veiviseren.no hadde bidratt til en bedre organisering av kommunens boligsosiale arbeid. Det kan derfor virke som at svaret fra mindre kommuner på dette spørsmålet ikke har tatt innover seg at Veiviseren.no er en del av den statlige innsatsen for å forbedre det boligsosiale arbeidet.

Til slutt ble kommunene bedt å vurdere sammenhengen mellom statens innsats og brukereffekter for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Figur 4-5 viser andelen kommuner som vurderer at statens innsats har bidratt til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

**Figur 4-5 Vurdering av hvorvidt statens innsats har bidratt til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, andel kommuner som «(I stor grad) eller «(I svært stor grad) er enig**

Statens samordnede innsats har bidratt til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

Figuren viser at 36 prosent av kommunene vurderer at statens innsats har bidratt til å bedre situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Også her er det forskjeller med hensyn til kommunestørrelse. Om lag tre av fem store kommuner er enige i påstanden, mens andelen er lavere blant de mellomstore og små kommunene. Store kommuner har en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet. At særlig de store kommunene vurderer at den statlige innsatsen har bidratt til å bedre situasjonen for de vanskeligstilte peker i retning av at den statlige innsatsen under Bolig for velferd har bidratt til å forbedre situasjonen for en vesentlig andel av de vanskeligstilte.

Kommunene ble både i intervjuene (inkludert med casekommunene) og i spørreundersøkelsen spesifikt bedt om å peke på områder der de synes at staten har blitt mer samordnet under Bolig for velferd, og områder de synes at den statlige innsatsen fremdeles er fragmentert. Innspillene både i spørreundersøkelsen, samt i intervjuene med kommunene er veldig samstemte, og beskrives under.

Med hensyn til områder der kommunene vurderer at statens innsats har blitt mer helhetlig, trekker kommunene blant annet frem at man har fått felles

overordnede målsettinger for det boligsosiale området og at dette gjør det enklere å innrette det boligsosiale arbeidet på lokalt nivå, at bolig er et gjennomgående tema i de fleste stortingsmeldinger og at det blir sett i sammenheng med levekår og bedre helse, samt at all relevant informasjon er samlet på Veiviseren.no. I tillegg er det flere som fremhever at informasjon fra fylkesmannen har et bredere fokus, og at de oftere opplever at Husbanken, fylkesmannen og direktoratene opptrer samlet.

Med hensyn områder der kommunene vurderer at den statlige innsatsen er lite helhetlig, er det flere som fremhever at det fortsatt er vanskelig å koordinere med fengsel og avrusningsinstitusjoner i forbindelse med løslatelse og utskriving av personer med rusmiddelproblemer. Videre er det flere som peker på at rus og psykisk helse fremdeles er et utfordrende felt. Dette er blant annet knyttet til nedbyggingen av heldøgns plasser i spesialisthelsetjenesten, som medfører at kommunene får personer med større og mer komplekse utfordringer enn de har virkemidler til å håndtere, og at de i liten grad får bistand fra spesialisthelsetjenesten i dette arbeidet. I intervjuene med både casekommuner og øvrige kommuner er det flere som peker på at barnevernet ikke er eller i liten grad vurderer at barnevernet er en lokal samarbeidspartner i det boligsosiale arbeidet. Disse kommunene peker på at inkludering av barnevernet som en lokal boligsosial samarbeidspartner kan bidra til å rette opp i utrygge og dårlige boforhold der også barnets beste blir et viktig element i vurderingen. Til slutt er det enkelte som peker på at de statlige aktørene møter kommunene mer samlet, men at de i liten grad er samordnet i forkant av møtene og i oppfølgingen i etterkant.

Oppsummert peker resultatene fra kommunenes overordnede vurdering av statens innsats under Bolig for velferd i retning av at den statlige innsatsen har bidratt til at kommunen har fått bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet.

#### 4.2.2 Det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert

Det første delmålet for den statlige samordningen er at det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert. Dette omfatter blant annet at kommunene skal lære av egne og andres erfaringer, at praksis er basert på forskning og/eller på forskrifter og veiledere. Under Bolig for velferd har det vært et særlig fokus på å fremskaffe solid kunnskap om boligsosialt arbeid basert på erfaringer i kommunene og på forskning, og det er iverksatt flere tiltak som understøtter målsettingen om at det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert. For eksempel kan Kommuneprogrammet, Housing First og Askers velferdsplan sies å understøtte målsettingen. I intervjuene var det også enkelte av etatene som

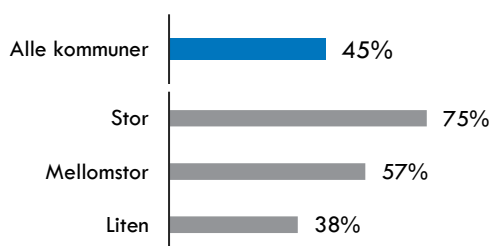


fremhevet at man har hatt begrenset med økonomiske virkemidler i strategiperioden og at pedagogiske virkemidler derfor har vært i særlig fokus. Videre har erfaringsdeling vært et sentralt prinsipp i strategien, for å bidra til at kunnskap om god boligsosial praksis skal spres til flest mulig kommuner. På Veiviseren.no kan kommunene finne erfaringseksempler fra andre kommuner, metoder og arbeidsprosesser som kan benyttes i det boligsosiale arbeidet og annen relevant informasjon om boligsosialt arbeid. Andre tiltak, som de regionale læringsnettverkene understøtter også dette.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere i hvilken grad statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen har opparbeidet seg mer kompetanse i boligsosialt arbeid (Figur 4-6).

**Figur 4-6 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til økt kompetanse, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen har opparbeidet seg mer kompetanse innenfor boligsosialt arbeid*



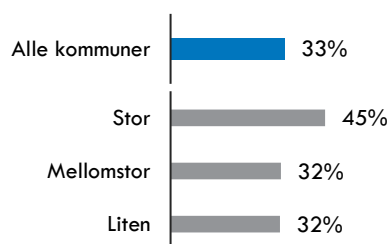
Kilde: Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=75

En forholdsvis høy andel av kommunene vurderer at statens innsats har bidratt positivt på dette området. Særlig de store og mellomstore kommunene vurderer at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt til økt kompetanse i boligsosialt arbeid. Dette kan ha sammenheng med at flere av de store og mellomstore kommunene er programkommuner i Husbankens kommuneprogram. Disse får tettere oppfølging av Husbanken enn øvrige kommuner, blant annet i form av råd og veiledning av en fast kommunekontakt i Husbanken og en analyse av utfordringene i kommunen. Videre deltar programkommunene i regionale temabaserte nettverk, årlige samlinger for kontaktpersoner og programledere i regionen. Resultatene fra delrapport én viste også at særlig de store og mellomstore kommunene vurderte at det har vært en positiv utvikling i kompetansen i boligsosialt arbeid. Samlet sett peker dette i retning av at statens innsats under Bolig for velferd har hatt størst betydning for kompetansenivået blant de største og mellomstore kommunene.

På Veiviseren.no er evaluering av det boligsosiale arbeidet definert som en av de kritiske aktivitetene som kan bidra til økt kompetanse i boligsosialt arbeid i kommunene. Figur 4-7 viser kommunes vurdering av i hvilken grad den statlige innsatsen har bidratt til dette.

**Figur 4-7 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere å evaluere og forbedre innsatsen i det boligsosiale arbeidet, andel kommuner som «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» er enig**

*Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å evaluere og forbedre sin innsats på det boligsosiale området*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=74

En tredjedel av kommunene vurderer at statens innsats har gjort det enklere for kommunene å evaluere og forbedre sin innsats på det boligsosiale området. Særlig de store kommunene vurderer at statens innsats har bidratt positivt på dette området.

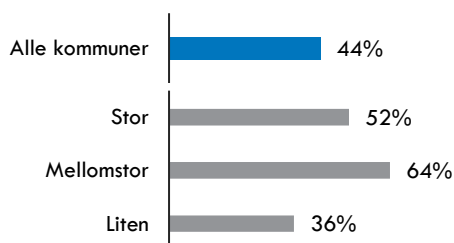
At det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert har også sammenheng med om hvorvidt statlige styringssignaler gjør kommunene i stand til å formulere tydelige mål for det boligsosiale arbeidet og håndtere målkonflikter. I strategien er det formulert nasjonale målsettinger for forventede resultater av innsatsen på det boligsosiale området. Samtidig er både innholdet i og fordelingen av boligsosiale utfordringer ulikt fordelt mellom kommunene. Det er derfor sentralt at kommunene operasjonaliserer de nasjonale målsettingene ved å formulere egne målsettinger for det boligsosiale arbeidet som samtidig understøtter de nasjonale målsettingene. Videre er det sentralt at kommunene evner å identifisere og håndtere målkonflikter i de egenformulerte målsettingene. Figur 4-8 viser kommunenes vurdering av i hvilken grad den statlige innsatsen har gjort det enklere for kommunen å formulere egne tydelige mål og håndtere målkonflikter på det boligsosiale området.

En forholdsvis høy andel av kommunene vurderer at statens innsats har gjort det enklere å formulere egne tydelige mål på det boligsosiale området. Mer enn tre av fem mellomstore kommuner vurderer at statens innsats har bidratt positivt på dette området, mens om

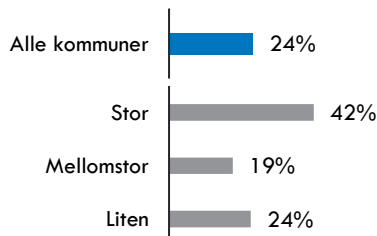
lag halvparten av de store kommunene vurderer at den statlige innsatsen har gjort det enklere å formulere egne tydelige mål på det boligsosiale området. At en noe lavere andel av de store kommunene vurderer at den statlige innsatsen har bidratt på dette området, kan gjenspeile at de store kommunene har både større og mer komplekse boligsosiale utfordringer, som kan gjøre det ekstra vanskelig å formulere egne, tydelige mål for det boligsosiale arbeidet.

**Figur 4-8 Vurdering av i hvilken grad den statlige innsatsen har gjort det enklere å formulere egne tydelige mål og å håndtere målkonflikter, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å formulere egne tydelige mål på det boligsosiale området*



*Statens samordnede innsats har bidratt til å redusere utfordringer med målkonflikter på det boligsosiale området*



**Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76**

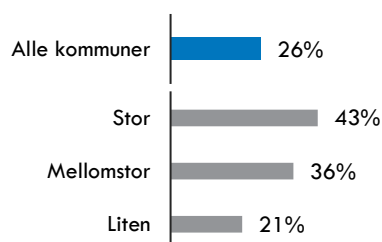
Videre vurderer kun 24 prosent av kommunene at statens innsats har bidratt til å redusere utfordringer med målkonflikter på det boligsosiale området. Andelen er klart størst blant de store kommunene og lavest blant de små. Dette kan virke å stå i noe motsetning til både resultatene knyttet til om statens innsats har bidratt til at det er enklere for kommunene å formulere egne mål (Figur 4-2) og resultatene om at statens innsats har gjort det enklere for kommunen å identifisere sine viktigste utfordringer (Figur 4-8). Dette kunne man forvente at indirekte bidro til å i det minste redusere antallet målkonflikter. En mulig forklaring av dette resultatet kan være at selv om statens innsats har bidratt positivt til å identifisere utfordringer og tydeliggjøre prioriteringer i det boligsosiale arbeidet, står kommunene fremdeles overfor mange utfordrende avveininger i det boligsosiale arbeidet som er vanskelig å løse gitt

kompleksiteten i boligsosiale arbeidet og de organisatoriske og ressursmessige rammene til kommunen. Resultatet kan på den andre siden også tolkes som at kommunene i liten grad opplever målkonflikter, og at de derfor ikke rapporterer om at Bolig for velferd har redusert omfanget av slike utfordringer. På sikt kan det derfor være nyttig med en nærmere undersøkelse av omfanget og typer av målkonflikter, samt kommunens håndtering slike utfordringer.

Statens innsats kan også påvirke hvorvidt det boligsosiale arbeidet er kunnskapsbasert, gjennom i hvilken grad staten innsats gjør det enklere for kommunene å finne virkemidler for å løse sine utfordringer på det boligsosiale området (Figur 4-9).

**Figur 4-9 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere å finne virkemidler, andel kommuner som «(I stor grad)» og «(I svært stor grad)» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å finne virkemidler for å løse sine utfordringer på det boligsosiale området*



**Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76**

Figuren viser at 26 prosent av kommunene vurderer at statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å finne virkemidler for å løse sine utfordringer på det boligsosiale området. Her er det også forskjeller med hensyn til kommunestørrelse, ved at en større andel av de store og mellomstore kommunene vurderer at den statlige innsatsen har bidratt på dette området. Dette kan for det første ha sammenheng med at en større grad av de statlige virkemidlene er rettet mot større kommuner. Resultatene kan også ses i lys av at en større andel av de store og mellomstore kommunene opplever at de har høyere boligsosial kompetanse. Dette kan gjøre det enklere for kommunene å finne gode virkemidler på det boligsosiale området.

#### **Det boligsosiale arbeidet er godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer**

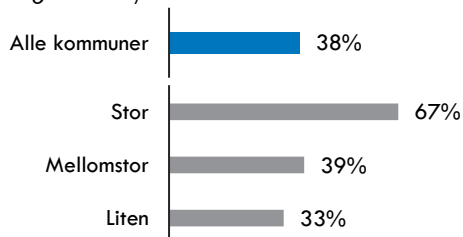
At det boligsosiale arbeidet er godt organisert handler om i hvilken grad innretningen av det boligsosiale arbeidet er egnet til å oppnå resultater for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette kan være krevende å få til, ettersom feltet berører ulike ansvars- og fagområder både på statlig og

kommunalt nivå. Gjennom Bolig for velferd er det fremskaffet mer kunnskap om hvordan det boligsosiale arbeidet bør innrettes, samt iverksatt ulike tiltak som kommunene kan benytte som hjelpemidler i organiseringen av det boligsosiale arbeidet. For det første har direktoratene, ledet av Husbanken, utarbeidet arbeidsprosesser som kommunene kan benytte for å velge modeller for organisering, samhandling og boligforvaltning i det boligsosiale arbeidet. Arbeidsprosessene gir en stegvis fremstilling av innholdet, ansvarsfordeling og resultater i hver fase og er tilgjengeliggjort for kommunene gjennom Veiviseren.no. På Veiviseren.no finnes det også erfaringseksempler fra kommunene som blant annet omhandler organisering. I tillegg har særlig programkommunene i Kommuneprogrammet fått direkte bistand fra Husbanken til å organisere det boligsosiale arbeidet, men kommunene i grunntilbudet kan også få veiledning fra Husbanken på dette området.

Figur 4-10 viser i hvilken grad kommunene vurderer at statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater.

**Figur 4-10 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere for kommunene å samarbeide på tvers av fagområder/etater, andel kommuner som «i stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

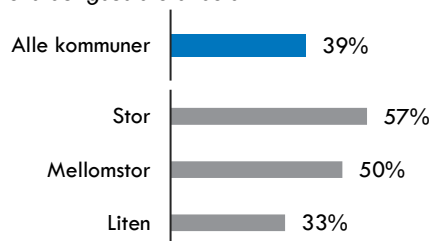
I spørreundersøkelsen oppgir 38 prosent av kommunene at de i stor eller svært stor grad opplever at statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater. Det er særlig de store kommunene som opplever at statens innsats har bidratt til økt samarbeid på tvers av ulike fagområder/etater. I likhet med tidligere tror vi slike resultater sannsynligvis best forklares av at større kommuner har det mest komplekse boligsosiale utfordringsbildet og dermed har hatt størst behov for samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet. Eventuelle positive virkninger av statens innsats er slik sett mer presserende og enklere å se resultater av for

større kommuner, og kanskje spesielt programkommuner.

På Veiviseren.no er å tydeliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og forventninger i kommunens boligsosiale arbeid definert som én av de kritiske aktivitetene som kan bidra til god organisering av det boligsosiale arbeidet. Figur 4-11 viser kommunenes vurdering av i hvilken grad den statlige innsatsen har bidratt til dette.

**Figur 4-11 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver mv., andel kommuner som «l stor grad» eller «l svært stor grad» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har bidratt til å tydeliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og forventninger i kommunens boligsosiale arbeid*



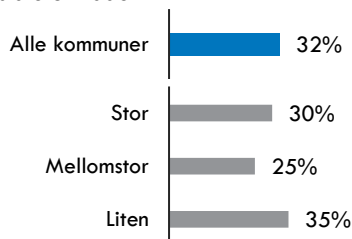
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=77

Figuren viser at 39 prosent av kommunene vurderer at statens samordnede innsats har bidratt til å tydeliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og forventninger i kommunens boligsosiale arbeid. Andelen er størst blant store kommuner og lavest blant de små. Dette kan ha sammenheng med at en større andel av de store og mellomstore kommunene har fått mer statlig bistand i det boligsosiale arbeidet, blant annet som programkommuner i Kommuneprogrammet.

Videre ble kommunene bedt å vurdere i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere for kommunen å løse tverrfaglige utfordringer på det boligsosiale området (Figur 4-12).

#### Figur 4-12 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har gjort det enklere å løse tverrfaglige utfordringer, andel kommuner som «(I stor grad) eller «(I svært stor grad)» er enig i påstand

Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å løse tverrfaglige utfordringer på det boligsosiale området



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=75

Figuren viser at 32 prosent av kommunene vurderer at statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å løse tverrfaglige utfordringer på det boligsosiale området. Forskjellene mellom typer kommuner er små, men andelen er høyest blant de små kommunene og lavest blant de mellomstore, dette til tross for at andelen som oppgir at *statens samordnede innsats har bidratt til at kommunen samarbeider bedre om sitt boligsosiale arbeid på tvers av ulike fagområder/etater* er høyest blant store kommuner og lavest blant de små. En mulig forklaring på dette kan være at det i mindre kommuner er mindre komplekse boligsosiale utfordringer, eller i det minste mer avgrensede boligsosiale utfordringer eller færre tilfeller, som gjør at et forbedret tverrfaglig samarbeid lettere løser opp i eventuelle tverrfaglige utfordringer. For store kommuner kan det imidlertid hende at statens innsats har bidratt til bedre samarbeid og forståelse på tvers, men at det er en lenger vei å gå før samarbeidet fører til at man løser opp i tverrfaglige utfordringer. Dette kan igjen henge sammen med både kompleksiteten i utfordringene i store kommuner og at større kommuner har en tyngre organisering som tar lengre tid å endre.

#### 4.2.3 Boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne

Det andre hovedmålet for den statlige samordningen er at boligtilbud og tjenester utvikles i dialog med brukerne. I strategidokumentet til Bolig for velferd oppgir direktoratene at de vil stimulere til at det utvikles flere typer modeller for å sikre brukermedvirkning ved bosetting og ved utformingen av tjenestetilbudet. I løpet av strategiperioden er det igangsatt flere prosjekter som støtter dette. Dette omfatter blant annet ulike Housing first-prosjekter, økt etablering av ACT- og FACT-team og læringsprosjekter som Askers velferdsrab.

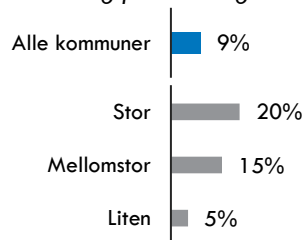
Funnene i første delrapport i vår evaluering viste at få kommuner oppga at det har vært en positiv utvikling i

brukermedvirkning i løpet av strategiperioden. En lav andel av kommunene oppga at de hadde formelle strukturer for å sikre at brukere kan påvirke sitt eget tilbud, selv om flere kommuner opplevde at de hadde god dialog med bruker i den enkelte sak. Videre viste resultatene at kun én av fem kommuner oppga at brukerne involveres i utvikling og forbedring av boligtilbud og tjenester og at én av ti kommuner systematisk innhentet brukererfaringer for å forbedre botilbud og tjenester.

Figur 4-13 viser kommunenes vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til økt brukermedvirkning i det boligsosiale arbeidet. Figuren viser at under én av ti kommuner vurderer at den statlige innsatsens har bidratt til mer brukermedvirkning på det boligsosiale området. Selv om kommunene gjennomgående ikke vurderer at statens innsats har bidratt positivt på dette området, er det noe forskjell med hensyn til kommunestørrelse. 20 og 15 prosent av henholdsvis de store og mellomstore kommunene er enig i påstanden, mens kun fem prosent av de små kommunene vurderer at statens innsats har bidratt til mer brukermedvirkning. Samtidig er det en betydelig andel kommuner som vurderer at statens innsats har i noen grad har bidratt til økt brukermedvirkning. I spørreundersøkelsen vurderer 75 prosent av små kommuner, 78 prosent av mellomstore kommuner og 67 store kommuner at statens innsats har bidratt til noe større grad av brukermedvirkning i kommunene.

#### Figur 4-13 Kommunenes vurdering av betydningen av statens innsats til brukermedvirkning i boligsosialt arbeid, andel kommuner som «(I stor grad)» eller «(I svært stor grad)» er enige i påstand

Statens samordnede innsats har bidratt til mer brukermedvirkning på det boligsosiale området



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

Det er likevel tydelig at statens innsats ikke har bidratt til økt brukermedvirkning i kommunene i særlig stor grad. Samtidig kan også funnene ha sammenheng med at de fleste iverksatte tiltakene som berører brukermedvirkning er avgrenset til enkeltprosjekter, og ikke hele kommunens boligsosiale arbeid. Dette er blant annet tilfellet for ulike Housing First-prosjekter og Askers Velferdsrab, der brukermedvirkning er et sentralt moment. I tillegg er disse prosjektene i større grad lagt til større kommuner, som kan være en delvis forklaring på hvorfor en noe større andel av de større

kommunene som vurderer at statens innsats har bidratt til mer brukermedvirkning. Unntaket er at det i løpet av strategiperioden har vært en markant økning i antall ACT- og FACT-team i kommunene.

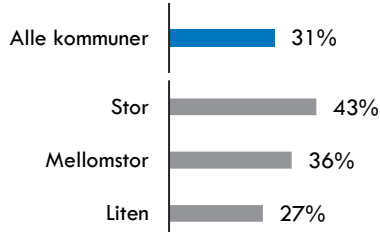
#### 4.2.4 Innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører

Det tredje delmålet er at innovasjon og utvikling av det boligsosiale arbeidet gjøres i samarbeid og samhandling mellom ulike involverte aktører. På Veiviseren.no finnes det stegvise arbeidsprosesser som omhandler metoder for boligsosial innovasjon i kommunene og erfaringseksempler fra innovasjon i ulike kommuner. I tillegg har innovasjon også vært en del av de ulike læringsprosjektene, som Askers velferdsfab.

Figur 4-14 viser andelen kommuner som vurderer at statens innsats har bidratt til mer innovasjon og utvikling i kommunens boligsosiale arbeid.

**Figur 4-14** Vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til innovasjon og utvikling, andel kommuner som «I stor grad» og «I svært stor grad» er enig i påstand

Statens samordnede innsats har bidratt til mer innovasjon og utvikling i kommunens boligsosiale arbeid



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

I spørreundersøkelsen oppgir 31 prosent av kommunene at de i stor eller svært stor grad er enig i at statens samordnede innsats har bidratt til mer innovasjon og utvikling i kommunens boligsosiale arbeid. Andelen er størst blant de store kommunene og lavest blant de små. Husbanken initierte og/eller gjennomførte i løpet av 2018 flere prosjekter med mål om å bidra til økt innovasjonstakt i det boligsosiale arbeidet. Eksempler på slike prosjekter er Asker velferdsfab, innovasjonssamlinger og Husbankens storbynettverksprosjekt «God praksis for kommunal eierrådighet». I og med at flere av disse prosjektene er lagt til større kommuner, er det naturlig at innovasjon- og utviklingsraten i kommunens boligsosiale arbeid er større i disse kommunene. Likevel vitner funnene om et behov for å i større grad inkludere små kommuner i prosjekter rettet mot innovasjon og utvikling.

#### 4.2.5 Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Kommunene planlegger for mange nok boliger, og boliger og nærmiljø av god kvalitet

Det siste delmålet for den statlige samordningen er at kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen, planlegger for mange nok boliger og boliger og nærmiljø av god kvalitet. I strategidokumentet presiseres det at kommunene skal legge til rette for god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljø og gode oppvekst- og levekår. Veiviseren.no fremhever betydningen av å inkorporere boligsosiale hensyn i kommunenes planarbeid, og beskriver hvordan kommunene bør arbeide for å få til dette. Husbankens regionkontorer har også fremhevet behovet for å inkorporere boligsosiale hensyn i kommunens planarbeid i veiledningen ut mot kommunene. I tillegg er det flere Fylkesmannsembeter som oppgir at de i forbindelse med utøvelsen av høringsmyndigheten har innhentet innspill fra øvrige velferdstjenester, slik at deres innspill til kommunenes planprosesser inkorporerer boligsosiale hensyn.

I intervjuene fremhevet flere av kommunene at særlig Husbanken har vært en sentral pådriver for at kommunene skal ivareta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Samtidig var det flere som fremhevet at det er krevende å få tilstrekkelig fokus på det boligsosiale feltet i kommunens overordnede planer, og da særlig arealplanen. Det var også få kommuner som oppga at boligsosiale hensyn er inkorporert i kommunenes overordnede planer. Kommunene knyttet dette til at det er manglende tradisjon for å inkludere alle grupper av vanskeligstilte i en helhetlig plan. Dette peker i retning av at den statlige innsatsen ikke har medført en vesentlig endring på dette området. Imidlertid mangler det konkrete styringsindikatorer som kan måle utviklingen i kommunene på dette området, som gjør det utfordrende å måle i hvilken grad den statlige innsatsen har bidratt positivt.

#### 4.2.6 Andre virkninger for kommunene av Bolig for velferd

I spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å vurdere i hvilken grad statens innsats har bidratt til følgende virkninger:

- Mer koordinert/målrettet bruk av de statlige økonomiske virkemidlene.
- Har gjort informasjon om relevante statlige tilskudds- og finansieringsordninger mer tilgjengelig.
- Har gjort det enklere for kommunen å finansiere sitt arbeid på det boligsosiale området gjennom statlige tilskudds- og finansieringsordninger.

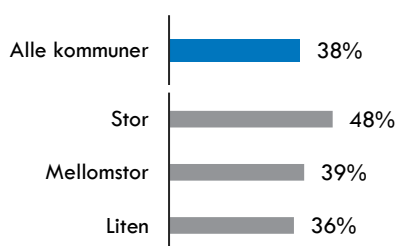
I underkant av 40 prosent av kommunene vurderer at statens innsats har bidratt til mer koordinert og



målrettet bruk av de statlige økonomiske virkemidlene (Figur 4-15). Blant de store kommunene er om lag halvparten av kommunene enige i påstanden, men også en forholdsvis høy andel av de små og mellomstore kommunene opplever at den statlige innsatsen under Bolig for velferd har bidratt til at bruken av de økonomiske virkemidlene er mer koordinert enn før.

**Figur 4-15 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har bidratt til mer koordinert/målrettet bruk av statlige økonomiske virkemidler, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har bidratt til mer koordinert/målrettet bruk av de statlige økonomiske virkemidlene.*

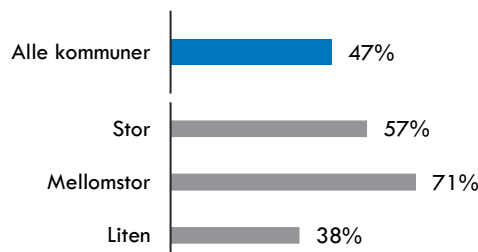


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

Kommunene er også i stor grad enige i at statens innsats har bidratt til å gjøre informasjon om relevante statlige tilskudds- og finansieringsordninger mer tilgjengelig (Figur 4-16). På dette spørsmålet er det også vesentlige forskjeller med hensyn til kommune-størrelse. 71 prosent av de mellomstore kommunene og 57 prosent av de store kommunene vurderer at statens innsats har bidratt positivt på dette området. Blant de små kommunene vurderer 38 prosent at statens innsats har gjort informasjon om relevante statlige tilskudds- og finansieringsordninger mer tilgjengelig. I de første årene av strategiperioden var det klare forventninger fra kommunene at de statlige tilskuddsordningene i større grad skulle ses i sammenheng og samordnes. Utover at den statlige innsatsen har ført til en større grad av harmonisering av utlysingsdatoer, er dette i liten grad realisert i løpet av strategiperioden. Samtidig peker resultatene i retning av at dette likevel har gjort det enklere for kommunene. Dette kan også ha sammenheng med at flere av de tidligere statlige tilskuddsordningene er overført til rammetilskuddet til kommunene, som har medført en reduksjon i antall relevante tilskuddsordninger for dette området. Dette kan også ha bidratt til å gjøre det enklere for kommunen å orientere seg.

**Figur 4-16 Vurdering av i hvilken grad statens innsats har tilgjengeliggjort informasjon om tilskudds- og finansieringsordninger, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har gjort informasjon om relevante statlige tilskudds- og finansieringsordninger mer tilgjengelig*

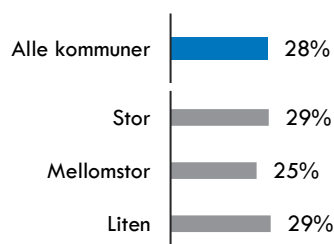


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

Til slutt ble kommunene bedt om å vurdere i hvilken grad den statlige innsatsen har gjort det enklere for kommunen å finansiere sitt arbeid på det boligsosiale området gjennom statlige tilskudds- og finansieringsordninger (se Figur 4-17). 28 prosent av kommunene oppgir at de er helt eller delvis enige i at statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å finansiere sitt arbeid på det boligsosiale området gjennom statlige tilskudds- og finansieringsordninger. Vi finner ikke vesentlige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse.

**Figur 4-17 Kommunenes vurdering av betydningen av statens innsats mht. finansiering, andel kommuner som «I stor grad» eller «I svært stor grad» er enig i påstand**

*Statens samordnede innsats har gjort det enklere for kommunen å finansiere sitt arbeid på det boligsosiale området gjennom statlige tilskudds- og finansieringsordninger*



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Oslo Economics og NIBR. N=76

### 4.3 Oppsummering

Statens innsats for mer helhet og effektivitet i det boligsosiale arbeidet kommer i utgangspunktet til syne gjennom selve utarbeidelsen av Bolig for velferd. Gjennom strategien har kommunene fått mer konkrete styringssignaler for det boligsosiale arbeidet i form av

felles statlige føringer, målsettinger og prioriterte innsatsområder. Dette har videre ført til ulike samarbeidsstrukturer på departements- og direktoratsnivå. Overordnet vurderer direktoratene gjennomgående at det tverrdirektorale samarbeidet har bidratt til økt innsikt i fagområdene til de andre direktoratene og økt samhandlingskompetanse. Dette har bidratt til synergier i forbindelse med strategiarbeid og øvrige aktiviteter med grenseflater til det boligsosiale feltet. Videre trekkes både Veiviseren.no og økt harmonisering av søknadsfrister for statlige tilskudd frem som positive virkninger av den statlige innsatsen knyttet til Bolig for velferd. Det trekkes likevel frem at det har vært en mindre grad av samordning av selve tilskuddsmidlene enn først forventet. Enkelte opplever også utfordringer knyttet til et noe uoversiktlig og komplisert målbilde. Dette virker å blant annet skyldes et stort antall resultatmål og indikatorer, som kan gjøre kommunenes innsats i det boligsosiale arbeidet mindre oversiktlig enn ønskelig.

For å øke gjennomføringsevnen til Bolig for velferd, er det etablert regionale samarbeidsstrukturer i strategien. Representanter fra både fylkesmannen og Husbanken pekte på at det i løpet av strategiperioden ble betydelig enklere å koordinere den regionale implementeringen av Bolig for velferd da tildelingsbrevene til Husbanken og fylkesmannen ble harmonisert. At det i liten grad finnes konkrete føringer om prioriteringer eller hvordan strategien skal følges opp i tildelingsbrevene oppleves som positivt, ettersom det er nødvendig å tilpasse implementeringen av strategien til regionale forhold. Samtidig er ulempen at dette kan føre til varierende grad av oppfølging av strategien ved fylkesmannen og på regionalt statlig nivå. I løpet av strategiperioden har imidlertid samarbeidet på regionalt nivå blitt påvirket av at IMDis regionalledd er utfaset og vil bli ytterligere påvirket av at Kriminalomsorgens regionalledd skal fases ut. Dette vil sannsynligvis svekke det regionale arbeidet og gjennomslagskraften til den regionale samarbeidsstrukturen slik det ble etablert i starten av strategiperioden.

Virkninger for kommunene av statens innsats under Bolig for velferd handler om i hvilken grad den statlige samordningen på nasjonalt og regionalt nivå

har bidratt til å gi kommunene bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet. Resultatene fra vår spørreundersøkelse peker i retning av at kommunene opplever at den statlige innsatsen har blitt mer samordnet (på overordnet nivå), og at dette har bidratt til at kommunene har fått bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet. De områder utbyttet av den statlige innsatsen har vært størst er knyttet til å identifisere boligsosiale utfordringer, økt effektivitet, forbedringer av tjenestetilbudet, kompetanse, samt tydeliggjøring av ansvar. Områder der den statlige innsatsen i mindre grad er vurdert til å ha båret frukter er spesielt knyttet til brukermedvirkning, innovasjon og utvikling, samt boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Når det gjelder enkelte av disse områdene, er det imidlertid en viss usikkerhet i analysen, siden det kan være variasjon i hvordan respondenter forstår begreper som innovasjon og brukermedvirkning. Likevel antyder resultatene at kommunen har hatt størst utbytte av den statlige samordningen knyttet til mer interne forhold og forhold knyttet tett opptil eksisterende boligsosiale arbeidsoppgaver og tiltak.

Resultatene antyder videre at store og til en viss grad mellomstore kommuner har hatt størst utbytte av den statlige innsatsen for helhet og effektivitet i det boligsosiale arbeidet. Dette henger sannsynligvis tett sammen med at flere av de store og mellomstore kommunene er programkommuner i Husbankens kommuneprogram. Disse får tettere oppfølging av Husbanken enn øvrige kommuner. Videre deltar programkommunene i regionale temabaserte nettverk, årlige samlinger for kontaktpersoner og programledere i regionen. Resultatene antyder videre at store kommuner har hatt et særlig behov for en mer samordnet stat, grunnet et mer komplekst utfordringsbilde på det boligsosiale feltet, antall vanskeligstilte og en vesentlig større organisatorisk struktur med flere og mer utfordrende grensesnitt. At små kommuner i mindre grad rapporterer om et stort utbytte av den statlige innsatsen mener vi best tolkes som at behovet for statlig samordning har vært mindre i små kommuner, heller enn at måloppnåelsen til strategien er lav, og er slik sett et uttrykk for en naturlig variasjon i kommunenes behov som oppstår som følge av befolkningsstørrelse.

## 5. Samlet vurdering

*Dette kapittelet oppsummerer funnene i rapporten og drøfter i hvilken grad statens innsats har blitt mer helhetlig under Bolig for velferd. I lys av resultatene i både første og andre delrapport gir vi noen anbefalinger til videre politikktutforming og tiltak.*

Hovedproblemstillingen i denne evalueringsrapporten har vært i hvilken grad statens innsats for å skape mer helhet og effektivitet har bidratt til kommunenes boligsosiale arbeid. For å besvare problemstillingen, er det naturlig å se hen til resultatene fra den første evalueringsrapporten av Bolig for velferd. Denne omhandler følgende problemstillinger:

- *Får vanskeligstilte på boligmarkedet bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig i dag, med oppfølgingen de trenger, sammenlignet med før Bolig for velferd?*
- *Hvordan har kommunenes boligsosiale arbeid utviklet seg fra før Bolig for velferd og frem til i dag? Hva har blitt bedre, og hva er utfordrende?*

Videre bruker vi funn fra begge delrapporter til å vurdere hvilken betydning statens innsats under Bolig for velferd har hatt for det boligsosiale arbeidet i kommunene, og i hvilken grad dette har gitt ønskede resultater for vanskeligstilte på boligmarkedet.

### 5.1 I hvilken grad har implementeringen av Bolig for velferd medført tydeligere statlige styringssignaler for kommunenes boligsosiale arbeid?

Vurderingen av statens innsats under Bolig for velferd viser at den statlige implementeringen av strategien på flere områder har vært egnet for å gi kommunene mer helhetlige og presise styringssignaler for det boligsosiale arbeidet. Funnene antyder også at implementeringen av Bolig for velferd på mange måter har vært hensiktsmessig for å nå målsettingene i strategien.

Det boligsosiale området er komplekst og berører flere sektorer og forvaltningsnivåer. En viktig forutsetning for at strategien har bidratt til tydeligere styringssignaler for kommunenes boligsosiale arbeid, er at Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Helsedirektoratet, IMDi og KDI har hatt et samlet ansvar om å iverksette strategien. Dette har medført felles statlige føringer og målsettinger for det

boligsosiale området, og dermed tydeligere styringssignaler for kommunenes boligsosiale arbeid.

Utformingen av felles styringsindikatorer har også bidratt til å tydeliggjøre den forventede sammenhengen mellom innsats i og resultater av kommunenes boligsosiale arbeid. Det store antallet resultatmål har imidlertid en svakhet ved at det gjør det utfordrende for kommunene å tilstrekkelig målrette sin innsats på det boligsosiale området.

I lys av dette synes den spissede innsatsen mot vanskeligstilte barnefamilier, samt personer med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser fra 2018 å ha vært et særlig positivt grep. Både statlige regionale aktører og kommunene fremhever at spissingen av de prioriterte innsatsområdene gjorde det enklere å innrette det boligsosiale arbeidet på en hensiktsmessig måte for å nå strategiens målsettinger. Vårt inntrykk fra intervjuene er at spissingen av de prioriterte innsatsområdene også oppleves som positivt for små kommuner, selv om de har få personer i disse målgruppene. Dette beskrives nærmere i avsnitt 5.2.3.

Det tverrdirektorale samarbeidet synes også å ha bidratt til å gi direktoratene økt innsikt i hverandres fagområder, som også kan bidra til økt statlig samordning på det boligsosiale området. Dette virker også å ha skjedd til en viss grad, ved at betydningen av bolig og prinsippene i Bolig for velferd er løftet inn i andre strategier og aktiviteter som tangerer Bolig for velferd. Blant annet omfatter dette Opptrappingsplanen på rusfeltet (Hdir), 0-24 samarbeidet (Bufdir), pakkeforløp for psykisk helse og rus (Hdir), KDIs tilbakeføringsstrategi og etableringen av ACT- og FACT-team i kommunene.

Under Bolig for velferd har også direktoratene implementert ulike tiltak som berører kommunenes boligsosiale arbeid. Dette omfatter blant annet Veiviseren.no, samordning av statlige virkemidler, samt ulike læringsprosjekter som Askers velferdsclub og Housing first. I tillegg har direktoratene på ulike måter inkorporert perspektivene fra Bolig for velferd i direktoratenes øvrige arbeid. Husbankens kommune-program er det tydeligste eksempelet på dette. Hvilken betydning disse tiltakene, og det øvrige tverrdirektorale samarbeidet, har hatt for kommunenes boligsosiale arbeid beskrives nærmere i kapittel 5.2.3.

#### 5.1.1 Implementering av Bolig for velferd på regionalt statlig nivå

Som tidligere nevnt ble det etablert regionale samarbeidsstrukturer for å styrke gjennomføringsevnen

til Bolig for velferd. Fylkesmannsembetene og Husbankens regionkontorer skulle samarbeide om å etablere og delta i regionale fora, samt involvere relevante statlige aktører på regionalt nivå ved behov. Vurderingen av den regionale innsatsen under Bolig for velferd viser at det er varierende i hvilken grad Fylkesmannsembetene har fulgt opp Bolig for velferd, mens Husbankens regionkontorer synes gjennomgående å ha vært sentrale pådrivere i dette arbeidet. Dette kan trolig knyttes til manglende føringer for hvordan fylkesmennene skulle iverksette Bolig for velferd. Det kan imidlertid også ha bidratt til at implementeringen av strategien i større grad reflekterer regionale forhold i embeter som aktivt har fulgt opp strategien. Vårt informasjonsgrunnlag er samtidig noe begrenset på dette området, slik at disse funnene er beheftet med noe usikkerhet.

Det regionale samarbeidet har også blitt påvirket av at IMDis regionalledd er utfaset. I tillegg er Kriminalomsorgens regionalledd i ferd med å fases ut. Dette vil kunne svekke gjennomslagskraften til den regionale samarbeidsstrukturen, og slik ha implikasjoner for det videre boligsosiale arbeidet på regionalt nivå. I løpet av strategiperioden har det også vært store endringer på både regionalt og kommunalt nivå som følge av region- og kommunereformen, som medfører at det ikke er gitt at samarbeidsstrukturene som ble etablert i forbindelse med Bolig for velferd lenger er hensiktsmessige.

## 5.2 Hva er resultatene av Bolig for velferd?

Statlige føringer, aktiviteter og virkemidler gir rammebetingelser for kommunenes boligsosiale arbeid, og påvirker slik resultater for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvilke virkninger Bolig for velferd har hatt for det boligsosiale arbeidet handler dermed om i hvilken grad den statlige samordningen på nasjonalt og regionalt nivå har bidratt til å gi kommunene bedre rammebetingelser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet, og hvordan det har påvirket situasjonen til målgruppen.

Ettersom mesteparten av den statlige samordningen er på systemnivå, er det utfordrende å identifisere umiddelbare og direkte målbare virkninger for kommunene og brukerne. Dette skyldes at resultater for kommunene og målgruppen vil være avhengig av mange påfølgende prosesser, der disse prosessene både kan være til hinder eller selv gi opphav til målbare resultater på kommunalt nivå. Når endringer gjøres på systemnivå, bør man være varsom med å tilbakeføre positive virkninger i kommunene til den statlige samordningen, ettersom mange andre faktorer potensielt kan ha stor betydning for virkninger i kommunene. Blant annet er det iverksatt flere andre

satsinger parallelt med Bolig for velferd som til dels retter seg mot de samme målgruppene og som til dels har de samme målsettingene, og som også kan gi opphav til deler av resultatene. Samlet sett vil det derfor ikke være praktisk mulig, verken i denne utredningen eller fremtidige utredninger, å med sikkerhet dokumentere en kausal sammenheng og bestemme effektstørrelser mellom den statlige innsatsen knyttet til Bolig for velferd og resultater for kommunenes boligsosiale arbeid og vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er likevel mulig at enkelte mer langsiktige virkninger enn de som har vært mulig å avdekke såpass kort tid etter strategiperioden, vil kunne manifestere seg og avdekkes gjennom ytterligere kartleggingsarbeid i kommende år.

Vi finner likevel grunner til å anta at den statlige samordningen har gitt opphav til positive virkninger for kommunenes boligsosiale arbeid og for målgruppen. Det boligsosiale området går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette tilsier at statlige initiativ rettet mot å harmonisere utøvelsen av boligsosialt arbeid vil gjøre det enklere for kommunene å innrette sin innsats på det boligsosiale området. Dette kan igjen gi opphav til positive virkninger for målgruppen, i hvert fall på lengre sikt. Vurderingene i de påfølgende avsnittene er derfor tuftet på om samordningen med en rimelig sannsynlighet har bidratt i positiv retning til kommunenes boligsosiale arbeid på noe lengre sikt.

### 5.2.1 Betydningen av den statlige innsatsen for det kommunale boligsosiale arbeidet

Kartleggingen av kommunenes boligsosiale arbeid viser at det på flere områder har vært en positiv utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid under Bolig for velferd. Om lag halvparten av kommunene opplever at forankringen av det boligsosiale arbeidet er styrket på ledelsesnivå i kommunen under strategien. Flere kommuner fremhever også at selve strategidokumentet har vært viktig for å forankre det boligsosiale arbeidet i kommunene, og flere har sett hen til denne i utformingen av egne målsettinger for og prioriteringer av innsatsen på det boligsosiale området. Om lag halvparten av kommunene vurderer også at kompetansen deres på boligsosialt arbeid er styrket i strategiperioden, og en forholdsvis høy andel kommuner vurderer at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt positivt på dette området. Særlig synes strategien å ha bidratt til økt boligsosial kompetanse i de store og mellomstore kommunene.

Med hensyn til organisering, peker resultatene fra evalueringens første delrapport i retning av at flere kommuner fremdeles synes det er utfordrende å etablere en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet. Samtidig antyder funnene at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt til at

kommunene samarbeider bedre om det boligsosiale arbeidet på tvers av ulike fagområder/etater, og at det har bidratt til å tydeliggjøre fordelingen av ansvar, oppgaver og forventninger i kommunens boligsosiale arbeid. Dette er særlig tilfellet for de største kommunene. Videre peker resultatene fra denne delrapporten i retning av at den statlige innsatsen i tillegg har bidratt positivt i å identifisere boligsosiale utfordringer, økt effektivitet, samt forbedringer av tjenestetilbudet i kommunene.

Videre er en av målsettingene i Bolig for velferd at boligtilbud og tjenester skal utvikles i dialog med brukerne. Funnene fra første delrapport viste at få kommuner oppga at det har vært en positiv utvikling i brukermedvirkning i løpet av strategiperioden. Resultatene fra denne delrapporten viser også at svært få kommuner vurderer at statens innsats under Bolig for velferd har bidratt positivt på dette området, selv om resultatet er noe høyere blant store kommuner. I løpet av strategiperioden har det vært en markant økning i antall ACT- og FACT-team. Utover dette er de fleste tiltakene som omhandler brukermedvirkning enkeltprosjekter, som trolig er en medvirkende årsak. Dette omfatter blant annet Askers Velferdsrab og ulike Housing first-prosjekter.

Å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon er et av satsingsområdene i strategien. Kartleggingen av kommunenes boligsosiale arbeid viser at det i liten grad har vært en positiv utvikling i innovasjonstakten i kommunene, og at flesteparten av kommunene vurderer at de ikke har tilstrekkelig økonomiske ressurser og kompetanse til å arbeide med innovasjon og utvikling. Også på dette området er det en lav andel kommuner som vurderer at statens innsats har bidratt positivt. Det er likevel unntak, og en større andel av de store kommunene har iverksatt innovative prosjekter i løpet av strategiperioden. Flere av de statlige tiltakene som er rettet mot å bidra til økt innovasjon i kommunene er også lagt til de store kommunene, og dette forklarer trolig forskjellene. Dette omfatter blant annet Askers velferdsrab og Husbankens Storbynettverksprosjekt «God praksis for kommunal eierrådighet».

Samlet sett peker funnene fra kartleggingen av kommunenes boligsosiale arbeid i retning av at Bolig for velferd har hatt størst positiv betydning for de store og mellomstore kommunene, og mindre betydning for de små kommunene. Dette er på mange måter positivt, da en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet er bosatt i de store og mellomstore kommunene, i tillegg til at bildet av boligsosiale utfordringer har vært mest komplekst i disse kommunene. Samtidig antyder funnene at det er et behov for å rette en større del av den statlige innsatsen på det boligsosiale området mot små kommuner i tiden etter Bolig for velferd.

En tilgrensende problemstilling er hvilken betydning spissingen av prioriterte målgrupper har hatt for små kommuner, som har få innbyggere i de prioriterte målgruppene. Vi har ikke inntrykk av at dette har hatt negative konsekvenser for de små kommunene. For det første er målgruppene ikke så smalt definert at det bidrar til å gjøre strategien irrelevant for små kommuner. Både vanskeligstilte barnefamilier og personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er grupper vi forventer å finne i alle kommuner. Videre har kommunene fremdeles stort spillerom til å prioritere øvrige grupper vanskeligstilte, slik som flyktninger eller personer med nedsatt funksjonsevne, dersom disse utgjør en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen. Samtidig er vårt informasjonsgrunnlag for de små kommunene begrenset på dette området, og vurderingen er derfor beheftet med noe usikkerhet.

### 5.2.2 Resultater av iverksatte tiltak

I løpet av strategiperioden er det også iverksatt flere tiltak som i større grad retter seg direkte mot kommunenes boligsosiale arbeid og målgruppene. Dette er særlig tilfellet for læringsprosjektene og Veiviseren.no. I prinsippet gjør dette det enklere å identifisere direkte, målbare virkninger av tiltakene.

De tre hovedmålsettingene i Bolig for velferd er:

1. Alle skal ha et trygt sted å bo
2. Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Alle tiltakene under Bolig for velferd understøtter en eller flere av strategiens hovedmålsettinger. Videre er flere av tiltakene innrettet mer spesifikt mot enkelte delmål i strategien. Dette peker i retning av at tiltakene var egnet til å nå strategiens målsettinger.

Samtidig har flere av tiltakene kort virketid og er begrenset i omfang. Dette gjør det krevende å vurdere i hvilken grad tiltakene har bidratt til å oppfylle målsettingene i Bolig for velferd på nasjonalt nivå. Et eksempel er Askers velferdsrab, som har fått både nasjonal og internasjonal anerkjennelse. En utredning om erfaringer fra dette læringsprosjektet finner blant annet at brukerne opplever det som positivt at de møter alle tjenestene samtidig, og at dette medfører at de både får flere og mer helhetlige tjenester (Proba, 2018). Det synes derfor som at resultatene fra Askers velferdsrab oppfyller målsettingene i Bolig for velferd. Proba peker samtidig på at det fremdeles er behov for mer kunnskap om modellen, og at det tar tid å implementere tenkemåten og arbeidsformen i velferdsrab i tjenestene. Videre er prosjektet avgrenset til Asker kommune. Det er dermed mer utfordrende å vurdere i hvilken grad prosjektet har



bidratt til å oppfylle målsettingene på nasjonalt nivå, da dette fordrer at tiltaket omfatter flere kommuner og en større andel av målgruppen.

På den annen siden var hensikten bak læringsprosjektene å generere kunnskap om tverrsektorielt samarbeid internt i kommunen, og mellom kommune og stat. Dette skulle gi grunnlag for formidling av gode arbeidsmåter og modeller kommuner imellom, og slik bidra til å nå strategiens målsettinger. Det er derfor mulig at læringsprosjektene kan bidra til å oppfylle målsettingene på *sikt*. Dette forutsetter imidlertid at det både genereres mer kunnskap om resultatene av de enkelte læringsprosjektene, og at man lykkes i å operasjonalisere kunnskap fra vellykkede prosjekter i flere kommuner.

### Betydningen av Veiviseren.no

Veiviseren.no er det mest synlige tiltaket i Bolig for velferd, og det er tydelig at Veiviseren.no både er godt kjent i kommunene og brukes i økende grad. Kommunene fremhever at nettsiden er spesielt nyttig for nye medarbeidere, og funnene antyder også at Veiviseren.no oppleves som en ressurs i møte med nye boligsosiale problemstillinger, samt i kvalitetssikring av det boligsosiale arbeidet. Det er likevel tydelig at Veiviseren.no er et *kompletterende* kompetansehevende tiltak, og ikke er egnet til å erstatte boligsosiale nettverk, samlinger og kurs ol. Samtidig synes det også som å være et potensial for at Veiviseren.no kan benyttes av enda flere kommuner eller av andre typer brukere, eksempelvis Rådmannen, personer med budsjetmyndighet i kommunene og avdelinger/personer med planansvar og spesifikke personer med ansvar for arealplanlegging.

Funnene fra evalueringen viser at Bolig for velferd har hatt minst betydning for det boligsosiale arbeidet i de små kommunene. En utfordring i den videre innretningen av statens innsats på det boligsosiale området er imidlertid at små kommuner i mindre grad vurderer at de har ressurser og kapasitet til å delta i prosjekter, samlinger og nettverk som gi forbedringer i små kommuners boligsosiale arbeid. I lys av dette kan «lavterskeltilbud» som Veiviseren.no være særlig positivt. Samtidig fordrer dette at innholdet oppleves som relevant også for de små kommunene. Tilbakemeldingene fra de små kommunene antyder at en større del av innholdet kan rettes mot de små kommunene. Særlig gjelder dette erfaringsprosjekter som viser eksempler på god boligsosial praksis i kommunene.

### Samordning av statlige tilskuddsmidler

Det var i begynnelsen av strategiperioden sterke forventninger fra kommunene at den statlige innsatsen under Bolig for velferd skulle bidra til at statlige tilskuddsmidler i større grad skulle ses i sammenheng. I

løpet av strategiperioden har man oppnådd en større grad av harmonisering av søknadsfrister for tangerende tilskuddsordninger, men utover dette er de statlige tilskuddsordningene i liten grad samordnet.

Likevel peker tilbakemeldingene fra kommunene i retning av at informasjon om tilskuddsordninger- og finansieringsordninger er blitt mer tilgjengelig for kommunene under Bolig for velferd. I tillegg antyder tilbakemeldingene at statens innsats i strategiperioden har bidratt til mer koordinert eller målrettet bruk av de statlige økonomiske virkemidlene. Resultatene antyder dermed at harmoniseringen av utlysningsdatoer oppleves positivt av kommunene. I tillegg er flere av de tidligere statlige tilskuddsordningene overført til rammetilskuddet til kommunene. Dette har også bidratt til en reduksjon i antall relevante tilskuddsordninger på dette området, som kan ha bidratt til at det er enklere for kommunene å orientere seg.

### 5.2.3 Resultater fra kommunenes boligsosiale arbeid

Funnene fra den første delen av evalueringen peker også i retning av at kommunens innsats i det boligsosiale arbeidet har bidratt til positive resultater for flere av målgruppene i strategien. Særlig barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere, og i løpet av strategiperioden har det vært en stor reduksjon i antall barnefamilier i midlertidige botilbud, i tillegg til at den gjennomsnittlige botiden i midlertidige botilbud også er redusert. En større andel barnefamilier får, gjennom mer målrettet bruk av startlån, også bistand til å gå fra leid til eid bolig.

Samtidig vurderer kommunene at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger i liten grad er bedret i løpet av strategiperioden. For unge vanskeligstilte er det uvisst om Bolig for velferd har bidratt til å forbedre bomiljøene for denne gruppen, og det er behov for mer kunnskap om denne målgruppen.

Den andre prioriterte målgruppen i Bolig for velferd er personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. Funnene fra første delrapport antyder at kommunenes innsats særlig har bidratt til mer koordinert oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, blant annet ved at det har vært en stor økning i antall årsverk i psykisk helse og rus for voksne samt i antall ACT- og FACT-team. Et flertall av personer i denne målgruppen bor også i tilfredsstillende bomiljø, selv om det ikke har vært en vesentlig økning i løpet av strategiperioden.

Resultatene viser også at det har vært en positiv utvikling i bosituasjonen for flyktninger, og

måloppnåelsen vurderes som høy. Samtidig er det trolig andre forhold enn Bolig for velferd som har vært av størst betydning for bosituasjonen for denne gruppen. De første årene av strategiperioden var det en stor gruppe bosettingsklare flyktninger, mens redusert innvandring kombinert med at kommunene bygget opp kapasiteten mens tilstrømningen av flyktninger har falt, har trolig vært av størst betydning for den markante reduksjonen i den gjennomsnittlige ventetiden for bosetting i kommunene.

Samlet sett synes det som at Bolig for velferd på flere områder har bidratt til å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig er statistikken som ligger til grunn for vurderingen av resultater for målgruppene beheftet med usikkerhet. Videre er det også usikkerhet knyttet til i hvilken grad enkelte av styringsparameterne på en hensiktsmessig og entydig måte måler om vanskeligstilte har fått det bedre gjennom Bolig for velferd.

#### 5.2.4 Resultatene av Bolig for velferd sett i lys av andre sammenlignbare strategier

Fram til strategien Bolig for velferd ble iverksatt hadde staten initiert flere satsinger på det boligsosiale feltet. Særlig strategien «På vei til egen bolig» har klare grensesnitt til Bolig for velferd, og Bolig for velferd er delvis bygget på denne strategien.

Det er likevel utfordrende å vurdere om Bolig for velferd har vært mer vellykket enn På vei til egen bolig. Det synes som at det har vært en noe større utvikling i både kommunenes boligsosiale arbeid og i målgruppens situasjon under Bolig for velferd enn det var under På vei til egen bolig. Evalueringen av På vei til egen bolig viste at det var tydelig at flere av målene ikke var nådd, selv om det var betydelige svakheter knyttet til dataene som kunne belyse måloppnåelse (Dyb, E., Helgesen, M.K & Johannesen, K., 2008). Videre pekte evalueringen på flere strukturelle elementer som kunne påvirke både rapporteringen og måloppnåelse. Eksempelvis var det ingen direkte sammenheng mellom de økonomiske virkemidlene og resultatmålene. Evalueringen viste til at dette gjør det usikkert hva som har virket under «På vei til egen bolig», samt hvor mye som skyldes innsatsene for å nå målene og hva som skyldes utenforliggende forhold. Samlet sett innebærer dette at det for strategien På vei til egen bolig er krevende å peke på direkte virkninger av strategien. I etterkant av strategien På vei til egen bolig slo imidlertid Riksrevisjonen også fast at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke fikk den hjelpen de hadde krav på (Riksrevisjonen, 2008). Ettersom strategien På vei til egen bolig *kun* var rettet mot bostedsløse, er det ikke en entydig sammenheng mellom Riksrevisjonens vurderinger og strategiens vellykkethet, men det kan likevel sies å være en indikator på resultatene av strategiarbeidet.

I tråd med anbefalingene i evalueringen av «På vei til egen bolig», ble målgruppene for videre satsinger utvidet. En vesensforskjell mellom de to strategiene er dermed at Bolig for velferd har et mye bredere nedslagsfelt enn På vei til egen bolig, som var rettet mot bostedsløse. De to strategiene er derfor ikke direkte sammenlignbare. Når målgruppen i en strategi utvides til å omfatte en større andel av målgruppen («vanskeligstilte på boligmarkedet») vil strategien i utgangspunktet ha større mulighet til å oppnå resultater. Kjennetegn ved bostedsløse, vanskeligstilte barnefamilier og personer med rusproblemer er imidlertid forskjellige, og det vil kunne resultere i at boligsosiale virkemidler har ulik effekt på tvers av gruppene. Dette bidrar også til å gjøre sammenligninger på tvers av grupper vanskeligstilte spesielt utfordrende. En utvidelse av målgruppen for boligsosiale virkemidler vil imidlertid ha et potensial for å bistå flere husholdninger totalt sett.

En ulempe med en bredere målgruppe er samtidig at et bredt nedslagsfelt også være *for bredt*, i form av at det kan gjøre det utfordrende å målrette innsatsen i strategiarbeidet, og slik være til hinder for ønskede resultater. Vår evaluering antyder at dette kan ha vært tilfellet i begynnelsen av strategiperioden, men at spissingen av målgruppene i 2018 synes å ha gitt resultater. I lys av dette synes implementeringen av en strategi med et bredt nedslagsfelt med utvalgte prioriterte grupper, slik som Bolig for velferd, å være en gunstig tilnærming med tanke på å forbedre bosituasjonen til et større omfang vanskeligstilte husholdninger gjennom boligsosiale virkemidler.

### 5.3 Anbefalinger til videre politikktutforming

Evalueringen har pekt på noen særlige vellykkede erfaringer som bør videreføres. For det første er det tydelig at spissede satsinger basert på en felles strategi, som vi har sett i den siste delen av strategiperioden for Bolig for velferd gir resultater. Vår anbefaling er at det fra statlig nivå gjøres tydelige prioriteringer når man jobber innenfor et såpass stort felt med store og sammensatte utfordringer. Det er samtidig viktig at de spissede satsingene hensyntar at kommunene er veldig ulike, samt at de gjøres på en måte som sikrer kontinuitet i kommunenes rammebetingelser. I forlengelsen av dette synes strategier med et bredt nedslagsfelt, med noen utvalgte prioriterte målgrupper som en god tilnærming. Vår vurdering er at dette i større grad legger til rette for en mer målrettet innretning av innsatsen, samtidig som overordnede prioriteringer av målgrupper ikke er til hinder for at lokale behov i kommunene kan tilsi at det også bør rettes en ekstra innsats mot andre grupper vanskeligstilte.

Videre er det tydelig at Bolig for velferd har vært og er et viktig redskap for de store kommunene, som også møter majoriteten av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Resultatene fra delrapport én av evalueringen viste at særlig de større kommunene opplever at det har vært en positiv utvikling i det boligsosiale arbeidet i strategiperioden. Funnene i denne rapporten viser også at de største kommunene nokså gjennomgående i større grad enn mindre kommuner vurderer at den statlige innsatsen under Bolig for velferd har hatt en stor positiv innvirkning på ulike områder av det boligsosiale arbeidet. For eksempel opplever store kommuner i større grad enn mindre kommuner at den statlige innsatsen har bidratt til økt kompetanse, gjort det enklere å finne virkemidler for å løse sine utfordringer på det boligsosiale området, samt medført at kommunen samarbeider bedre på tvers av ulike fagområder og etater. Ettersom de største kommunene møter en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet, og funnene i evalueringen peker i retning av at den statlige innsatsen overfor de store kommunene har en positiv effekt på det boligsosiale arbeidet i disse kommunene, er det viktig å fortsatt prioritere de store kommunene i videre politikktutforming. De største kommunene er viktige ressurser for å bane vei for mindre kommuner, og kan bidra til både kompetansespredning, innovasjon og utvikling i det boligsosiale arbeidet som kommuner av alle størrelser kan dra nytte av.

Evalueringen har også pekt på noen særlige utfordringer som bør adresseres. Små kommuner har relativt store behov med hensyn til kompetanse på det boligsosiale området. Selv om en høy andel av de små kommunene vurderer at de har god kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon, vurderer en lav andel av kommunene at de har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet, at den boligsosiale kompetansen blant ansatte som arbeider med boligsosiale oppgaver eller hos politisk og administrativ ledelse har økt eller at de har tilstrekkelig kompetanse til å drive innovasjon og utvikling på det boligsosiale området. Samtidig er utfordringene i hver av de små kommunene av begrenset omfang, og forpliktelser til samarbeid gjennom Husbankens kommuneprogram sitter langt inne – sannsynligvis på grunn av ressurstilgang.

Vår anbefaling er likevel at det fra statlig nivå gjøres mer for å følge opp det boligsosiale arbeidet i de mindre kommunene i tiden fremover.

Tilbakemeldingene fra de små kommunene antyder at Veiviseren.no kan bidra til økt boligsosial kunnskap i de små kommunene, men at dette fordrer at en større del av innholdet rettes særskilt mot små kommuner. Kommunene viser til at de fleste eksemplene på vellykkede boligsosiale prosjekter er fra de store

kommunene, som ofte har en annen ressursituasjon, organisering og tilgang på kompetanse enn små kommuner. Ifølge kommunene kan dette gjøre det utfordrende å overføre vellykkede erfaringer til egen kommune. Å komplettere Veiviseren.no med flere erfaringseksempler fra mindre kommuner ville dermed bidra til at erfaringene gir størst mulig overføringsverdi for de aller fleste kommunene. Samtidig er det tydelig at Veiviseren.no er et komplementerende kompetansehevende tiltak, og innsatsen mot de små kommunene bør derfor komplementeres med økt direkte veiledning og oppfølging av de små kommunene. Vår vurdering er at dette i større grad legger til rette for at kunnskap om god boligsosial praksis *operasjonaliseres* i det boligsosiale arbeidet i små kommuner. Videre vil det trolig være behov for økt direkte veiledning og oppfølging av de små kommunene for å fremskaffe mer kunnskap om vellykkede boligsosiale prosjekter i små kommuner, samt hvordan det boligsosiale arbeidet bør innrettes i disse kommunene. Dersom man fra statlig hold lykkes med dette, kan kunnskap fremskaffet gjennom økt direkte veiledning benyttes til å komplettere erfaringseksempler og øvrig veiledende informasjon på nettsiden, og slik bidra til at nettsiden har størst mulig overføringsverdi for flest mulig kommuner.

En tilknyttet utfordring i de mindre kommunene er at omfanget av styringsparametere, mål og delmål kan virke unødvendig stort eller lite relevant for små kommuner, som følge av at kommunene ofte har få personer i de ulike målgruppene. En mulig løsning på disse utfordringene er å arbeide for ytterligere målrettede og spissede satsninger i strategiarbeidet til mindre kommuner. Et mulig alternativ er å etablere mindre strategiske nettverk eller mer avgrensede strategiske pakkeløsninger som kommunene kan velge å bli med på. Nettverkene kunne bestått av kommuner som i stor grad deler det samme bildet av boligsosiale utfordringer, målgrupper og rammebetingelser. Husbankens regionkontorer kunne videre tenkes å ha en sentral rolle i dette arbeidet, ved å i større grad veilede kommunene i nettverkene i prioriteringen av de mest relevante styringsparametere, mål og delmål fra den overordnede nasjonale strategien. Vi anser dette som et potensielt skritt i riktig retning, gjennom å både tilrettelegge for ytterligere spissede satsninger, samt gi et forum for erfaringsdeling mellom mindre kommuner, uten at det trenger å begrense den ønskede fleksibiliteten i kommunenes boligsosiale arbeid.

Det videre boligsosiale arbeidet på regionalt nivå påvirkes også av at det regionale leddet er i ferd med å fases ut. Funnene i evalueringen peker også i retning av at det varierer mellom Fylkesmannsembeter i hvilken grad det boligsosiale arbeidet vektlegges,

selv om vårt informasjonsgrunnlag er beheftet med noe usikkerhet på dette området. Det bør derfor kompenseres med en mer målrettet innsats og oppfølging av den regionale statlige gjennomføringen av det boligsosiale arbeidet. Vår vurdering er at tydeligere føringer for hvordan det boligsosiale arbeidet skal følges opp på regionalt statlig nivå i større grad vil sikre en konsistent praksis på tvers av regioner. Vårt informasjonsgrunnlag er imidlertid noe begrenset på dette området, og vår anbefaling er derfor at dette utredes nærmere.

I strategiperioden har det vært en trend at en del av Husbankens tilskuddsordninger som var rettet mot kommunens boligsosiale arbeid er utfaset og innlemmet i kommunens rammetilskudd. Dette omfatter blant annet Husbankens kompetansetilskudd. Historisk har en del av de øremerkede midlene tilknyttet Husbankens kompetansetilskudd vært benyttet til å prøve ut prosjekter eller tiltak som kan bidra til utvikling og innovasjon på det boligsosiale området. Funnene i evalueringen viser at det i liten grad har vært en positiv utvikling i boligsosial innovasjon i kommunene; under en av fem kommuner oppga at de har pilotert, testet eller tatt i bruk helt nye tiltak, ordninger eller lignende de tre siste årene, selv om det synes å være store forskjeller i kommunenes aktivitet på dette området.

Særlig de største kommunene er aktive i utviklingsarbeid og flere kommuner har også i samarbeid med Husbanken gjennomført ulike innovative prosjekter. Å etablere et eget innovasjonstilskudd kan bidra til å styrke kommunenes satsing på boligsosial innovasjon. Dette er knyttet til at kommunene har begrenset med ressurser i det boligsosiale arbeidet, og må dermed avveie eventuelle gevinster av boligsosiale innovasjonsprosjekter opp mot det boligsosiale arbeidet i kommunen. Tilbøyeligheten til å satse på prosjekter som kan bidra til å utvikle kommunens boligsosiale arbeid – som igjen kan gi positive virkninger for målgruppen på sikt, kan dermed være lav dersom kommunene vurderer at dette vil gå på bekostning av lovpålagte oppgaver eller den generelle oppfølgingen av de vanskeligstilte i kommunen. I tillegg er innovasjonsprosjekter også forbundet med risiko for kommunen, da det ikke er gitt at innovasjonsprosjekter vil gi reelle positive virkninger for kommunens boligsosiale arbeid. Et tilskudd rettet mot innovasjon i kommunene kan dermed gi kommunene sterkere insentiver til å arbeide med boligsosial innovasjon, ved å kompensere kommunene for en del av risikoen og kostnadene forbundet med dette. Evalueringen gir imidlertid ikke grunnlag til å vurdere om det bør etableres et innovasjonstilskudd, eller hvordan innretningen av et eventuelt

innovasjonstilskudd bør utformes, og vi anbefaler at dette utredes nærmere.

Det nasjonale prosjektet for bedre styringsinformasjon har gitt et mer solid informasjonsgrunnlag for å vurdere utviklingen i situasjonen til ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Antallet resultatmål og styringsparametere kan imidlertid gjøre resultatet av det boligsosiale arbeidet mindre transparent for kommunene. Eksempelvis er det 39 styringsparametere forbundet med hovedmålet «Alle skal ha et godt sted å bo». Antallet resultatmål og styringsparametere kan igjen gjøre det utfordrende for kommunene å gjøre en helhetsvurdering av resultater av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Dette kan igjen gjøre det utfordrende for kommunen å innrette den boligsosiale innsatsen på en hensiktsmessig måte, og slik være til hinder for resultater for målgruppen. Videre var det et krav til direktoratene ved utviklingen i resultatmål at indikatorene skulle være basert på eksisterende statistikk. Dette betyr at ikke alle resultatmålene kan sies å være egnet til å måle sammenhengen mellom innsats og resultater, siden eksisterende statistikk enten ikke måler eller er ufullstendig for å vurdere sammenhengen mellom innsats og resultater.

Vår vurdering er at det på enkelte områder kan være behov for å utvikle nye styringsparametere som kan gjøre det enklere å identifisere virkningene av den statlige innsatsen i årene fremover, eksempelvis for målgruppen unge og personer som løslates fra fengsel. Vår anbefaling er at det foretas en ny vurdering av hvilke resultatmål og styringsparametere som bør ligge til grunn for vurderingen av kommunenes boligsosiale arbeid og resultater for målgruppen, samt at det arbeides for å utvikle ny styringsinformasjon på områder der det er behov for mer konkrete styringsparametere for å vurdere utviklingen i målgruppenes situasjon. Dersom man lykkes med dette, vil dette gi et mer presist informasjonsgrunnlag for å vurdere virkninger for målgruppen av det boligsosiale arbeidet, samt gjøre det enklere å følge utviklingen i kommunenes boligsosiale arbeid. Det vil trolig være av positiv betydning for resultater på det boligsosiale området, ettersom et styrket informasjonsgrunnlag som i større grad belyser sammenhengen mellom innsats og resultater, vil gjøre det enklere å innrette det boligsosiale arbeidet.

En tilgrensende problemstilling er knyttet til unge vanskeligstilte. Et av funnene fra evalueringens første delrapport var at situasjonen for unge vanskeligstilte er forverret under Bolig for velferd. Samtidig er «bruken av midlertidige botilbud» den eneste styringsparameteren for denne gruppen, og statistikken er også beheftet med usikkerhet. Ettersom usikkerheten i hovedsak er knyttet til at rapporteringen har hatt kort virketid, vil denne usikkerheten trolig reduseres på sikt.

Samtidig vil situasjonen for unge vil være avhengig av langt flere forhold enn bruken av midlertidige botilbud. Blant annet vil bosituasjonen til de i målgruppen som ikke tilbringer tid i midlertidige botilbud, samt omfanget av rusmiddelproblemer og psykiske lidelser også kunne påvirke målgruppens situasjon. Videre bemerket flere kommuner at unge vanskeligstilte er en gruppe som er blitt mer synlig i løpet av de siste årene, og utviklingen i antall unge uføre peker også i retning av at dette er en gruppe som vil fordre økt boligsosial bistand i årene som kommer. Samlet sett peker dette i retning av at det synes å være et behov for økt kunnskap om situasjonen for unge vanskeligstilte, og flere styringsindikatorer som kan gjøre det enklere å måle utviklingen i situasjonen for denne gruppen over tid. Vi anbefaler at dette utredes nærmere.

I løpet av strategiperioden har læringsprosjektene generert kunnskap om hvordan det boligsosiale arbeidet bør innrettes for å oppnå resultater. Samtidig er læringsprosjektene avgrenset i omfang, og flere har hatt kort virketid. Selv om det er gjennomført flere utredninger om læringsprosjektene, er vår vurdering at det fremdeles er behov for økt kunnskap om virkningene av de enkelte læringsprosjektene for målgruppene. For eksempel vurderer Proba at det er behov for å fremskaffe mer kunnskap om Askers velferdsrab (Proba, 2018). Det ligger også i læringsprosjektets natur som forsøksprosjekter at det bør arbeides kontinuerlig for å fremskaffe kunnskap om virkningene av prosjektene, og om det kan oppnås større positive virkninger for målgruppen dersom innretningen av prosjektene justeres underveis. For at kunnskap fra vellykkede prosjekter skal ha positive virkninger for det boligsosiale arbeidet i flere kommuner, og slik få positive virkninger for en større del av de vanskeligstilte på boligmarkedet, er det i tillegg viktig at kunnskap fra vellykkede prosjekter operasjonaliseres i flere kommuner. Hvis dette lykkes, vil det bidra til større positive virkninger på det boligsosiale området enn dersom kunnskap om god boligsosial praksis fremskaffet gjennom læringsprosjektene kun operasjonaliseres i

enkeltkommuner. Vi anbefaler derfor at arbeidet med å fremskaffe kunnskap om virkningene av læringsprosjektene videreføres, samt at det arbeides målrettet for å spre kunnskap om og operasjonalisere prinsipper fra vellykkede prosjekter i flere kommuner i årene fremover.

Både i store og mindre kommuner er det en utfordring å integrere den boligsosiale politikken i kommunes arealplan og generelt i det overordnede planverket. I intervjuene fremhevet flere av kommunene at det er krevende å få tilstrekkelig fokus på det boligsosiale feltet i kommunens overordnede planer, og da særlig arealplanen. Det var også få kommuner som oppga at boligsosiale hensyn er inkorporert i kommunenes overordnede planer. Kommunene knyttet dette til at det er manglende tradisjon for å inkludere alle grupper av vanskeligstilte i en helhetlig plan. Planmyndighetene er heller ikke med i den statlige samordningen av det boligsosiale området. Et av de overordnede elementene i strategien Bolig for velferd har vært tverretatlig og tverrdepartementalt samarbeid, og funnene i evalueringen viser at dette har gitt resultater. Vi ser et potensial for styrke det boligsosiale i planarbeidet på både nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ved å starte på toppen og trekke nasjonale planmyndigheter, for eksempel KMDs planavdeling, inn i den nasjonale koordineringen. Dette kan gi signaler til regionalt og kommunalt nivå om at det boligsosiale feltet må inkluderes i arealplanene og det overordnede planverk.

Bufdir er et av velferdsdirektoratene i den statlige boligsosiale samordningen. Innsatsen innenfor Bufdirs domene har vært rettet mot barnefamilier i utsatte posisjoner på boligmarkedet. Funn fra casestudier og intervjuer tyder på at barnevernet ikke er eller i liten grad anses å være en lokal samarbeidspartner i det boligsosiale arbeidet. Vår anbefaling er at barnevernet i større grad inkluderes som en lokal boligsosial samarbeidspartner, ettersom dette kan bidra til å rette opp i utrygge og dårlige boforhold der også barnets beste blir et viktig element i vurderingen.



## 6. Referanser

- Asker kommune, 2020. *Askers velferdsrab*. [Internett]  
Available at: <https://www.asker.kommune.no/sosiale-tjenester-og-boliger/asker-velferdsrab/>  
[Funnet 30 08 2020].
- Astrup, M. &, 2020. *Eierskapspotensialet blant lavinntektshusholdninger - en undersøkelse av mulighetsrommet i startlansordningen*, NIBR-rapport 2020:7, s.l.: s.n.
- Bufdir, Helsedirektoratet, Husbanken, NAV og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015. *Bolig for velferd - Målsetninger*, Oslo: Bufdir, Husbanken, Helsedirektoratet, ASD og Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Departementene, 2014. *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014-2020*, s.l.: s.n.
- Dyb, E. H. M. o. J. K., 2008. *På vei til egen bolig - Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15, s.l.: s.n.
- Dyb, E. & Lid, S., 2017. *Bostedsløse i Norge - en kartlegging*, Oslo: NIBR-rapport 2017:13.
- Husbanken m.fl., 2015. *Felles rapport om status og avvik Bolig for velferd 2015*, s.l.: s.n.
- Husbanken m.fl., 2017. *Tiltaksplan Bolig for velferd 2017*, s.l.: s.n.
- Husbanken, IMDi, Helsedirektoratet, KDI, Bufdir og NAV, 2016. *Sluttrapport Nasjonalt prosjekt for bedre styringsinformasjon*, Oslo: Husbanken.
- Husbanken, 2016. *Husbankens kommuneprogram 2016-2020*. [Internett]  
Available at: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/kommuneprogram/>  
[Funnet 05 10 2020].
- Husbanken, H. B. I. K. N., 2015. *Felles tiltaksplan Bolig for velferd 2015*, s.l.: s.n.
- Husbanken, H. I. K. N. B., 2020. *Handlingsplan Bolig for velferd 2018-2020 - revidert januar 2020*, s.l.: s.n.
- Husbanken, I. H. N. K., 2018. *Handlingsplan Bolig for velferd 2018-2020*, s.l.: s.n.
- Molden, T. H. & Røe, M., 2019. *Suksesskriterier i boligsosialt arbeid*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- NAPHA, 2019. *Housing First*. [Internett]  
Available at: <https://www.napha.no/content.ap?thisId=13934>  
[Funnet 30 08 2020].
- NOU 2011:15, 2011. *Rom for alle - En sosial boligpolitikk for framtiden*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Oslo Economics og NIBR v/ OsloMet, 2020. *Evaluering av Nasjonal strategi - Bolig for velferd*, s.l.: s.n.
- Oslo Economics, 2017. *"Bolig for velferd 2014-2020" Kvalitetssikring og videreutvikling av styringsinformasjon, OE-rapport 2017-56*, s.l.: s.n.
- Proba, 2018. *Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune, Proba-rapport 2018-01*, s.l.: s.n.
- Resultatrapport BfV, 2018. *Resultatrapport 2018 - Nasjonal strategi Bolig for velferd*, s.l.: s.n.
- Riksrevisjonen, 2008. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, Dokument nr. 3:8 (2007-2008)*, s.l.: s.n.
- Thorsen, L. R., 2017. *Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?*, s.l.: s.n.
- Veiviseren.no, 2019. *Metoder for å utvikle morgendagens boliger*. [Internett]  
Available at: <https://www.veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/innovasjon-og-digitalisering-i-offentlig-sektor/metode-for-a-utvikle-morgendagens-boliger>  
[Funnet 30 08 2020].
- Veiviseren.no, 2020. *Suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid*. [Internett]  
Available at: <https://veiviseren.no/forstaa-helheten/suksessfaktorer-for-godt-boligsosialt-arbeid>  
[Funnet 22 10 2020].
- Yin, R., 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli. s.l.: Sage Publications.

oslo**economics**

*www.osloeconomics.no*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo